

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie mechanizmu eliminowania barier prawnych i administracyjnych w kontekście transgranicznym”**

(COM(2018) 373 final – 2018/0198 (COD))

(2018/C 440/20)

Sprawozdawca: **Etele BARÁTH**

Konsultacja	Parlament Europejski, 11.6.2018 Rada Unii Europejskiej, 19.6.2018
Podstawa prawna	Art. 175 i 304 TFUE
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	7.9.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.9.2018
Sesja plenarna nr	537
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	195/1/3

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje zaprezentowany przez Komisję Europejską wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie mechanizmu eliminowania barier prawnych i administracyjnych w kontekście transgranicznym (zwanego dalej „mechanizmem”). Zdaniem EKES-u wniosek odzwierciedla nowe podejście i może poprawić możliwości współpracy opartej na zasadzie pomocniczości między różnymi państwami członkowskimi, a także przyczynić się do trwałego i bardziej zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego regionów transgranicznych oraz wzrostu PKB Unii Europejskiej.

1.2. EKES uważa, że argumentacja przedstawiona we wniosku jest uzasadniona, ponieważ nawet jeżeli istnieje obecnie wiele instrumentów instytucjonalnych na rzecz wspomnianych obszarów (w szczególności INTEREG i EUWT), nie posiadają one wymaganych kompetencji do przedsięwzięcia takich środków prawnych.

1.3. Zdaniem EKES-u wdrożenie projektu rozporządzenia może przyczynić się do wyeliminowania historycznych barier, rozpowszechnienia europejskości w życiu codziennym i wzmocnienia poczucia obywatelstwa europejskiego.

1.4. EKES zachęca Komisję Europejską do uściślenia wszystkich kwestii prowadzących do niepewności prawa, aby proces postrzegany jako złożony i w znacznej mierze obwarowany nadmiernymi gwarancjami nie działał zniechęcająco na potencjalnych użytkowników tych przepisów. Należy jasno określić sposób zachęcania dwóch sąsiadujących ze sobą państw członkowskich do współpracy, kiedy ich koncepcje projektu różnią się lub ich podejścia nie są ogólnie zbieżne.

1.5. EKES podkreśla znaczenie stałego nadzorowania dobrego stosowania rozporządzenia, mając na uwadze, że to ostatnie nie reguluje rozwiązań, lecz sam proces i może stanowić ramy dla niezliczonych możliwości współpracy.

1.6. Zaletą projektu rozporządzenia jest to, że raczej harmonizuje niż ujednolica, a definicja jego terytorialnego zakresu zastosowania stanowi ważny element jego możliwości stosowania (zob. pkt 2.7.4).

1.7. Ponadto wniosek dotyczący rozporządzenia opiera się na założeniu, że rozwiązaniem danego problemu jest stosowanie przepisów obowiązujących po drugiej stronie granicy. Takie podejście nie jest jednak możliwe w wielu przypadkach: może zdarzyć się, że ani po jednej, ani po drugiej stronie granicy nie ma przepisów, które mogłyby przyczynić się do rozwiązania danego problemu. Rozwiązanie może w takiej sytuacji podsunąć przykład z kraju trzeciego. Należy zaproponować mechanizm możliwy do zastosowania w takim przypadku.

1.8. EKES pochwała koordynację wprowadzoną przez Komisję i liczy na transgraniczne punkty koordynujące w kwestii rozpowszechniania starych „dobrych praktyk” (programy transgraniczne itp.) i nadania inicjatywom terytorialnego charakteru (na przykład spójność ze zintegrowanymi strategiami makroregionalnymi w obszarze rozwoju obszarów miejskich). W tym celu EKES zaleca wykorzystanie fachowej wiedzy oraz zdolności koordynacyjnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego (zob. pkt 2.14.2).

