

Bruksela, dnia 13.3.2020 r.
COM(2020) 112 final

ANNEXES 1 to 3

ZAŁĄCZNIKI

do

**KOMUNIKATU KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY
EUROPEJSKIEJ, RADY, EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO,
EUROPEJSKIEGO BANKU INWESTYCYJNEGO I EUROGRUPY**

Skoordynowana reakcja gospodarcza na epidemię COVID-19

ZALĄCZNIK 1 – SKUTKI GOSPODARCZE PANDEMII COVID-19

W swojej śródkresowej zimowej prognozie gospodarczej opublikowanej w dniu 13 lutego 2020 r. Komisja Europejska przewidywała niski wzrost PKB w UE i w strefie euro, odpowiednio na poziomie 1,4 % i 1,2 % w 2020 r. i 2021 r. Biorąc pod uwagę bardzo ograniczone dane dostępne w tamtym czasie, we wspomnianej prognozie uwzględniono niewielki krótkotrwały wstrząs w oparciu o założenie, że epidemia byłaby ograniczona do Chin i osiągnęłaby szczytowy poziom w pierwszym kwartale 2020 r., wywierając bardzo ograniczony globalny wpływ. W prognozie wskazano jednak, że rozprzestrzenienie się wirusa jest znaczącym zagrożeniem dla gospodarki światowej i europejskiej.

Obecnie mamy do czynienia z pandemią COVID-19 i służby Komisji przygotowały nowe szacunki dotyczące jej potencjalnego wpływu na gospodarkę. Szacunki te stanowią przykładowe scenariusze i nie są prognozą. Przygotowano je przy użyciu zaktualizowanych założeń i technik modelowania. Należy podkreślić, że nadal istnieje duża niepewność co do zasięgu gospodarczego wpływu kryzysu, który to zasięg będzie zależał między innymi od rozprzestrzenienia się pandemii oraz od zdolności organów publicznych do szybkiego działania w celu ograniczenia skutków zdrowotnych i gospodarczych.

Scenariusz odniesienia opiera się na dwóch założeniach:

- 1) na podstawie najnowszych dostępnych danych przyjęto, że w sytuacji pandemii współczynniki śmiertelności i zachorowalności z powodu COVID-19 będą takie same w całej Europie i na świecie. Jest to istotne założenie: chociaż tempo rozprzestrzeniania się wirusa jest nierównomierne w poszczególnych państwach członkowskich, przy czym obecnie jego wpływ jest najbardziej odczuwalny we Włoszech, zakłada się, że w dalszej perspektywie wszystkie państwa członkowskie odczują skutki tej pandemii w takim samym stopniu;
- 2) biorąc pod uwagę obecne tendencje epidemiologiczne w państwach członkowskich, zakłada się, że wpływ koniecznych ograniczeń, które oddziałują na podaż pracy i popyt na pracę w niektórych sektorach (np. podróże, handel itd.), będzie większy w porównaniu z tym, co zaobserwowano w Chinach.

W analizie rozrózniono szereg kanałów transmisji, przez które pandemia COVID-19 będzie miała wpływ na gospodarkę europejską. Obejmują one (i) wstrząs wynikający z początkowego spadku aktywności gospodarczej Chin w pierwszym kwartale 2020 r.; (ii) szok podaży w gospodarce europejskiej i światowej wynikający z zakłóceń w łańcuchach dostaw i nieobecności w miejscu pracy; (iii) szok popytowy w gospodarce europejskiej i światowej spowodowany mniejszym zapotrzebowaniem konsumentów i negatywnym wpływem niepewności na plany inwestycyjne, oraz (iv) wpływ ograniczonej płynności finansowej przedsiębiorstw.

