

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rajanylisissä tilanteissa esiintyvien oikeudellisten ja hallinnollisten esteiden poistamismekanismista”**

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

(2018/C 440/20)

Esittelijä: **Etele BARÁTH**

Lausuntopyyntö	Euroopan parlamentti, 11.6.2018 Euroopan unionin neuvosto, 19.6.2018
Oikeusperusta	EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 175 ja 304 artikla
Vastaava erityisjaosto	”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteensuuluvuus”
Hyväksyminen erityisjaostossa	7.9.2018
Hyväksyminen täysistunnossa	19.9.2018
Täysistunnon nro	537
Äänestystulos	195/1/3
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK on tyytyväinen komission ehdotukseen asetukseksi rajanylisissä tilanteissa esiintyvien oikeudellisten ja hallinnollisten esteiden poistamismekanismista (jäljempänä ”mekanismi”). ETSK katsoo ehdotuksen kuvastavan uutta lähestymistapaa ja uskoo sen todennäköisesti vahvistavan mahdollisuuksia toissijaisuusperiaatteeseen perustuvaan yhteistyöhön eri jäsenvaltioiden välillä sekä edistävän rajaseutujen kestäväpohjaista ja entistä tasapainoisempaa sosioekonomista kehitystä ja Euroopan unionin bruttokansantuotteen kasvua.

1.2 ETSK pitää ehdotuksen perustetta asianmukaisena, sillä vaikka näitä alueita tukevia institutionaalisia välineitä on tällä hetkellä useita (erityisesti Interreg ja EAYY), niillä ei ole tarvittavia valtuuksia tällaisten oikeudellisten toimenpiteiden toteuttamiseksi.

1.3 ETSK katsoo, että asetusluonnoksen täytäntöönpano voi edistää historiallisten esteiden poistamista, yleistää eurooppalaisuuden ilmentymistä päivittäisessä toiminnassa sekä vahvistaa tunnetta unionin kansalaisuudesta.

1.4 ETSK kannustaa Euroopan komissiota selvittämään kaikki oikeudellista epävarmuutta aiheuttavat kysymykset, jotta prosessi, jota pidetään monimutkaisena ja johon sisältyy suurelta osin ylimitoitettuja vakuuksia, ei vaikuta lannistavasti lainsäädännön mahdollisiin käyttäjiin. On olennaisen tärkeää ilmaista selvästi, miten kannustetaan joitakin kahta naapurijäsenvaltiota yhteistyöhön, jos niiden hankesuunnitelmat poikkeavat toisistaan tai jos niiden lähestymistavat ovat yleisesti ottaen erilaiset.

1.5 ETSK korostaa, että on tärkeää seurata jatkuvasti, että asetusta sovelletaan oikein, sillä siinä ei säädetä ratkaisaista vaan itse prosessista ja sen puitteissa voi syntyä lukemattomia yhteistyömahdollisuuksia.

1.6 Asetusluonnoksen etuna on, että standardoinnin sijaan sen tavoitteena on ennemminkin yhdenmukaistaminen, ja sen alueellinen soveltamisala on näin ollen sen sovellettavuuden tärkeä elementti (ks. kohta 2.7.4).

1.7 Asetusehdotuksen lähtökohtana on periaate, jonka mukaan yhtenä ratkaisuna tietyn ongelman ratkaisemiseksi on rajan toisella puolella voimassa olevan lainsäädännön soveltaminen. Monissa tapauksissa tämä ei kuitenkaan ole mahdollista: lainsäädäntöä, jonka avulla tietty ongelma voitaisiin ratkaista, ei ehkä ole olemassa rajan kummallakaan puolella. Ratkaisu voi tällöin löytyä jonkin kolmannen maan soveltamasta toimintatavasta. On paikallaan tehdä ehdotus mekanismiksi, jonka avulla voidaan käsitellä tällaisia tapauksia.

1.8 ETSK suhtautuu myönteisesti Euroopan komission yhteensovittamistoimiin ja odottaa rajanylisten koordinoitipisteiden levittävän tietoa olemassa olevista hyvistä käytänteistä (rajatylittävistä ohjelmista ym.) ja mukauttavan aloitteet alueen mukaan (esimerkiksi varmistamalla yhdenmukaisuuden yhdenmukaisen makroalueellisten kaupunkikehitysstrategioiden kanssa). Komitea suosittaa tähän liittyen kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden asiantuntemuksen ja koordinoitukyvyn hyödyntämistä (ks. kohta 2.14.2).

1.9 Asetusluonnos voi auttaa vahvistamaan edelleen innovatiivista ja vastuullista eurooppalaista julkishallintoa, mutta ETSK katsoo, että on tarpeen asettaa osallistujia koskeva tiedonantovaatimus rajatylittävien yhteistyömahdollisuuksien korostamiseksi. Komitea ehdottaa, että prosessiin osallistumista helpotetaan sähköisen hallinnon tarjoamin keinoin ja tehdään osallistumisesta siten houkuttelevampaa.

