

OPINIE

KOMITET REGIONÓW

149. SESJA PLENARNA KR-U, 27.4.2022–28.4.2022

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Zacieśnienie stosunków między UE a Zjednoczonym Królestwem na szczeblu niższym niż krajowy i zarządzenie terytorialnym skutkom wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE

(2022/C 301/03)

Sprawozdawca: Michael MURPHY (IE/EPL), członek rady hrabstwa Tipperary, burmistrz okręgu Clonmel

ZALECENIA POLITYCZNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW (KR)

Uwagi ogólne

1. Z zadowoleniem przyjmuje umowę o handlu i współpracy między Unią Europejską (UE) a Zjednoczonym Królestwem, która w pełni weszła w życie 1 maja 2021 r. i zapewnia stabilne ramy prawne dla stosunków dwustronnych. KR popiera wspólne i odpowiedzialne podejście do wdrażania umowy o handlu i współpracy, w tym protokołu w sprawie Irlandii Północnej, oraz przestrzeganie równych warunków działania, i uznaje wysiłki Komisji Europejskiej na rzecz znalezienia kreatywnych rozwiązań, w szczególności odnośnie do kwestii pojawiających się między Irlandią Północną a resztą Zjednoczonego Królestwa.
2. Przypomina, że umowa o handlu i współpracy⁽¹⁾ jest umową o wolnym handlu⁽²⁾ obejmującą postanowienia dotyczące współpracy w kwestiach gospodarczych, społecznych, środowiskowych i w sprawie rybołówstwa, „ściśle partnerstwo na rzecz bezpieczeństwa obywateli” oraz nadrzędne ramy zarządzania. KR zauważa, że umowa o handlu i współpracy obejmuje obszary kompetencji państw członkowskich, które w niektórych państwach członkowskich UE leżą w gestii regionów posiadających kompetencje ustawodawcze.
3. Ubolewa w związku z tym, że w umowie o handlu i współpracy brakuje wymiaru terytorialnego i że nie uznaje się w niej należytej roli władz lokalnych i regionalnych w stosunkach między UE a Zjednoczonym Królestwem. Odnosi się ona do władz lokalnych i regionalnych jedynie w kontekście dostosowania niektórych elementów umowy do konkretnych warunków regionalnych⁽³⁾ lub bardzo konkretnych kwestii, takich jak przepisy podatkowe⁽⁴⁾. KR podkreśla, że umowa o handlu i współpracy obejmuje określoną rolę społeczeństwa obywatelskiego, które uznaje się za samoistny element ram instytucjonalnych⁽⁵⁾.
4. Z zadowoleniem przyjmuje współpracę między Unią Europejską a Zjednoczonym Królestwem w reakcji na rosyjską agresję w Ukrainie i podkreśla, że władze lokalne w całej Europie znajdują się na pierwszej linii frontu, jeśli chodzi o udzielanie praktycznego i humanitarnego wsparcia.

⁽¹⁾ W oparciu o art. 217 TFUE.

⁽²⁾ W oparciu o art. 207 TFUE.

⁽³⁾ S. 61.

⁽⁴⁾ S. 249.

⁽⁵⁾ S. 23.

Dążenie do większego instytucjonalnego uznania stosunków między UE a Zjednoczonym Królestwem na szczeblu niższym niż krajowy

5. Podkreśla, że ustanowiona w lutym 2020 r. Grupa Kontaktowa KR–Zjednoczone Królestwo jest jedynym instytucjonalnym kanałem zapewniającym forum stałego dialogu i partnerstwa politycznego między władzami lokalnymi i regionalnymi UE i Zjednoczonego Królestwa oraz wymiany specjalistycznej wiedzy, zwłaszcza w sprawie współpracy terytorialnej i w kwestiach transgranicznych. Uznaje, że Grupa Kontaktowa zapewnia przestrzeń dla obopólnych korzyści i wspólnego zainteresowania w celu omówienia problemów lub możliwości wynikających z wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE, zwłaszcza w odniesieniu do obszarów tematycznych, które nie znają granic (np. zmiana klimatu, turystyka, transformacja cyfrowa i ekologiczna oraz wspólne dziedzictwo kulturowe). Daje również przedstawicielom KR-u środki umożliwiające omawianie takich kwestii z przedstawicielami władz lokalnych i regionalnych Zjednoczonego Królestwa, a tym samym umożliwia KR-owi utrzymywanie i wspieranie owocnych stosunków na szczeblu niższym niż krajowy.

