



Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Zmieniony wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie mechanizmu eliminowania barier prawnych i administracyjnych w kontekście transgranicznym

[COM(2023) 790 final – 2018/0198 (COD)]

(C/2024/4060)

Sprawozdawca: **Athanasios IOANNIDIS**

Doradca	Dimitrios SKIADAS (z ramienia sprawozdawcy)
Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 25.1.2024 Rada Unii Europejskiej, 1.2.2024
Podstawa prawna	Art. 175 akapit trzeci i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	10.4.2024
Data przyjęcia na sesji plenarnej	24.4.2024
Sesja plenarna nr	587
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	181/0/2

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) **popiera** zmieniony wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie procedury eliminowania barier prawnych i administracyjnych w kontekście transgranicznym, przedstawiony przez Komisję Europejską w celu dalszego wzmocnienia procesu integracji w kontekście rynku wewnętrznego Unii Europejskiej.

1.2. EKES **z zadowoleniem przyjmuje** nieustanne wysiłki Komisji Europejskiej i ponowne przedłożenie przez nią zmienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia, które ma na celu usunięcie barier prawnych i administracyjnych w kontekście transgranicznym poprzez wprowadzenie wymogu ustanowienia przez państwa członkowskie transgranicznych punktów koordynujących, a jednocześnie pozostawia państwom członkowskim wybór, czy wdrożyć towarzyszące narzędzie usuwania tych barier lub jakikolwiek inny instrument, który mogłyby rozważyć.

1.3. EKES **uważa**, że wcześniejsze starania dotyczące tego zagadnienia były dobrym doświadczeniem, jeśli chodzi o wskazanie i skorygowanie niedociągnięć pierwotnego wniosku, i **opiera się na** tym doświadczeniu w swojej opinii w sprawie zmienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia.

1.4. EKES **sądzi**, że proponowana procedura zasadniczo uzupełnia istniejące w UE systemy wsparcia działalności transgranicznej i stwarza warunki do opracowania kompleksowych ram usuwania transgranicznych barier prawnych i administracyjnych, a takie ramy ułatwią i poprawią życie milionów ludzi mieszkających w regionach transgranicznych.

1.5. EKES **z zadowoleniem przyjmuje** zamiar uproszczenia procesów w ramach proponowanej procedury poprzez wprowadzenie wymogu tworzenia transgranicznych punktów koordynujących jako punktów kompleksowej obsługi we wszystkich państwach członkowskich. Takie punkty będą zbierać od wszystkich zainteresowanych stron wszystkie wnioski o pomoc w usuwaniu przeszkód transgranicznych. Następnie będą oceniać odpowiednie akta, identyfikować możliwe rozwiązania i informować inicjatorów.

1.6. EKES **uważa**, że zapewnienie narzędzia ułatwiającego usuwanie barier transgranicznych jest ważnym procesem. Fakultatywne stosowanie go nie powinno jednak zmniejszać wartości dodanej, jaką wnosi ono w procedurę eliminowania barier transgranicznych.

1.7. EKES **sądzi**, że utworzenie publicznego ogólnoeuropejskiego rejestru akt transgranicznych pomogłoby w ogólnym rejestrowaniu barier prawnych i administracyjnych, a następnie w wymianie poglądów i doświadczeń między właściwymi organami, która miałaby zapewnić możliwości usunięcia tych przeszkód. Byłoby szczególnie pomocne, gdyby Komisja Europejska rozważała sporządzanie rocznego sprawozdania na temat przeszkód i proponowanych rozwiązań w oparciu o dane zawarte w rejestrze.

1.8. EKES, jako instytucjonalny głos społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych, **popiera** przedstawione w zmienionym wniosku dotyczącym rozporządzenia argumenty przemawiające za oddolnym podejściem do eliminowania barier transgranicznych, ponieważ takie ujęcie zwiększa rozumienie przez obywateli znaczenia integracji rynku wewnętrznego UE.

1.9. W związku z tym EKES **zwraca uwagę**, że władze regionów, w których prowadzona jest działalność transgraniczna, muszą być w omawiane działania zaangażowane i wyrażać wolę polityczną istniejącą na szczeblu lokalnym, aby zmobilizować władze krajowe do uruchomienia proponowanej procedury i wykorzystania jej potencjału.