1.10 ETSK kehottaa kiinnittämään huomiota potentiaalisten alullepanijoiden välillä mahdollisesti esiintyvään epätasapainoon, jota olisi kompensoitava tukemalla kaikkein epäedullisimmassa asemassa olevien kumppanitahojen osallistumista.

1.11 On tärkeää varmistaa, ettei rajanylisten aloitteiden ja oikeudellisten käytäntöjen taso voi milloinkaan heiketä. Aivan erityisesti on huolehdittava siitä, ettei mikään osapuoli joudu heikompaan asemaan tai kärsi vahinkoa yhteistyön takia.

## 2. Yleisiä huomioita

2.1 ETSK suhtautuu myönteisesti aloitteisiin, joiden tavoitteena on poistaa sisämarkkinoiden esteitä ja edistää sisämarkkinoiden neljän perusvapauden toteuttamista<sup>(1)</sup>. ETSK katsoo, että rajanylisen mekanismin luomista koskeva ehdotus, josta ilmenee Luxemburgin puheenjohtajakauden tuloksellinen toiminta, on uusi askel tähän suuntaan.

2.2 Euroopan unionissa on 40 raja-alueita, joilla on sisäisiä maarajoja. Ne kattavat unionin alueesta 40 %, ja siellä asuu lähes 30 % sen väestöstä. 1,3 miljoonaa ihmistä kulkee päivittäin rajan yli töihin<sup>(2)</sup>.

2.3 Nämä rajanylitykset voivat aiheuttaa työllisyyteen, terveydenhuollon parantamiseen, valtion laitosten tarjoamien palvelujen käyttöön ja hätäpalvelujen järjestämiseen liittyviä ongelmia. Vero- ja eläkejärjestelmien sekä muiden, oikeuksien ja normien tunnustamatta jättäminen ja yhteisten pelastuspalvelujen puuttuminen voivat aiheuttaa vakavia ongelmia. Suurin osa jäljellä olevista esteistä johtuu kansallisen lainsäädännön eroavuuksista rajan molemmin puolin, yhteensopimattomista hallinnollisista menettelyistä tai yksinkertaisesti yhteisen aluesuunnittelun puutteesta<sup>(3)</sup>.

2.4 Yleisesti ottaen raja-alueet kuitenkin menestyvät taloudellisesti heikommin kuin saman jäsenvaltion muut alueet. Raja-alueiden asukkailla on usein keskimääräistä heikommat mahdollisuudet julkisiin palveluihin, kuten sairaalahoitoon ja korkea-asteen opintoihin. Navigointi kahden erilaisen hallinnollisen ja oikeudellisen järjestelmän välillä aiheuttaa raja-alueiden asukkaille, yrityksille ja viranomaisille erityisiä vaikeuksia. Milanon teknillisen korkeakoulun tutkijat ovat osoittaneet, että nykyisten hallinnollisten esteiden poistaminen kasvattaisi EU: n BKT:tä noin kahdeksan prosenttia<sup>(4)</sup>.

2.5 Tämän haasteen sosiaalisen ulottuvuuden johdosta ETSK pitää erityisen tärkeänä, että otetaan käyttöön mekanismeja, joiden avulla kansalaiset voivat hallinnollisten esteiden poistamisen ansiosta valita vapaasti työpaikkansa ja jotka tukevat infrastruktuurien ja yleishyödyllisten palvelujen kehittämistä.

2.6 Myös talouden näkökulmasta katsottuna ehdotuksen lähestymistapa, jolla pyritään entisestään vähentämään hallinnollista taakkaa sekä työnantajien että työntekijöiden eduksi, on tervetullut.

<sup>(1)</sup> EUVL C 125, 21.4.2017, s. 1.

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

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

<sup>(4)</sup> Camagni ym., *Quantification of the effects of legal and administrative border obstacles in land border regions*, Euroopan komissio, Bryssel, 2017.

2.7 Raja-alueet ovat syrjäisen sijaintinsa vuoksi usein sekä taloudellisesti että sosiaalisesti epäedullisemmassa asemassa<sup>(5)</sup>. Tällainen aloite voisi edistää merkittävästi alueellista yhteenkuuluvuutta, jolla pyritään varmistamaan kaikkien alueiden sopusointuinen kehitys ja huolehtimaan siitä, että asukkailla on mahdollisuus hyödyntää alueellisia vahvuuksia mahdollisimman hyvin. Lissabonin sopimuksen mukaisesti<sup>(6)</sup> ETSK katsoo, että tämäntyyppinen moninaisuus voi muodostua eduksi, joka edistää koko EU:n kestävästä kehitystä.

