Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o mechanismu řešení právních a správních překážek v přeshraničním kontextu

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

(2018/C 440/20)

Zpravodaj: **Etele BARÁTH**

Konzultace	Evropský parlament, 11. 6. 2018
	Rada Evropské unie, 19. 6. 2018
Právní základ	články 175 a 304 SFEU
Odpovědná specializovaná sekce	Hospodářská a měnová unie, hospodářská a sociální soudržnost
Přijato ve specializované sekci	7. 9. 2018
Přijato na plenárním zasedání	19. 9. 2018
Plenární zasedání č.	537
Výsledek hlasování	195/1/3
(pro/proti/zdrželi se hlasování)	

1. **Závěry a doporučení**

1.1. EHSV vítá navrhované nařízení Evropské komise o mechanismu řešení právních a správních otázek v přeshraničním kontextu (dále jen „mechanismus“). Dle mínění EHSV odráží návrh nový přístup, může posílit možnosti spolupráce založené na subsidiaritě mezi členskými státy a přispět k trvalému a vyváženějšímu sociálnímu a hospodářskému rozvoji příhraničních regionů a růstu HDP Evropské unie.

1.2. EHSV se domnívá, že téma návrhu je opodstatněné, neboť v současnosti sice existuje několik institucionálních nástrojů k podpoře těchto regionů (zejména Interreg a ESÚS), ty však nedisponují potřebnými pravomocemi k přijetí takových právních opatření.

1.3. EHSV zastává názor, že provedení návrhu nařízení může přispět k odstranění historických překážek, k šíření každodenní praxe evropanství a k posílení smyslu pro evropské občanství.

1.4. EHSV vybízí Evropskou komisi, aby vyjasnila všechny otázky, jež by mohly vytvářet právní nejistotu, tak aby tento proces – vnímaný jako náročný a do velké míry doprovázený nadměrnými zárukami – neodradil potenciální uživatele tohoto právního předpisu. Je nezbytné jasně stanovit způsob, jakým budou dva sousedící členské státy podněcovány ke spolupráci v případě, že se jejich koncepce projektu liší, či se jejich přístupy obecně rozcházejí.

1.5. EHSV zdůrazňuje, že jsou nutné neustálé kontroly řádného uplatňování nařízení, neboť nařízení neupravuje řešení, nýbrž celý proces, a může být rámcem pro nespočetné možnosti spolupráce.

1.6. Výhodou návrhu nařízení je, že harmonizuje, nikoli sjednocuje, a stanovení jeho územní působnosti tak představuje důležitý prvek jeho použitelnosti (viz odstavec 2.7.4).

1.7. Návrh nařízení nadto vychází z toho, že jedním ze způsobů, jak daný problém vyřešit, by bylo použít platné právní předpisy země na druhé straně hranice. Tento přístup však v řadě případů není možný. Může se stát, že ani v jednom ze států ležících na opačných stranách hranice neexistují takové právní předpisy, které by daný problém pomohly vyřešit. Řešením by tak mohlo být uplatnění modelu využívaného v některé třetí zemi. Je třeba navrhnout mechanismus, který by takové typy případů řešil.

1.8. EHSV vítá koordinaci stanovenou Evropskou komisí a počítá s tím, že přeshraniční koordinační místa budou šířit dosavadní osvědčené postupy (přeshraniční programy atd.) a diferencovat iniciativy podle příslušných oblastí (např. soudržnost s integrovanými makroregionálními strategiemi rozvoje měst). Výbor za tímto účelem doporučuje využít odborné znalosti a schopnost koordinace organizací občanské společnosti (viz odstavec 2.14.2).

1.9. Návrh nařízení může přispět k dalšímu posílení inovativní a odpovědné evropské veřejné správy, EHSV se však domnívá, že je nutné uložit informační povinnost vůči zúčastněným stranám, aby se upozornilo na možnosti přeshraniční spolupráce, a navrhuje usnadnit zapojení do celého procesu díky možnostem, jež nabízí elektronická veřejná správa, a toto zapojení zatraktivnit.

1.10. EHSV doporučuje věnovat pozornost značné nerovnováze, jež by mohla existovat mezi potenciálními iniciátory a již je třeba vyrovnat poskytnutím podpory, která usnadní začlenění těch zpočátku nejvíce znevýhodněných partnerů.

1.11. Pokud jde o přeshraniční iniciativy a právní praxi, je důležité předejít veškerému možnému zhoršení. Mělo by se dbát zejména na to, aby žádná strana nebyla penalizována ani jí v důsledku spolupráce nevznikla újma.