1.9. Wniosek dotyczący rozporządzenia może przyczynić się do dalszego wzmocnienia innowacyjnej i odpowiedzialnej europejskiej administracji publicznej, jednak zdaniem EKES-u konieczne jest nałożenie na uczestników obowiązku przekazywania informacji, aby uwidocznic możliwości współpracy transgranicznej. Komitet proponuje ułatwienie udziału w procesie dzięki sposobom oferowanym przez administrację online i uatrakcyjnienie go.

1.10. EKES zaleca, aby zwrócić uwagę na istotny brak równowagi, który mógłby istnieć między potencjalnymi inicjatorami, a który należy zrekompensować, przewidując wsparcie uczestnictwa najmniej uprzywilejowanych na początku partnerów.

1.11. Nie można dopuścić do regresji, jeśli chodzi o transgraniczne inicjatywy i praktyki prawne. Należy szczególnie zadbać o to, by żadna ze stron nie znalazła się w gorszej sytuacji ani nie doznała szkody w wyniku współpracy.

## 2. Uwagi ogólne

2.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywy mające na celu usunięcie barier na jednolitym rynku i przyczyniające się do urzeczywistnienia jego czterech podstawowych swobód<sup>(1)</sup>. Uważa, że wniosek dotyczący utworzenia transgranicznego mechanizmu, który odzwierciedla efektywną pracę prezydencji luksemburskiej, stanowi kolejny krok w tym kierunku.

2.2. W Unii Europejskiej jest czterdzieści wewnętrznych lądowych regionów przygranicznych, które stanowią 40 % jej terytorium i są zamieszkałe przez blisko 30 % jej ludności. W ramach dojazdu do pracy granicę przekracza codziennie 1,3 mln osób<sup>(2)</sup>.

2.3. Przekraczanie granicy może powodować trudności na poziomie zatrudnienia, poprawy opieki zdrowotnej, korzystania z usług proponowanych przez instytucje państwowe lub oferty służb ratowniczych. Nieuznawanie systemów podatkowych, praw do emerytury oraz innych praw i norm, a także brak wspólnych służb ratowniczych mogą stanowić poważne problemy. Większość utrzymujących się przeszkód wynika z rozbieżnych przepisów krajowych po obu stronach granicy, z niekompatybilnych procedur administracyjnych lub po prostu z braku wspólnego planowania terytorialnego<sup>(3)</sup>.

2.4. Regiony przygraniczne osiągają na ogół gorsze wyniki gospodarcze niż pozostałe regiony w danym państwie członkowskim. W regionach przygranicznych dostęp do usług publicznych, takich jak szpitale i uczelnie, jest generalnie trudniejszy. Osoby fizyczne, przedsiębiorstwa i organy publiczne w regionach przygranicznych napotykają szczególne trudności w poruszaniu się między dwoma różnymi systemami administracyjnymi i prawnymi. Badacze z politechniki w Mediolanie wykazali, że zniesienie obecnych przeszkód administracyjnych pozwoliłoby na zwiększenie PKB Unii o około 8 %<sup>(4)</sup>.

2.5. Mając na uwadze wymiar społeczny tego wyzwania EKES uznaje za szczególnie ważne wprowadzenie mechanizmów, które, dzięki zniesieniu przeszkód administracyjnych, pozwalają obywatelom swobodnie wybrać miejsce pracy i wspierają rozwój infrastruktury i usług świadczonych w interesie ogólnym.

2.6. Również z gospodarczego punktu widzenia należy odnieść się pozytywnie do podejścia przyjętego we wniosku, które jest wyrazem chęci większego ograniczenia obciążeń administracyjnych w interesie pracodawców i pracowników.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s. 1.

<sup>(2)</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/pl/information/publications/communications/2017/boosting-growth-and-cohesion-in-eu-border-regions](http://ec.europa.eu/regional_policy/pl/information/publications/communications/2017/boosting-growth-and-cohesion-in-eu-border-regions).

<sup>(3)</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/review/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/review/).

<sup>(4)</sup> Camagni i in., Quantification of the effects of legal and administrative border obstacles in land border regions, Komisja Europejska, Bruksela, 2017.