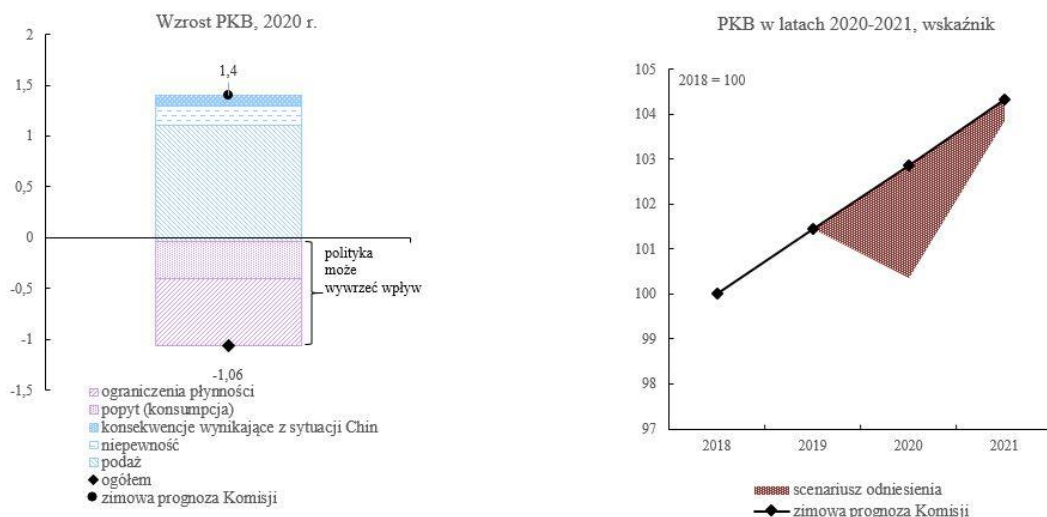
Szacuje się, że kryzys spowodowany COVID-19 będzie mieć bardzo negatywne skutki gospodarcze dla UE i strefy euro. Bezpośredni wpływ tego kryzysu za pośrednictwem wszystkich kanałów ma według szacunków zmniejszyć wzrost realnego PKB w 2020 r. o 2,5 punktu procentowego w porównaniu z sytuacją, w której nie mielibyśmy do czynienia z pandemią. Biorąc pod uwagę, że prognozowany wzrost realnego PKB miał w 2020 r. wynieść 1,4 % w UE, oznaczałoby to, że wskaźnik ten może spaść do poziomu nieco ponad - 1 % PKB w 2020 r., a w 2021 r. znacznie wzrośnie, lecz nie do poziomu sprzed kryzysu.

Niektóre z tych bezpośrednich skutków w 2020 r. można jednak skompensować dzięki terminowym i skutecznym działaniom politycznym, które mogłyby zmniejszyć negatywny

wpływ na realny PKB. Instytucje UE i państwa członkowskie wprowadzają w życie polityki mające ograniczyć gospodarcze skutki kryzysu. Środki z zakresu polityki nie będą w stanie uchronić UE przed negatywnymi skutkami kryzysu docierającymi do nas z Chin, a przed szokiem podażowym związanym z pracą – tylko w bardzo ograniczonym stopniu, jeśli w ogóle. Mogą one jednak odegrać istotną rolę w równoważeniu negatywnego wpływu niższego popytu konsumpcyjnego oraz negatywnych konsekwencji związanych z ograniczoną płynnością przedsiębiorstw. W ujęciu łącznym kanały te odpowiadają za nieco ponad połowę czynników mających szacunkowy potencjalny wpływ na wzrost, dlatego też istnieją znaczne możliwości złagodzenia skutków gospodarczych. Ogólnie rzecz biorąc, scenariusz odniesienia zakłada, że w wyniku pandemii COVID-19 wzrost realnego PKB w 2020 r. wyniesie zero lub nawet będzie wyraźnie ujemny. Skoordynowana reakcja gospodarcza instytucji UE i państw członkowskich ma kluczowe znaczenie dla złagodzenia skutków gospodarczych.

Nie można wykluczyć bardziej niekorzystnych scenariuszy związanych z intensywniejszym oddziaływaniem pandemii.

Wykres 1. Szacowany wpływ pandemii COVID-19 na gospodarkę UE: scenariusz w 2020 r.



Źródło: Komisja

ZAŁĄCZNIK 2 – ŚRODKI KRAJOWE DOTYCZĄCE PRODUKTÓW I WYROBÓW MEDYCZNYCH ORAZ ŚRODKÓW OCHRONY INDYWIDUALNEJ

1. KONTEKST I KONIECZNOŚĆ WSPÓLNEGO PODEJŚCIA

Kryzys wywołany wirusem wywołującym COVID-19 to bezprecedensowy stan zagrożenia zdrowia publicznego. Związane z nim poważne zagrożenie na poziomie globalnym ma istotny wpływ na sytuację w Europie.