6. Uznaje, że stosunki między UE a Zjednoczonym Królestwem, biorąc pod uwagę bezprecedensowe wystąpienie państwa członkowskiego z UE, pozostaną najbardziej intensywnymi i wielowymiarowymi stosunkami z państwem trzecim, a stosunki na szczeblu niższym niż krajowy zasługują na uznanie. W związku z tym wzywa do formalnego uznania Grupy Kontaktowej KR–Zjednoczone Królestwo jako oficjalnego partnera – na szczeblu niższym niż krajowy – władz lokalnych i regionalnych UE i Zjednoczonego Królestwa w ramach umowy o handlu i współpracy. Zadaniem Grupy Kontaktowej byłaby ocena wymiaru niższego niż krajowy kluczowych kwestii politycznych i legislacyjnych, które będą wpływać na dwustronne stosunki Zjednoczone Królestwo–UE. Podobną ocenę przeprowadzą w swoich obszarach zainteresowania Zgromadzenie Parlamentarne, Forum Społeczeństwa Obywatelskiego i wyspecjalizowane komisje Zjednoczonego Królestwa–UE. KR wzywa również władze lokalne i regionalne w Zjednoczonym Królestwie do dalszej współpracy z rządem Zjednoczonego Królestwa na rzecz formalnego uznania tej grupy.

7. Wzywa Komisję Europejską do ponownego przeanalizowania struktur Wspólnej Rady Partnerstwa, która nadzoruje wdrażanie i stosowanie umowy o handlu i współpracy, w celu rozwiązania problemu braku wymiaru terytorialnego poprzez zaangażowanie władz lokalnych i regionalnych w monitorowanie umowy o handlu i współpracy i w zarządzanie nią. Ustanowienie dialogów lokalnych (uzgodnienia techniczne) w celu zajęcia się tematami należącymi do kompetencji lokalnych (rybołówstwo, szkolenie, mobilność, współpraca terytorialna itp.) przyczyniłoby się do poprawy stosunków między UE a Zjednoczonym Królestwem na szczeblu makro.

8. Zachęca Parlament Europejski do podjęcia sformalizowanej i korzystnej dla obu stron współpracy w kwestiach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania między KR-em a Delegacją do Zgromadzenia Parlamentarnego Partnerstwa UE–Zjednoczone Królestwo w celu dostarczenia danych z terenu dotyczących wdrażania umowy o handlu i współpracy.

9. Docenia toczące się rozmowy na szczeblu politycznym i technicznym mające na celu rozwiązanie problemów wynikających z wdrożenia protokołu w sprawie Irlandii Północnej. Ma świadomość trwających prac Komisji Europejskiej nad sfinalizowaniem traktatu o Gibraltarze, podkreśla jednak, że działania, które nie zostały jeszcze dopracowane, nie powinny stać na przeszkodzie gotowości władz lokalnych i regionalnych do szybkiego określenia sposobów współpracy.

Przeciwdziałanie terytorialnym skutkom brexitu

10. Uważa, że od początku 2020 r. trudno jest oddzielić skutki negocjacji i wejścia w życie umowy o handlu i współpracy od skutków pandemii COVID-19⁽⁶⁾. Z zadowoleniem przyjmuje niedawne badanie KR-u pt. „Nowe stosunki handlowe i gospodarcze między UE a Zjednoczonym Królestwem: wpływ na regiony i miasta”, z którego wynika, że konsekwencje brexitu są niesymetryczne pomiędzy sektorami i pomiędzy regionami UE, gdyż dotyczą bardziej małe przedsiębiorstwa, mogą zmniejszyć mobilność kapitału ludzkiego i ograniczyć współpracę między przedsiębiorstwami z UE i ze Zjednoczonego Królestwa oraz mają negatywny wpływ na regiony i społeczności zaangażowane w międzyregionalne projekty ze Zjednoczonym Królestwem. Z zadowoleniem przyjmuje to, że wyniki badania potwierdzają, iż do zaradzenia problemowi tych niesymetrycznych konsekwencji dla Europy niezbędne będzie zwiększenie budżetu pobrexitowej rezerwy dostosowawczej.