1.10. EKES **zauważa** też, że aby podkreślić wartość dodaną proponowanej procedury, trzeba stworzyć wyraźne zachęty dla państw członkowskich do korzystania z niej i w tym celu dostarczać im szczegółowych informacji na temat wpływu barier transgranicznych oraz na temat korzyści rozwojowych, jakie zajęcie się tymi przeszkodami może przynieść zainteresowanym regionom i całej Unii Europejskiej.

1.11. Wreszcie EKES **uważa**, że utworzenie i funkcjonowanie proponowanej procedury będzie w jeszcze większym stopniu jawić się jako ważny wybór polityczny na szczeblu Unii Europejskiej, jeśli przewidziane zostanie wsparcie finansowe dla struktur krajowych (transgranicznych punktów koordynujących), które zostaną utworzone, i to przy wykorzystaniu zasobów europejskich za pośrednictwem europejskiej polityki spójności.

2. Kontekst

2.1. W 2015 r. z inicjatywy prezydencji luksemburskiej odbyła się dyskusja na temat przydatności nowego instrumentu, który służyłby uproszczeniu projektów lub ograniczonych w czasie działań transgranicznych poprzez stosowanie przepisów jednego państwa członkowskiego w sąsiednim państwie członkowskim, na zasadzie dobrowolności i pod warunkiem zatwierdzenia przez odpowiednie właściwe organy ⁽¹⁾.

2.2. Na podstawie niedawnego badania, w którym oszacowano, że usunięcie istniejących barier transgranicznych przyniosłoby korzyści w wysokości 457 mld EUR rocznie, co odpowiada 3,8 % całkowitej wartości dodanej brutto UE, natomiast utrzymywanie się tych barier ogranicza tworzenie miejsc pracy o 2 % całkowitego zatrudnienia w UE ⁽²⁾, Komisja Europejska przedstawiła wniosek ustawodawczy mający na celu stworzenie mechanizmu eliminowania barier prawnych i administracyjnych w kontekście transgranicznym ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Dokument przygotowany na nieformalne posiedzenie ministrów w sprawie spójności terytorialnej, zorganizowane w ramach prezydencji luksemburskiej.

⁽²⁾ EPRS, *Mechanism to resolve legal and administrative obstacles in a cross-border context - European added value assessment*, PE 740.233 – maj 2023, s. 19: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU\(2023\)740233](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2023)740233).

⁽³⁾ COM(2018) 373 final.

2.3. Parlament Europejski co do zasady poparł wnioski Komisji Europejskiej, choć zaproponował (w lutym 2019 r.) szereg zmian do tekstu podczas procedury pierwszego czytania. Celem zmian było wyjaśnienie dobrowolnego charakteru proponowanego mechanizmu, skutków proceduralnych w przypadku nieskorzystania z niego oraz procedury zajmowania się sprawozdaniami złożonymi w celu identyfikacji i usunięcia przeszkód prawnych i administracyjnych.

2.4. Rada nie zajęła oficjalnego stanowiska w sprawie wniosku, ponieważ państwa członkowskie zgłosiły szereg zastrzeżeń co do jego treści na szczelbu grupy roboczej. W rezultacie zawieszono prace nad tym dossier i wstrzymano bieg procedury ustawodawczej.

2.5. We wrześniu 2023 r. Parlament Europejski zgodnie z art. 225 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) przyjął rezolucję ustawodawczą z własnej inicjatywy zawierającą zalecenia dla Komisji Europejskiej w sprawie zmiany pierwotnego wniosku.

2.6. W grudniu 2023 r. Komisja przedstawiła zmieniony wniosek dotyczący rozporządzenia mającego na celu ułatwienie rozwiązań transgranicznych⁽⁴⁾. Zmieniony wniosek uwzględnił zastrzeżenia, uwagi i zalecenia Parlamentu Europejskiego i Rady, a przy tym utrzymuje nacisk na usuwanie przeszkód utrudniających życie społecznościom transgranicznym.

2.7. Streszczenie nowego wniosku ustawodawczego Komisji Europejskiej

2.7.1. Nowy wniosek Komisji przewiduje utworzenie obowiązkowych transgranicznych punktów koordynujących we wszystkich państwach członkowskich. Punkty te będą odpowiedzialne za ocenę wniosków dotyczących potencjalnych barier transgranicznych, składanych przez zainteresowane strony z regionów przygranicznych, i będą działać jako łącznik między tymi zainteresowanymi stronami a organami krajowymi. Wniosek przewiduje również utworzenie we współpracy z Komisją sieci transgranicznych punktów koordynujących w celu ustanowienia forum wymiany najlepszych praktyk i wiedzy.