Podstawowym zadaniem państw członkowskich w kontekście obecnego kryzysu jest wprowadzenie właściwych środków w obszarze ochrony zdrowia. Bardzo ważne jest to, aby wszystkie środki krajowe wprowadzane w celu realizacji podstawowego celu, jakim jest ochrona zdrowia i życia ludzkiego, były zgodne z przepisami UE. Zasady rynku wewnętrznego służą państwom członkowskim wsparciem w tym zakresie – zapewniają efektywność, synergii i europejską solidarność.

Jednolity rynek produktów medycznych i środków ochrony indywidualnej, jego łańcuchy wartości i systemy dystrybucyjne są dobrze zintegrowane. Podstawowe produkty to m.in. okulary ochronne, maski, rękawiczki, komplety chirurgiczne i fartuchy medyczne¹. Dobra organizacja ogólnego rynku dostaw istotnych produktów to jedyny sposób, aby nie zabrakło ich osobom najbardziej potrzebującym, czyli pracownikom służby zdrowia, zespołom interweniującym w terenie i pacjentom.

Wymaga to reakcji na szczeblu europejskim. Wszyscy europejscy szefowie państw i rządów zobowiązali się do takiej formy działania. W konkluzjach prezydencji Rady Europejskiej po wideokonferencji z 10 marca 2020 r. zwrócili się do Komisji Europejskiej o scentralizowanie analizy potrzeb i przedstawienie inicjatyw mających zapobiec niedoborom. Należy zapewnić prawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego i wyeliminować nieuzasadnione przeszkody, w szczególności w zakresie masek i wentylatorów.

W związku z tym Komisja w dniu 28 lutego 2020 r. ogłosiła postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na środki ochrony indywidualnej dla 20 państw członkowskich w ramach umowy dotyczącej wspólnego udzielania zamówień. W zależności od dostępności na rynku i informacji od państw członkowskich Komisja może inicjować kolejne wspólne zamówienia publiczne.

Po drugie, wraz z państwami członkowskimi i Europejską Agencją Leków Komisja powołała wykonawczą grupę sterującą w celu monitorowania ewentualnych niedoborów leków w związku z epidemią COVID-19. Komisja monitoruje również sytuację w kontekście Grupy Koordynacyjnej ds. Wyrobów Medycznych (MDCG) i jej podgrup, na przykład dostępność i działanie różnych urządzeń diagnostycznych oraz współpracę w zakresie różnych podejść krajowych do badań diagnostycznych. Komisja utrzymuje również kontakty z głównymi organizacjami zawodowymi producentów i innych podmiotów gospodarczych, z pacjentami, użytkownikami itp.

¹ Wszystkie te produkty są ważne nie tylko w kontekście ochrony przed wirusem COVID-19. Potrzebują ich także pracownicy służby zdrowia świadczący usługi lecznicze w innych obszarach (pogotowie, choroby przewlekłe, choroby zakaźne, choroby onkologiczne, operacje chirurgiczne itp.), jak również specjaliści i użytkownicy działający w innych sektorach przemysłu i rzemiosła (np. ochrona środowiska, przetwarzanie odpadów, procesy chemiczne i biologiczne itp.).

Po trzecie, Komisja analizuje potrzeby i zdolności produkcyjne w Europie, aby zapewnić dostępność środków ochrony i leków tam, gdzie są one najbardziej potrzebne. Komisja wspiera przemysł w działaniach podejmowanych w odpowiedzi na tę wyjątkową sytuację.

Po czwarte, na wypadek niedoboru sprzętu medycznego i środków ochrony indywidualnej konieczne może być wprowadzenie środków zapewniających rezerwację takiego sprzętu i środków na rynku i kierowanie ich do najbardziej potrzebujących. W tym celu konieczne może być wprowadzenie środków krajowych. O wszelkich planowanych środkach krajowych ograniczających dostęp do sprzętu medycznego i środków ochrony indywidualnej należy powiadamiać Komisję, która poinformuje pozostałe państwa członkowskie, aby umożliwić im zgłaszanie uwag. Aby umożliwić skoordynowaną reakcję, Komisja powoła wspólną grupę zadaniową. Komisja będzie również nadal zapewniać wszelką niezbędną koordynację w celu ułatwienia wymiany informacji, ustalenia wszystkich potrzebnych synergii oraz przyczynienia się do skutecznego i spójnego wdrażania środków krajowych. Wszelkie wprowadzone krajowe środki ograniczające nie mogą uniemożliwiać przedsiębiorstwom mającym siedzibę na terytorium danego państwa udziału we wspólnych procedurach udzielania zamówień publicznych na szczeblu UE ani zniechęcać ich do udziału w tych procedurach.