2.7. Ze względu na peryferyjność strefy przygraniczne mają często mniej uprzywilejowaną pozycję, zarówno pod względem gospodarczym, jak i społecznym<sup>(5)</sup>. Taka inicjatywa mogłaby przyczynić się do spójności terytorialnej, której celem jest zagwarantowanie harmonijnego rozwoju wszystkich obszarów i umożliwienie ich mieszkańcom jak najlepszego wykorzystania atutów regionu. W świetle Traktatu z Lizbony<sup>(6)</sup> EKES jest zdania, że taka różnorodność może stać się zaletą przyczyniającą się do zrównoważonego rozwoju całej Unii.

2.7.1. EKES ubolewa, że Komisja nie uruchomiła partycypacyjnego procesu tworzenia całościowej, zintegrowanej strategii działań na rzecz zrównoważonej Europy w perspektywie 2030 r. i później<sup>(7)</sup>. Szczególnie ważne jest zatem nadanie nowemu mechanizmowi kontekstu: zdaniem EKES-u nowe transgraniczne punkty koordynujące, poza harmonizacją prawną muszą również dbać o włączenie inicjatyw w różne procesy terytorialne.

2.7.2. Procesy terytorialne obejmują w szczególności strategie terytorialne na różnych szczeblach (np. strategie makroregionalne lub zintegrowane strategie rozwoju obszarów miejskich), a także uwzględnienie doświadczenia związanego z europejskimi programami współpracy terytorialnej, zwłaszcza jeżeli chodzi o doświadczenia i wyniki programów transgranicznych.

2.7.3. Mocną stroną tekstu w jego aktualnym brzmieniu, w stosunku do wcześniej przedstawianych koncepcji, jest to, że nie wyklucza on możliwości współpracy morskiej (co sprawia, że instrument można stosować w odniesieniu do dynamicznej współpracy morskiej, którą nawiązano na przykład w aglomeracji kopenhaskiej oraz między Helsinkami a Tallinem, lub stosunków włosko-chorwackich, które znajdują się obecnie w pełnym rozkwicie).

2.7.4. Chociaż terytorialny zakres stosowania znajduje się na poziomie NUTS 3, w zależności od interpretacji wniosku ustawodawczego, przewidziano w nim stosowanie mechanizmu w odniesieniu do możliwie najmniejszego uzasadnionego terytorium, co należy przyjąć z zadowoleniem. Ważne jest jednak, aby rozporządzenie było dostosowane do przypadków, w których terytorialny zakres stosowania musi sięgać poza zaproponowane granice administracyjne (np. częstotliwość radiowa karetek w stosownym przypadku musi działać na większym obszarze).

2.8. Ochrona środowiska stała się obecnie niezaprzeczalnym priorytetem, co znajduje odzwierciedlenie również w nowym projekcie budżetu UE: Komisja proponuje zwiększenie środków na wsparcie działań na rzecz środowiska i klimatu<sup>(8)</sup>. Nie ulega wątpliwości, że należy przyjąć z zadowoleniem wszelkie próby przyjęcia spójnego podejścia do ekosystemu europejskiego oferującego możliwość ochrony przyrody.

2.9. Podobnie jak Komisja w komunikacie zatytułowanym „Zwiększanie wzrostu gospodarczego i spójności w regionach przygranicznych Unii Europejskiej”<sup>(9)</sup> (w którym w dziesięciu propozycjach przedstawiono sposób, w jaki Unia Europejska i jej państwa członkowskie mogłyby ograniczyć złożoność, długość i koszt interakcji transgranicznych oraz zachęcić do nadania wspólnego charakteru usługom wzdłuż granic wewnętrznych) EKES wyraża opinię, że współpraca musi wykraczać poza harmonizację prawną (wspieranie wielojęzyczności itp.).