2.7.2. Zgodnie z proponowanym rozporządzeniem po dokonaniu oceny każdego wniosku przekazuje się zainteresowanym stronom odpowiedź wyjaśniającą, jakie działania zostaną podjęte. W przypadku gdy bariera transgraniczna faktycznie istnieje i nie zawarto dwustronnej lub międzynarodowej umowy o współpracy, która zapewniłaby rozwiązanie, państwa członkowskie mogą zastosować (fakultatywne) narzędzie ułatwiające usuwanie barier transgranicznych.

2.7.3. Narzędzie to, ustanowione na mocy rozporządzenia, jest standardową procedurą mającą na celu ułatwienie usuwania transgranicznych (prawnych i administracyjnych) barier dla tworzenia i funkcjonowania jakichkolwiek elementów infrastruktury, które są niezbędne do prowadzenia działalności publicznej lub prywatnej lub do świadczenia jakiegokolwiek usługi publicznej w regionie transgranicznym. Narzędzie to wzmacnia spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną danego regionu.

2.7.4. Procedura ma zastosowanie do barier transgranicznych w regionach przygranicznych położonych przy granicach lądowych lub morskich w sąsiadujących ze sobą państwach członkowskich, ale nie w regionach przygranicznych między państwami członkowskimi a państwami trzecimi. Obejmuje jedynie bariery wynikające z prawa krajowego, w tym w przypadkach, w których państwa członkowskie dokonują prawidłowej transpozycji dyrektyw UE, ale w rozbieżny sposób. Ponadto, chociaż na wszystkie wnioski należy dać odpowiedź, decyzja o usunięciu bariery leży w gestii właściwych organów krajowych.

3. Uwagi ogólne

3.1. Główna różnica w porównaniu z pierwotnym wnioskiem polega na tym, że nie ma już odniesienia do mechanizmu przewidującego określone standardowe dokumenty (zobowiązanie, oświadczenie). Zamiast tego zmieniony wniosek przewiduje procedurę, która ma ułatwić usuwanie barier transgranicznych, i odpowiednie rozwiązania zostały stosownie dostosowane. Proponuje się, by zobowiązać państwa członkowskie do ustanowienia transgranicznych punktów koordynujących i zapewnienia ich funkcjonowania, ale podjęcie działań mających na celu rozwiązanie problemów transgranicznych za pomocą narzędzia ułatwiającego usuwanie barier transgranicznych pozostaje w gestii państw członkowskich. Zgłaszanie barier transgranicznych odbywa się w znacznie prostszy sposób (za pośrednictwem akt transgranicznych).

⁽⁴⁾ COM(2023) 790 final.

3.2. Kwestia barier w działalności transgranicznej w UE jest kluczowa w kontekście integracji europejskiej, ponieważ ustanowienie rynku wewnętrznego wpływa na wewnętrzną mobilność osób, towarów, kapitału i usług oraz na korzystanie z infrastruktury. Na obszarach UE wokół wewnętrznych granic lądowych (40 granic, 40 % terytorium UE i prawie 1/3 jej ludności⁽⁵⁾) około 3,5 mln osób codziennie przekracza wewnętrzne granice między państwami członkowskimi UE w drodze do pracy, na uczelnię lub w celach towarzyskich, w tym około 1,7 mln osób mieszka w jednym kraju UE, a pracuje w innym, co sprawia, że mobilność transgraniczna ma dla nich zasadnicze znaczenie. Szacuje się, że każdego roku między krajami UE odbywa się około 1,25 mld podróży, z uwzględnieniem podróży turystycznych⁽⁶⁾.

3.2.1. Taka liczba przekroczeń granicy stanowi poważne wyzwanie, jeśli chodzi o radzenie sobie z trudnościami, które mogą pojawić się w odniesieniu do działań będących przyczyną tego transgranicznego przemieszczania się (np. przedsiębiorczość, zatrudnienie, opieka zdrowotna, świadczenie usług przez administrację publiczną). Większość tych trudności wynika z rozbieżnych przepisów krajowych oraz niekompatybilnych procedur i praktyk administracyjnych po obu stronach granicy, zwłaszcza w przypadku braku wspólnego dla obu państw członkowskich planowania terytorialnego dotyczącego głównych rodzajów działalności (gospodarczej, biznesowej, zdrowotnej, edukacyjnej, państwowej itp.)⁽⁷⁾.