Niektóre państwa członkowskie już wprowadziły lub opracowują środki krajowe, które mają wpływ na dostępność podstawowych produktów. Jeśli takie środki nie są właściwie opracowane, mogą pogłębić problemy zamiast je rozwiązać, szczególnie jeżeli koncentrują się na ograniczaniu transgranicznych dostaw danych produktów, a nie na kierowaniu ich do najbardziej potrzebujących zarówno w danym kraju, jak i w całej Europie, co pozwoliłoby przy okazji uniknąć gromadzenia zapasów, panicznych zakupów i marnowania zasobów przez niepriorytetowe, a nawet odwrotne od zamierzonego wykorzystanie w danym państwie członkowskim. Takie negatywne skutki mogą być jeszcze poważniejsze, jeśli ograniczenia nakładają państwa członkowskie mające wiodącą lub centralną pozycję na rynku produkcji, przywozu i dystrybucji środków ochrony indywidualnej oraz wyrobów medycznych. Niedawne decyzje państw członkowskich o zakazie lub znacznym ograniczeniu wywozu – w jednym przypadku obejmujące 1324 produkty, w tym paracetamol i wyroby medyczne – zwiększają ryzyko niedoborów w innych państwach członkowskich, a tym samym narażają zdrowie mieszkańców Europy i powinny zostać skorygowane w trybie pilnym.

Komisja przywołuje poniżej odnośne przepisy prawne i wspólne cele, które muszą być uwzględnione we wszystkich środkach krajowych, aby środki te były nie tylko zgodne z prawem, ale przede wszystkim aby wspierały wszystkie państwa członkowskie w ich wysiłkach na rzecz ograniczenia ryzyka i skutków kryzysu wywołanego nowym koronawirusem.

2. RAMY PRAWNE W ZAKRESIE OGRANICZAJĄCYCH ŚRODKÓW KRAJOWYCH

Art. 35 TFUE zakazuje nakładania krajowych ilościowych ograniczeń w wywozie. Zgodnie z art. 36 państwa członkowskie mogą wprowadzać środki uzasadnione „ochroną zdrowia i życia ludzi”. Takie indywidualne środki muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności, tj. muszą być odpowiednie, niezbędne i proporcjonalne do osiągnięcia takiego celu, poprzez zapewnienie odpowiedniego zaopatrzenia w materiały osobom, które ich najbardziej potrzebują, a jednocześnie zapobieganie występowaniu lub pogłębianiu się niedoborów produktów uznanych za podstawowe – takich jak środki ochrony indywidualnej, wyroby medyczne lub produkty lecznicze – w całej UE. Oznacza to w szczególności, że:

1. Zwykły zakaz wywozu nie spełnia prawnego wymogu proporcjonalności. Środek taki sam w sobie nie gwarantuje, że produkty dotrą do osób najbardziej potrzebujących. W związku z tym nie jest on odpowiedni do osiągnięcia celu, jakim jest ochrona zdrowia mieszkańców Europy. Zakaz wywozu nie pomoże na przykład uniknąć gromadzenia zapasów lub kupowania towarów przez osoby, które obiektywnie nie potrzebują ich w ogóle lub potrzebują je tylko w ograniczonym zakresie. Nie zapewni on także kierowania podstawowych towarów tam, gdzie są one najbardziej potrzebne, tj. do osób zakażonych lub instytucji opieki zdrowotnej oraz ich personelu.
2. Środki bez jasno określonego zakresu zastosowania ograniczonego do rzeczywistych potrzeb, bez solidnego uzasadnienia lub daty wygaśnięcia mogą zwiększyć ryzyko niedoborów i w związku z tym być nieproporcjonalne.
3. Środki regulujące odnośne rynki, zawierające odpowiednie mechanizmy kierowania podstawowych towarów tam, gdzie są najbardziej potrzebne, zarówno do państw członkowskich, jak i do wybranych nabywców w innych państwach członkowskich, mogą mieć pozytywny wpływ na ogólne skoordynowane europejskie podejście i pomóc ratować życie ludzkie.
4. Regulacja cen może pomóc uniknąć gwałtownego wzrostu i zawyżania cen, pod warunkiem że zasady te mają jednakowe zastosowanie do wszystkich właściwych przedsiębiorców, bez dyskryminacji ze względu na przynależność państwową i miejsce prowadzenia działalności, i pod warunkiem, że towarzyszą im inne odpowiednie środki mające na celu skierowanie dostaw do osób najbardziej potrzebujących.