11. Uznaje, że wpływ terytorialny brexitu jest odczuwalny w regionach w całej UE, a problemy mają charakter m.in. gospodarczy, ekologiczny, społeczny, kulturalny i edukacyjny – począwszy od handlu w głównych portach, które szczególnie ucierpiały, np. w Antwerpii, Calais, Cork, Dover, Dublinie, Rotterdamie i Zeebrugge, poprzez przyszłość wymiany studenckiej, wydziałów uniwersyteckich współpracujących w zakresie zmiany klimatu i przystosowania się do niej, regionalnych agencji handlowych wyznaczających alternatywne rynki po kwestie obywatelskie, takie jak mobilność i integracja.

⁽⁶⁾ Zob. rozdział VI dorocznego barometru KR-u 2021: <https://cor.europa.eu/en/our-work/Documents/barometer-fullreport%20web.pdf>.

12. Podkreśla znaczenie pobrewitowej rezerwy dostosowawczej dla łagodzenia najbardziej bezpośrednich kosztów i określenia długoterminowych potrzeb w zakresie oceny skutków brexitu, wspierania regionów i sektorów gospodarki państw członkowskich, w tym tworzenia i ochrony miejsc pracy poprzez mechanizmy takie jak zmniejszony wymiar czasu pracy, przekwalifikowanie i szkolenia oraz wyznaczanie nowych rynków.

13. W związku z tym KR nalega, by w pełni przestrzegane były przepisy rozporządzenia w sprawie pobrewitowej rezerwy dostosowawczej dotyczące zaangażowania regionów i społeczności lokalnych we wdrażanie tej rezerwy oraz sprawozdawczości na poziomie NUTS 2. KR przypomina również, że z myślą o programowaniu funduszy z zakresu pobrewitowej rezerwy dostosowawczej zwrócił się o skoncentrowanie się na MŚP, na środkach mających na celu ponowną integrację obywateli UE oraz na pomocy technicznej. Jeśli chodzi o podział środków, KR opowiedział się za minimalnym pokryciem lub za programami dla nowych morskich regionów graniczących ze Zjednoczonym Królestwem oraz za przydziałem środków finansowych na rybołówstwo bez indeksacji krajowej.

14. Obecnie KR podziela obawy partnerów regionalnych w Zjednoczonym Królestwie, że strategiczne planowanie polityki regionalnej cierpi z powodu utraty finansowania w ramach polityki spójności UE oraz braku bezpieczeństwa programowania wieloletniego.

Wyznaczanie nowych kierunków współdziałania poza umową o handlu i współpracy

15. Podkreśla gotowość stowarzyszeń samorządów lokalnych i władz lokalnych w całym Zjednoczonym Królestwie, a w szczególności narodów zdecentralizowanych, do dalszych, a nawet wzmocnionych stosunków na szczeblu niższym niż krajowy z partnerami z UE w okresie po brexicie.

16. Zwraca uwagę, że uznanie i wspieranie relacji na szczeblu niższym niż krajowy ma istotne znaczenie, ponieważ uzgodnienia na poziomie lokalnym mogą przyczynić się do poprawy relacji w skali makro. Na przykład przywrócenie lokalnych uzgodnień technicznych w sprawie rybołówstwa na obszarze Wysp Normandzkich mogłoby służyć poprawie stosunków między UE a Zjednoczonym Królestwem w skali makro.

17. Z zadowoleniem przyjmuje to, że choć Zjednoczone Królestwo nie uczestniczy już w unijnych programach finansowania, nadal uczestniczy w czterech następujących programach technicznych UE: „Horyzont Europa”, „Copernicus” i nadzór satelitarny, badania naukowe i szkolenia Euratom oraz ITER. W szczególności dwa pierwsze wymienione programy są istotne dla władz lokalnych i regionalnych. Zauważa, że istnieje szereg inicjatyw, w których nadal uczestniczą regiony Zjednoczonego Królestwa, w tym Szkocja i Walia – w finansowanej w ramach programu „Horyzont Europa” inicjatywie Vanguard⁽⁷⁾ (która towarzyszy transformacji przemysłowej w następstwie pluralistycznego, interaktywnego i dotyczącego przedsiębiorczości procesu opartego na regionach RIS3/I3) – oraz Rada Hrabstwa Kent – w inicjatywie Komitetu Cieśniny⁽⁸⁾.

18. Przypomina, że niektóre regiony Zjednoczonego Królestwa nadal uczestniczą w obecnym okresie programowania (do końca 2023 r.), w tym w ramach Interreg „Morze Północne”, Interreg „Kanał La Manche” i Interreg „Irlandia-Walia”. Stwierdza, że Zjednoczone Królestwo wnosi istotny wkład finansowy w te programy transgraniczne w wysokości do jednej trzeciej budżetu. KR zauważa, że władze lokalne i regionalne najprawdopodobniej nie będą w stanie zrekomensować utraty finansowania Interreg za pomocą funduszy regionalnych lub lokalnych.