3.2.2. Regiony przygraniczne państw członkowskich z reguły odnotowują gorsze wyniki gospodarcze w porównaniu z innymi regionami w tych samych państwach. Ich mieszkańcy mają znacznie trudniejszy dostęp do usług publicznych, do (publicznych i prywatnych) podmiotów świadczących usługi zdrowotne i edukacyjne oraz do możliwości rynkowych. Nawet prowadzenie współpracy transgranicznej w celu rozwiązania tych problemów, zarówno przez osoby prywatne, jak i przez organy publiczne, jest znacznie utrudnione przez rozbieżne systemy administracyjne i prawne po obu stronach granicy⁽⁸⁾.

3.2.3. W związku z powyższym EKES poparł pierwotny wniosek Komisji Europejskiej (2018 r.) jako sposób tworzenia mechanizmów zarówno na poziomie społecznym – ponieważ usunięcie przeszkód administracyjnych umożliwiłoby obywatelom swobodny wybór miejsca pracy i wspierałoby rozwój infrastruktury i usług świadczonych w interesie ogólnym – jak i na poziomie ekonomicznym, ponieważ przyczyniłby się do dalszego zmniejszenia obciążeń administracyjnych z korzyścią dla pracodawców i pracowników⁽⁹⁾.

3.2.4. EKES uznał wówczas, że istniejące wtedy mechanizmy wspierania regionów przygranicznych (program Interreg, europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej) są niewystarczające i nie pozwalają podjąć środków prawnych i administracyjnych w celu wyeliminowania barier transgranicznych.

3.2.5. Komisja Europejska uruchomiła później inicjatywę pilotażową pod nazwą „b-solutions”, wdrażaną przez Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych (AEBR). Ta innowacyjna inicjatywa zasadniczo zapewnia organom publicznym w regionach transgranicznych wsparcie prawne: pomaga im określić podstawowe przyczyny istnienia barier prawnych lub administracyjnych mających wpływ na ich interakcje transgraniczne oraz poszukiwać potencjalnych rozwiązań. Inicjatywa „b-solutions” wypukliła liczne przeszkody prawne i administracyjne, brak natychmiastowych rozwiązań w odniesieniu do działalności transgranicznej, potrzebę zmian w ramach prawnych oraz potrzebę wspierania współpracy transgranicznej⁽¹⁰⁾. Te elementy zostały w wystarczającym stopniu uwzględnione we wniosku Komisji Europejskiej⁽¹¹⁾.

3.2.6. Zmieniony wniosek Komisji Europejskiej ma na celu osiągnięcie równowagi między żądaniami Parlamentu i żądaniami Rady, co w przypadku zatwierdzenia wniosku będzie miało znaczący wpływ na potencjalne oddziaływanie inicjatywy ustawodawczej.

⁽⁵⁾ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego „Zwiększanie wzrostu gospodarczego i spójności w regionach przygranicznych UE”, COM(2017) 534 final, s. 2.

⁽⁶⁾ Schengen, czyli strefa bez granic: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/schengen-area/>.

⁽⁷⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/review/.

⁽⁸⁾ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego „Zwiększanie wzrostu gospodarczego i spójności w regionach przygranicznych UE”, COM(2017) 534 final, s. 4.

⁽⁹⁾ 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)) (Dz.U. C 440 z 6.12.2018, s. 124).

⁽¹⁰⁾ Komisja Europejska i Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych, „b-solutions”: Solving Border Obstacles – A Compendium of 43 Cases, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2020.

⁽¹¹⁾ Komisja Europejska, zmieniony wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie mechanizmu eliminowania barier prawnych i administracyjnych w kontekście transgranicznym, COM(2023) 790 final.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Istotnym aspektem wniosku Komisji jest utrzymanie oddolnego charakteru inicjatywy dotyczącej uruchomienia proponowanej procedury (poprzez przedłożenie akt transgranicznych przez każdą zainteresowaną stronę). W ten sposób osoby, które rzeczywiście napotykają przeszkody, mogą zainicjować proces harmonizacji i znajdowania rozwiązań.