ZAŁĄCZNIK 3 – POMOC PAŃSTWA

Pomoc dla przedsiębiorstw mających pilne potrzeby związane z płynnością lub stojących w obliczu upadłości ze względu na epidemię COVID-19

Na mocy unijnych zasad pomocy państwa, tj. wytycznych Komisji dotyczących ratowania i restrukturyzacji przedsiębiorstw, których podstawą jest art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, państwa członkowskie mogą przyznać pilną i tymczasową pomoc w formie gwarancji kredytowych lub pożyczek wszystkim przedsiębiorstwom znajdującym się w trudnej sytuacji. Taka pomoc służy pokryciu przewidywanych potrzeb operacyjnych przedsiębiorstw przez okres 6 miesięcy.

Ponadto przedsiębiorstwa, które (jeszcze) nie znajdują się w trudnej sytuacji, również mogą otrzymać takie wsparcie, jeśli mają pilne potrzeby związane z płynnością z powodu zaistnienia wyjątkowych i nieprzewidzianych okoliczności takich jak epidemia COVID-19, na odpowiednich warunkach, zwłaszcza jeśli chodzi o poziom wynagrodzenia, jakie beneficjent musi uiścić z tytułu gwarancji lub pożyczki państwowej.

Przedsiębiorstwa, które już otrzymały takie wsparcie w ostatnich 10 latach, zasadniczo nie kwalifikują się do otrzymania dalszej pomocy, co ma zapobiec sztuczemu utrzymywaniu na rynku nierentownych przedsiębiorstw (zasada „pierwszy i ostatni raz”). Komisja jest jednak **gotowa** zaakceptować wyjątki od tej zasady w wyjątkowych i nieprzewidzianych okolicznościach takich jak epidemia COVID-19, na podstawie indywidualnego zgłoszenia.

Wytyczne dotyczące ratowania i restrukturyzacji przedsiębiorstw uprawniają także państwa członkowskie do wdrażania celowych programów wsparcia dla MŚP i mniejszych przedsiębiorstw państwowych, w tym przeznaczonych na pokrycie pilnych potrzeb związanych z płynnością przez okres do 18 miesięcy. Na przykład, w lutym 2019 r. Komisja zatwierdziła – jako środek gotowości na brexit – program pomocy o wartości 400 mln EUR w Irlandii², przeznaczony na pokrycie pilnych potrzeb MŚP związanych z płynnością oraz potrzeb w zakresie ratowania i restrukturyzacji. Władze irlandzkie przekierowały teraz ten środek na pomoc dla przedsiębiorstw w związku z epidemią COVID-19. Podobne programy wsparcia wdrażane są również w innych państwach członkowskich, mianowicie Finlandii, Francji, Niemczech, Polsce i Słowenii, a także w niektórych regionach w Austrii, Belgii i Hiszpanii. Komisja jest gotowa wspierać inne państwa członkowskie w sprawnym wprowadzaniu podobnych programów, jeśli wystąpi taka potrzeba. Jeśli ze względu na epidemię COVID-19 państwa członkowskie chcą zwiększyć budżet zatwierdzonych już programów, zwiększenie o mniej niż 20% nie musi być zgłaszane i może zostać przeprowadzone przez państwa członkowskie bezpośrednio, bez dodatkowej interwencji ze strony Komisji. Zgłoszone zwiększenia budżetu o ponad 20% podlegają uproszczonej procedurze oceny.

Pomoc na zrekompensowanie przedsiębiorstwom strat poniesionych w wyniku epidemii COVID-19

Na mocy art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE Komisja może zatwierdzać przyznawaną przez państwa członkowskie pomoc państwa mającą na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi.