19. Uznaje, że w odniesieniu do zamknięcia programów, zwłaszcza gdy instytucje zarządzające mają siedzibę w Zjednoczonym Królestwie („Kanał La Manche” i „Irlandia-Walia”), muszą one zostać zamknięte na najlepszych możliwych warunkach w interesie brytyjskich i unijnych beneficjentów oraz zgodnie z wymogami UE.

20. Uznaje, że jedynym programem współpracy transgranicznej, który po brexicie przetrwa dłużej niż do 2023 r., będzie program „Peace Plus” na lata 2021–2027, finansowany przez UE na kwotę około 1 mld EUR. „Peace Plus” połączy istniejące elementy finansowania „EU Peace” i „Interreg” w jeden spójny program transgraniczny dla Irlandii Północnej i granicznych hrabstw Irlandii. Ten program nadal stanowi istotny wkład we wdrażanie porozumienia wielokopiatkowego.

21. Zauważa, że udział Zjednoczonego Królestwa w programach Interreg, które już teraz mają duży udział państw trzecich, jak np. programy „Peryferia Północne i Arktyka”, „Morze Północne” i „Europa Północno-Zachodnia”, jest możliwy, jeżeli rząd Zjednoczonego Królestwa wyrazi zgodę na finansowanie udziału.

⁽⁷⁾ <http://www.s3vanguardinitiative.eu/members>

⁽⁸⁾ Komitet Cieśniny to wielostronne forum dialogu, zapewniające uczestnikom elastyczne ramy współpracy w granicach ich kompetencji oraz rozszerzające współpracę na lokalne zainteresowane strony w zakresie wolontariatu, edukacji lub biznesu.

22. Podkreśla, że możliwe jest utworzenie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) z udziałem partnera z tylko jednego państwa członkowskiego UE, w tym jego regionów najbardziej oddalonych, oraz jednego organu samorządu lokalnego lub regionalnego ze Zjednoczonego Królestwa. Sugeruje, aby państwa członkowskie UE rozważyły to narzędzie w dążeniu do współpracy ze Zjednoczonym Królestwem, o ile jest ono spójne z ich współpracą terytorialną.

23. Ubolewa, że wpływ brexitu nie został uwzględniony przez Komisję Europejską w ósmym sprawozdaniu w sprawie spójności. Tymczasem brexit przyczynił się do zakłóceń w gospodarce, współpracy międzyregionalnej, ekosystemach badawczych, systemach szkoleniowych i demografii w niektórych regionach UE. Europejski Komitet Regionów życzyłoby sobie lepszego uwzględnienia rozwoju sytuacji geopolitycznej w perspektywnym podejściu do okresu po 2027 r.

24. Z zadowoleniem przyjmuje to, że miasta i regiony Zjednoczonego Królestwa są nadal aktywnie zaangażowane w wiele sieci i stowarzyszeń UE, takich jak Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy, i że pewnie pozostaną członkami niektórych europejskich stowarzyszeń, takich jak Konferencja Peryferyjnych Regionów Nadmorskich (CPMR), Eurocities oraz Rada Gmin i Regionów Europy (CEMR). Można oczekiwać, że mechanizmy te zapewnią doskonałą wymianę doświadczeń między władzami lokalnymi i regionalnymi w Zjednoczonym Królestwie a władzami lokalnymi i regionalnymi w UE.

25. Wyraża przekonanie, że współpraca między władzami lokalnymi i regionalnymi UE i Zjednoczonego Królestwa będzie kontynuowana w ramach partnerstw, biorąc pod uwagę, że około 100 miast i miejscowości⁽⁹⁾ w Zjednoczonym Królestwie ma powiązania partnerskie z miastami w państwach członkowskich UE. Wzywa partnerstwa do dalszego poszukiwania możliwych metod finansowania w celu wsparcia tych prac, ponieważ partnerstwa te sprzyjają wymianie najlepszych praktyk, wzajemnemu zrozumieniu i dzieleniu wspólnych wartości oraz mają zasadnicze znaczenie dla europejskiego stylu życia.

26. Uznaje znaczenie wymiany edukacyjnej dla mobilności studentek i studentów i wspólnych badań naukowych, a także rozwoju umiejętności językowych i więzi międzyludzkich oraz popiera wysiłki administracji zdecentralizowanej Zjednoczonego Królestwa na rzecz otwarcia nowych dróg współpracy wykraczających poza ramy umowy o handlu i współpracy.