4.1.1. Jednak szczególną cechą wniosku Komisji jest to, że aby dostosować się do zastrzeżeń Rady wobec pierwotnego wniosku ⁽¹³⁾, Komisja korzysta z narzędzia legislacyjnego, jakim jest rozporządzenie (zgodnie z art. 288 TFUE stosujące się do adresatów bezpośrednio i w całości), a to w celu zobowiązania państw członkowskich do utworzenia odpowiedniej infrastruktury instytucjonalnej (transgranicznych punktów koordynujących), podczas gdy korzystanie z tej infrastruktury przez państwa członkowskie będzie miało charakter czysto dobrowolny, jeżeli chodzi o zastosowanie narzędzia ułatwiającego usuwanie barier transgranicznych.

4.1.2. Ta szczególna cecha zmienionego wniosku Komisji nie powinna pozwalać na nieuwzględnienie ryzyka, na które EKES zwrócił uwagę w odniesieniu do pierwotnego wniosku, tj. że funkcjonowanie proponowanego systemu na zasadzie dobrowolności mogłoby ostatecznie doprowadzić do dalszego rozdrobnienia praktyki prawnej i struktury administracyjnej w Europie ⁽¹³⁾.

4.2. Należy zauważyć, że chociaż w wielu nadmorskich regionach przygranicznych interakcje transgraniczne są bardziej ograniczone, podobnie jak mniej częste jest korzystanie z transgranicznych usług publicznych ze względu na ich oddalenie, to regiony te są jednak objęte zakresem regulacyjnym nowego wniosku Komisji. Ponadto stosowanie dodatkowego systemu prawnego, takiego jak proponowany, w odniesieniu do granic morskich stwarza poważne ryzyko jego nakładania się z rozwiązaniami dotyczącymi działalności transgranicznej ustanowionymi dwustronnie lub wielostronnie na mocy międzynarodowego prawa morza.

4.3. Po raz kolejny nie przewidziano finansowania unijnego dla państw członkowskich na potrzeby tworzenia i funkcjonowania proponowanej infrastruktury instytucjonalnej, choć wniosek opiera się na polityce spójności UE, co przypomina, że – jak EKES już dowiódł – kwestia ta stanowi potencjalne źródło problemów, zwłaszcza dla słabiej rozwiniętych państw członkowskich. Konieczne jest zapewnienie finansowania z funduszy strukturalnych UE na potrzeby organizacji i funkcjonowania proponowanych struktur, a w szczególności transgranicznych punktów koordynujących ⁽¹⁴⁾.

4.4. Zmieniony wniosek Komisji co do zasady przewiduje utworzenie punktu kompleksowej obsługi zajmującego się wszystkimi istotnymi kwestiami, ale pozostawia państwom członkowskim swobodę decydowania o kształcie i rodzaju transgranicznych punktów koordynujących (a nawet wyznaczania ich na bazie istniejących struktur administracyjnych), co sprawia, że tworzenie tych punktów będzie obowiązkowe, ale usuwanie barier pozostanie w gestii państw członkowskich. Proponuje się zatem narzędzie, które potencjalnie może pomóc w określaniu sensownych sposobów usuwania tych barier.

4.5. W związku z tym, aby nie podważać wartości dodanej proponowanej procedury, nie należy jej traktować jedynie jako sposobu uwypuklenia zidentyfikowanych problemów – po rozpoznaniu ich charakterystycznych cech na podstawie danych ze wszystkich państw członkowskich, zgromadzonych przez Komisję w ramach jej roli koordynacyjnej. Należy podkreślić, że państwa członkowskie mają możliwość zajęcia się istotą barier transgranicznych poprzez zastosowanie narzędzia ich usuwania (nawet jeśli odbywa się to na zasadzie dobrowolności).

4.6. Gdyby Komisja podała więcej przykładów problemów transgranicznych i sposobów ich rozwiązywania, nowa procedura i jej funkcjonowanie stałyby się bardziej zrozumiałe, a zainteresowanym stronom i państwom członkowskim łatwiej byłoby dostrzec, jak bardzo jest ona potrzebna.

⁽¹³⁾ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6009-2020-INIT/pl/pdf>.

⁽¹³⁾ 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)) (Dz.U. C 440 z 6.12.2018, s. 124).

⁽¹⁴⁾ 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)) (Dz.U. C 440 z 6.12.2018, s. 124).

4.7. Jednocześnie, aby procedura nie została uznana za prosty, standardowy proces przetwarzania, należałoby przewidzieć możliwość uzupełnienia przedłożonych akt transgranicznych o dodatkowe informacje, jeżeli w pierwszej ocenie nie zostanie stwierdzone istnienie bariery transgranicznej (prawo sprzeciwu).

Bruksela, dnia 24 kwietnia 2024 r

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Oliver RÖPKE