² SA.53350 (2019/N) – Irlandia – Zwiększenie budżetu programu pomocy na ratowanie i restrukturyzację (SA.49040 zmienione w celu pokrycia tymczasowego wsparcia restrukturyzacyjnego przez SA. 50651).

Aby kwalifikować się jako zdarzenie nadzwyczajne, musi być ono (i) nieprzewidywalne lub trudne do przewidzenia; (ii) o szerokiej skali / dużym wpływie gospodarczym; oraz (iii) mieć charakter nadzwyczajny, tzn. różnić się znacznie od warunków, na jakich normalnie funkcjonuje rynek. Komisja uważa, że epidemia COVID-19 kwalifikuje się do uznania za takie właśnie zdarzenie nadzwyczajne.

Środki na podstawie art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE mogą być ukierunkowane na wsparcie konkretnych sektorów (w formie programów) lub indywidualnych przedsiębiorstw. Państwa członkowskie mogą więc wykorzystać tę opcję do opracowania programów skierowanych do wszelkiego rodzaju przedsiębiorstw z sektorów szczególnie ciężko dotkniętych (np. lotniczego, turystycznego i hotelarskiego) lub przyznać indywidualne wsparcie poszczególnym przedsiębiorstwom.

Przy opracowywaniu takich programów państwa członkowskie mogą korzystać z dotychczasowych doświadczeń i stosowanych praktyk. Np. w kontekście zamachów z 11 września Komisja zatwierdziła programy wsparcia we Francji i w Niemczech na podstawie art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE przeznaczone na pokrycie strat z działalności operacyjnej poniesionych przez linie lotnicze w okresie od 11 do 14 września 2001 r. z powodu zamknięcia przestrzeni powietrznej na skutek zamachów³. Także i po wybuchu wulkanu islandzkiego i emisji chmury pyłu w kwietniu 2010 r. Komisja zatwierdziła program wsparcia w Słowenii mający na celu pokrycie 60% strat ekonomicznych poniesionych przez linie i porty lotnicze (w porównaniu z sytuacją gdyby do katastrofy nie doszło) w okresie następującym po tym zdarzeniu i do czasu powrotu przedsiębiorstw do normalnej działalności⁴.

Art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE uprawnia także państwa członkowskie do kompensowania strat organizatorów imprez, jeżeli wydarzenia takie jak koncerty, festiwale, turnieje sportowe, imprezy kulturalne czy handlowe zostają odwołane jako bezpośredni skutek nadzwyczajnego zdarzenia na ich terytorium. W dniu 10 marca 2020 r. Komisja otrzymała zgłoszenie od Danii (pierwsze i jedyne do tej pory zgłoszenie pomocy państwa związane z epidemią COVID-19) dotyczące programu rekompensat dla organizatorów imprez na ponad 1 tys. uczestników, które musiały zostać odwołane ze względu na wybuch epidemii COVID-19. Komisja podjęła decyzję o zatwierdzeniu tego środka w ciągu 24 godzin od chwili otrzymania zgłoszenia od władz duńskich. Wzorując się na tym przypadku, Komisja jest gotowa udzielać wsparcia innym państwom członkowskim, które pragną wdrożyć podobne środki.

W przypadku wszystkich środków przyjętych na podstawie art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE musi istnieć bezpośredni związek przyczynowy między przyznaną pomocą a szkodą wynikającą z nadzwyczajnego zdarzenia dla każdego z beneficjentów, a wszelka pomoc musi być ograniczona do tego, co niezbędne do naprawienia szkód. W tym kontekście Komisja jest gotowa współpracować z państwami członkowskimi w celu znalezienia wykonalnych rozwiązań, w tym np. dotyczących wykorzystania wskaźników zastępczych do określania strat ekonomicznych, zgodnie z przepisami unijnymi.

³ SA 269/2002 – Niemcy – Rekompensata za bezpośrednie straty poniesione w wyniku zamknięcia zewnętrznej przestrzeni powietrznej w okresie od 11 do 14 września 2001 r.; SA 309/2002 – Francja – Bezpieczeństwo lotnicze – rekompensata kosztów w następstwie zamachów z 11 września 2001 r.

⁴ SA.32163 – Słowenia – Eliminowanie konsekwencji szkód poniesionych przez przedsiębiorstwa lotnicze i porty lotnicze w wyniku trzęsienia ziemi na Islandii i będącej jego następstwem chmury pyłu w kwietniu 2010 r.