2. **Obecné připomínky**

2.1. EHSV vítá iniciativy směřující k odstranění překážek jednotného trhu a přispívající k realizaci čtyř základních svobod ([1]). EHSV se domnívá, že návrh týkající se vytvoření přeshraničního mechanismu odráží efektivní práci lucemburského předsednictví a představuje další krok v tomto směru.

2.2. V Evropské unii je 40 vnitrozemských příhraničních regionů, které tvoří 40 % jejího území a v nichž žije téměř 30 % populace. 1,3 milionu osob překračuje každý den hranice za prací ([2]).

2.3. Tato překračování hranic mohou způsobovat komplikace z hlediska zaměstnání, zlepšení zdravotní péče, vyžívání služeb nabízených státními institucemi či poskytování tísňových služeb. Velké problémy by mohlo způsobit vzájemné neuznání daňových režimů, nároků na důchod a dalších práv a norem, stejně jako neexistence společných tísňových služeb. Většina přetrvávajících překážek vyplývá z odlišných vnitrostátních předpisů států ležících na opačných stranách hranice, z neslučitelných správních postupů či jednoduše z neexistence společného územního plánování ([3]).

2.4. Z obecného hlediska si však příhraniční regiony po hospodářské stránce vedou hůře než ostatní regiony téhož členského státu. V příhraničních regionech jsou obecně hůře dostupné veřejné služby, jako jsou nemocnice či vysoké školy. Občané, podniky a orgány veřejné správy v příhraničních regionech se často potýkají se specifickými problémy při orientaci. Výzkumní pracovníci z technické univerzity v Miláně prokázali, že odstranění stávajících administrativních překážek by umožnilo zvýšit HDP Evropské unie přibližně o 8 % ([4]).

2.5. S ohledem na sociální rozměr této problematiky pokládá EHSV za velmi důležité, aby byly zavedeny takové mechanismy, které odstraní administrativní překážky, aby si občané mohli svobodně zvolit povolání, a podpoří rozvoj infrastruktur a služeb obecného zájmu.

2.6. I z hospodářského hlediska je třeba přístup použitý v návrhu uvítat, neboť směřuje k dalšímu snížení administrativní zátěže ve prospěch zaměstnavatelů i zaměstnanců.

([1]) Úř. věst. C 125, 21.4.2017, s. 1.

([2]) http://ec.europa.eu/regional_policy/cs/information/publications/communications/2017/boosting-growth-and-cohesion-in-eu-border-regions.

([3]) http://ec.europa.eu/regional_policy/cs/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/review/.

([4]) Camagni et al., Quantification of the effects of legal and administrative border obstacles in land border regions (Kvantifikace důsledků právních a správních překážek souvisejících s hranicemi v příhraničních regionech), Evropská komise, Brusel, 2017.

2.7. Příhraniční oblasti jsou často z důvodu své okrajové polohy znevýhodňovány, a to po stránce hospodářské i sociální ([5]). Tato iniciativa by tak mohla být cenným přínosem k posílení územní soudržnosti s cílem zajistit harmonický rozvoj všech území a umožnit lidem, kteří v nich žijí, aby měli z regionálních specifik co největší prospěch. EHSV se v souladu s Lisabonskou smlouvou ([6]) domnívá, že se tento druh rozmanitosti může stát výhodou, jež přispěje k udržitelnému rozvoji celé Unie.

2.7.1. EHSV vyjadřuje politování nad tím, že Komise dosud nezahájila participativní proces, jehož výsledkem by byla zastřešující a integrovaná strategie pro udržitelnou Evropu do roku 2030 a na období poté ([7]). Z tohoto důvodu je velmi důležité zasadit nový mechanismus do náležitých souvislostí. EHSV se domnívá, že nová přeshraniční koordinační místa musí kromě harmonizace právních předpisů dohlížet i na začlenění iniciativ do příslušných územních postupů.

2.7.2. K těmto územním procesům patří mimo jiné územní strategie na různých úrovních (například makroregionální strategie či integrované strategie rozvoje měst) a také začlenění zkušeností spojených s evropskými programy územní spolupráce, zejména zkušeností s přeshraničními programy a jejich výsledků.

2.7.3. Síla stávajícího znění textu tkví oproti dřívější koncepci v tom, že nevylučuje námořní spolupráci (nástroj je tudíž použitelný na dynamicky se rozvíjející námořní spolupráci – například v regionu Velké Kodaně, nebo mezi Helsinkami a Tallinnem, či v současnosti rychle se rozvíjející italsko-chorvatské vztahy).