2.10. Należy się jednak obawiać, że wprowadzenie mechanizmu na zasadzie dobrowolności doprowadzi do dodatkowej fragmentacji praktyki prawnej i konfiguracji administracyjnej w Europie, a ponadto pojawiają się znaczne rozbieżności między praktykami państw najbardziej rozwiniętych i państw, które są mniej rozwinięte. W efekcie te ostatnie napotykać nie tylko różne przeszkody prawne, lecz również stoją w obliczu poważniejszych wyzwań, na przykład gospodarczych.

2.11. EKES ma świadomość czasochłonnego charakteru harmonizacji prawnej, jednak zachęca państwa członkowskie do stworzenia możliwie najbardziej jednorodnej struktury. Ogólnie wydaje się, że celem wniosku dotyczącego rozporządzenia jest skrócenie terminów proceduralnych w celu ochrony podmiotów lokalnych. Jednak ze względu na złożoność mechanizmu i długość biurokratycznych procedur musi istnieć silna wola współpracy, aby zapewnić przestrzeganie przewidzianych terminów.

2.12. Konfiguracja nowego systemu instytucjonalnego na kilku szczeblach również rodzi pewne pytania. Należy określić ramy funkcjonowania tych instytucji w taki sposób, aby pojawiające się przeszkody nie miały następstw dla organów (niedostateczne zdolności itp.).

<sup>(5)</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr_pl.pdf).

<sup>(6)</sup> Dz.U. C 306 z 17.12.2007.

<sup>(7)</sup> Dz.U. C 345 z 13.10.2017, s. 91.

<sup>(8)</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-4002\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4002_pl.htm).

<sup>(9)</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/pl/information/publications/communications/2017/boosting-growth-and-cohesion-in-eu-border-regions](http://ec.europa.eu/regional_policy/pl/information/publications/communications/2017/boosting-growth-and-cohesion-in-eu-border-regions).

2.13. W tym względzie Komitet wyraża zadowolenie z odgrywanej przez Komisję Europejską roli koordynatora, możliwej dzięki utworzeniu przygranicznego punktu kontaktowego<sup>(10)</sup> we wrześniu 2017 r.

2.13.1. EKES wyraża jednak zaniepokojenie brakiem środków europejskich, co może stanowić problem, zwłaszcza dla mniej rozwiniętych państw członkowskich. Uważa zatem za istotne wprowadzenie możliwości powiązań między różnymi funduszami finansowymi a mechanizmem.

2.14. Popiera w szczególności oddolny charakter inicjatywy w zakresie, w jakim to podmioty lokalne, tj. podmioty, które rzeczywiście doświadczają wspomnianych trudności i muszą stawić im czoło, są głównym celem procedury harmonizacji.

2.14.1. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego mobilizujące zainteresowane lokalne podmioty są na szczególnie dobrej pozycji, by wskazać lokalne problemy i zaproponować rozwiązania. W związku z tym EKES uważa, że ich udział ma szczególne znaczenie, i zachęca do korzystania z ich wiedzy fachowej i zdolności koordynacyjnych (na przykład poprzez wykorzystywanie wskaźników międzyregionalnych izb handlowych czy też istniejącej już współpracy między związkami zawodowymi lub organizacjami broniącymi interesów określonych grup). Komitet uważa również, że ważne jest uwzględnienie prac krajowych i regionalnych rad społeczno-gospodarczych.

2.14.2. Państwa członkowskie powinny ponadto szeroko wspierać organizacje społeczeństwa obywatelskiego, tak aby podmioty w niekorzystnej sytuacji ekonomicznej również były informowane o dostępnych możliwościach i mogły z nich korzystać.

2.14.3. W związku z tym EKES proponuje wspierać pracę organizacji utworzonych przez regiony przygraniczne (takich jak Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych, Transgraniczna Misja Operacyjna lub Środkowoeuropejska Służba Inicjatyw Transgranicznych) w celu promowania interesów stref przygranicznych, nawiązywania kontaktów i wymiany doświadczeń między różnymi podmiotami, a także możliwości współpracy.

Bruksela, dnia 19 września 2018 r.

Luca JAHIER  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---

<sup>(10)</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-3270\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3270_pl.htm).