27. Wyraża szczególne uznanie dla walijskiego programu „Taith”⁽¹⁰⁾ i z zadowoleniem przyjmuje zarówno walijskie, jak i szkockie międzynarodowe programy wymiany edukacyjnej, które mogą przynajmniej częściowo zrekompensować wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z programu Erasmus+ i wypełnić luki po brytyjskim krajowym programie im. Turinga⁽¹¹⁾.

28. Zauważa, że istnieje widoczna tendencja do dwustronnej współpracy na szczeblu niższym niż krajowy, o czym świadczy otwarcie przedstawicielstw regionów UE w Londynie i poza nim w obrębie Zjednoczonego Królestwa. Narody zdecentralizowane Zjednoczonego Królestwa realizują agendę społeczeństw globalnych, w której priorytetem są dwustronne stosunki z regionami europejskimi. W Anglii miasta i obszary metropolitalne również inicjują projekty współpracy dwustronnej, czego dowodem jest np. partnerstwo między regionem Greater Manchester a Nadrenią Północną-Westfalią. Przyjmując z zadowoleniem stosunki dwustronne, KR sugeruje jednak, że nie powinno to odbywać się kosztem władz lokalnych i regionalnych w krajach o słabszych zdolnościach na szczeblu niższym niż krajowy, a wsparcie to nie powinno być postrzegane jako konkurowanie z celem KR-u polegającym na uzyskaniu instytucjonalnego uznania wymiaru niższego niż krajowy w stosunkach między UE a Zjednoczonym Królestwem.

29. Dostrzega niewykorzystane perspektywy współpracy między władzami lokalnymi i regionalnymi UE i Zjednoczonego Królestwa w zakresie wspólnego zaangażowania wobec wspólnych wyzwań, takich jak udzielanie pomocy humanitarnej, zrównoważone zarządzanie Morzem Północnym, kanałem La Manche i Morzem Irlandzkim, a także globalna walka ze zmianą klimatu, realizacja celów zrównoważonego rozwoju na szczeblu lokalnym i regionalnym oraz przejście na bardziej zrównoważoną i cyfrową turystykę. W tym kontekście popiera koncepcję Zjednoczonego Królestwa i Francji, aby zapewnić minimalne wynagrodzenia marynarzom i pracownikom działającym w ramach tras wewnątrz Europy, czyli również pomiędzy Zjednoczonym Królestwem a Unią Europejską.

30. Podkreśla, że stosunki między regionami UE i Zjednoczonego Królestwa opierają się również na wspólnym dziedzictwie kulturowym, językach, związkach między językami celtyckimi oraz na wspólnych europejskich wartościach i historii łączącej naszych obywateli.

⁽⁹⁾ Urząd Statystyki Narodowej, Zjednoczone Królestwo, dane z 2018 r. opublikowane we wrześniu 2020 r.: <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/populationestimates/datasets/twinnedtownsandcities>.

⁽¹⁰⁾ Program pięcioletni (2022–2026) uruchomiony w lutym 2022 r. przy wsparciu rządu walijskiego w wysokości do 65 mln GBP.

⁽¹¹⁾ Program ten nie zapewnia wzajemności, trwa jeden rok i skupia się na kadrze akademickiej, a nie na studentkach i studentach.

31. Uważa, że na wszystkich instytucjach UE spoczywa obowiązek lepszego zrozumienia i określenia potencjału stosunków i partnerstw na szczeblu niższym niż krajowy między UE a Zjednoczonym Królestwem, przy uznaniu kluczowej roli władz lokalnych i regionalnych jako szczebla sprawowania rządów najbliższego obywatelom.
32. Uważa, że ustanowienie przez władze regionalne lub lokalne kompleksowych struktur doradczych w zakresie gotowości na brexit jest użytecznym narzędziem poprawy stosunków między Zjednoczonym Królestwem a UE.
33. Stwierdza, że biorąc pod uwagę przyszłe wyzwania i kierunek działań UE po brexicie, istnieje potrzeba dalszego zrozumienia wyzwań i priorytetów obywateli w UE. Konferencja w sprawie przyszłości Europy stanowi odpowiedni mechanizm umożliwiający osiągnięcie tego celu.

Bruksela, dnia 27 kwietnia 2022 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów
Apostolos TZITZIKOSTAS