2.7.4. Přestože se územní působnost nachází podle výkladu legislativního návrhu na úrovni NUTS 3, stanoví návrh, že se mechanismus použije na co nejmenší prokazatelné územní celky, což je třeba uvítat. Je však důležité, aby nařízení zohledňovalo případy, kdy územní působnost musí přesahovat navrhované správní hranice (například radiové frekvence vozidel záchranné služby musejí v případě potřeby fungovat na větším území).

2.8. Jak se ukazuje i v novém návrhu rozpočtu EU, ochrana životního prostředí se v současné době stává nespornou prioritou. Komise navrhuje zvýšit finanční prostředky na podporu ochrany životního prostředí a boj proti změně klimatu ([8]). Je zřejmé, že je potřeba uvítat jakoukoliv snahu o jednotný přístup k evropskému ekosystému, který by umožnil chránit přírodu.

2.9. EHSV sdílí názor Evropské komise obsažený ve sdělení Podpora růstu a soudržnosti v příhraničních regionech EU ([9]) (jež prostřednictvím 10 návrhů poukazuje na způsoby, jak mohou EU a její členské státy přeshraniční procesy zjednodušit, zkrátit i zlevnit a zároveň podpořit sdružování služeb podél vnitřních hranic), že spolupráce musí jít nad rámec právní harmonizace (podpora mnohojazyčnosti apod.).

2.10. Obavou však zůstává, zda zavedení mechanismu na základě dobrovolnosti nezpůsobí další roztříštěnost právní praxe a správního uspořádání v Evropě a zda se neobjeví značné rozdíly mezi právní praxí velmi a méně rozvinutých členských států. Méně rozvinuté státy totiž narážejí na jiné právní překážky a na závažnější problémy, zejména po hospodářské stránce.

2.11. EHSV si je vědom časové náročnosti harmonizace právních předpisů, ale i přesto vyzývá členské státy, aby zavedly co nejjednotnější strukturu. Obecně se zdá se, že cílem návrhu nařízení je zkrátit procesní lhůty v zájmu ochrany místních aktérů. S ohledem na komplexnost mechanismu a zdlouhavost byrokratických postupů bude nicméně nutná silná vůle ke spolupráci, mají-li být stanovené lhůty dodrženy.

2.12. Otázky vzbuzuje i uspořádání nového víceúrovňového institucionálního. Je důležité stanovit rámec činnosti těchto institucí, tak aby překážky, které vyvstanou, neměly na orgány dopad (nedostatečné kapacity apod.).

([5]) http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr_cs.pdf.
([6]) Úř. věst. C 306, 17.12.2007, s. 1.
([7]) Úř. věst. C 345, 13.10.2017, s. 91.
([8]) http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4002_cs.htm.
([9]) http://ec.europa.eu/regional_policy/cs/information/publications/communications/2017/boosting-growth-and-cohesion-in-eu-border-regions.

2.13. V tomto ohledu Výbor vítá koordinační úlohu, kterou Komise plní díky zřízení kontaktního místa pro hranice v září 2017 ([10]).

2.13.1. Výbor je však znepokojen nedostatkem evropského financování, který by mohl způsobit komplikace zejména méně rozvinutým členským státům. Proto se Výbor tedy domnívá, že je důležité stanovit možnost propojení různých fondů pro financování s tímto mechanismem.

2.14. Schvaluje zejména přístup iniciativy „zdola nahoru", neboť proces harmonizace začíná u místních aktérů – tedy těch, kteří na výše uvedené překážky skutečně narážejí a čelí jim.

2.14.1. V důsledku toho, že organizace občanské společnosti mobilizují příslušné místní subjekty, mají mimořádně dobré předpoklady k tomu, aby identifikovaly místní problémy a předložily návrhy. Proto se EHSV domnívá, že je jejich zapojení je obzvláště důležité, a doporučuje využít jejich odborné znalosti a schopnost koordinace (např. využitím meziregionálních ukazatelů obchodních komor nebo stávající spolupráce mezi odbory či zájmovými organizacemi). Za stejně důležité považuje Výbor zohlednění činnosti národních a regionálních hospodářských a sociálních rad.

2.14.2. Kromě toho je důležité, aby členské státy hojně podporovaly občanskou společnost, aby byli o možnostech informováni i hospodářsky znevýhodnění aktéři a mohli z nich těžit.

2.14.3. V tomto ohledu EHSV navrhuje podporovat činnost organizací vytvořených příhraničními regiony (například Sdružení evropských příhraničních regionů, Mission opérationnelle transfrontalière či Středoevropská služba pro přeshraniční iniciativy) s cílem podporovat zájmy příhraničních oblastí, vytváření kontaktů a výměnu zkušeností mezi jednotlivými aktéry, jakož i možnosti spolupráce.

V Bruselu dne 19. září 2018.

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Luca JAHIER

([10]) http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3270_cs.htm.