2.7.1 ETSK pitää valitettavana, ettei komissio ole käynnistänyt osallistavaa prosessia, jossa laadittaisiin kokonaisvaltainen ja yhdenmukainen strategia Euroopan kestävästä kehityksen varmistamiseksi vuoteen 2030 asti ja sen jälkeen<sup>(7)</sup>. Uuden mekanismin sijoittaminen oikeaan asiayhteyteen on sen vuoksi erityisen tärkeää: ETSK katsoo, että oikeudellisen yhdenmukaistamisen lisäksi uusien rajanyliden koordinoitipisteiden on myös varmistettava aloitteiden integrointi erilaisiin alueellisiin prosesseihin.

2.7.2 Näitä prosesseja ovat muun muassa aluestrategiat eri tasoilla (esimerkiksi makroaluestrategiat ja yhdenmukaiset kaupunkikehitysstrategiat) sekä Euroopan alueellisen yhteistyön ohjelmiin liittyvien kokemusten ja erityisesti rajatylittävistä ohjelmista saatujen kokemusten ja tulosten integroiminen.

2.7.3 Nyt ehdotetussa muodossaan asetuksen vahvuutena aiemmin esitettyihin ideoihin verrattuna on se, että siinä ei suljeta pois merellisen yhteistyön mahdollisuutta (jolloin välinettä voidaan soveltaa myös dynaamisiin merialan yhteistyöhankkeisiin, kuten Suur-Kööpenhaminan alueella sekä Helsingin ja Tallinnan välillä toteutettavat hankkeet tai voimakkaasti kehittyvät Italian ja Kroatian suhteet).

2.7.4 Vaikka soveltamisen alueellinen taso on säädösehdotuksen tulkinnan mukaan NUTS 3, ehdotuksen pohjalta mekanismeja sovelletaan niin pieniin alueisiin kuin on perustellusti mahdollista, mitä on pidettävä myönteisenä asiana. On kuitenkin tärkeää, että asetuksessa otetaan huomioon tapaukset, joissa alueellista soveltamisalaa on laajennettava ehdotettujen hallinnollisten rajojen ulkopuolelle (esim. ambulanssien radiotaajuuden on tarvittaessa toimittava laajemmalla alueella).

2.8 Kuten EU:n uudesta talousarvioesityksestä ilmenee, ympäristönsuojelusta on tätä nykyä tullut kiistan painopisteala: komissio ehdottaa ympäristö- ja ilmastotoimien rahoituksen lisäämistä<sup>(8)</sup>. On selvää, että on syytä ottaa tyytyväisenä vastaan kaikki pyrkimykset noudattaa eurooppalaista ekosysteemiä koskevaa johdonmukaista lähestymistapaa, joka mahdollistaa luonnon suojelemisen.

2.9 Kuten Euroopan komissio ilmaisee tiedonannossaan ”Kasvun ja yhteenkuuluvuuden edistäminen EU:n raja-alueilla”<sup>(9)</sup> (jossa esitellään kymmenen ehdotuksen avulla keinoja, joilla EU ja sen jäsenvaltiot voisivat vähentää rajanyliden vuorovaikutuksen hankaluutta, pitkäkestoisuutta ja kalleutta sekä edistää palvelukokonaisuuksien muodostumista sisärajoilla), myös ETSK katsoo, että yhteistyön tulee ulottua oikeudellista yhdenmukaistamista pidemmälle (monikielisyys-tukeminen jne.).

2.10 Vaarana on kuitenkin, että järjestelmän perustamisen vapaaehtoisuus johtaa Euroopassa entistä suurempaan oikeuskäytäntöjen ja hallinnollisten järjestelyjen hajanaisuuteen ja että lisäksi syntyy huomattavia eroja kehittyneimpien ja vähemmän kehittyneiden jäsenvaltioiden käytäntöjen välille. Viimeksi mainitut kohtaavat paitsi erilaisia oikeudellisia esteitä myös vakavampia haasteita, jotka liittyvät esimerkiksi taloudellisiin näkökohtiin.

2.11 ETSK tiedostaa, että lainsäädännön yhdenmukaistaminen on aikaavievää, mutta kannustaa kuitenkin jäsenvaltioita ottamaan käyttöön mahdollisimman homogeenisen rakenteen. Yleisesti ottaen näyttää siltä, että asetusehdotuksella pyritään lyhentämään menettelyllisiä määräaikoja paikallisten toimijoiden suojelemiseksi. Mekanismin monimutkaisuuden ja byrokraattisten menettelyjen keston vuoksi suunniteltujen määräaikojen noudattaminen edellyttää kuitenkin vahvaa yhteistyöhalukkuutta.

2.12 Myös uusi monitasoinen institutionaalinen järjestelmä herättää tiettyjä kysymyksiä. On tärkeää määritellä näiden instituutioiden toimintakehys siten, ettei ilmenevillä esteillä ole vaikutusta viranomaistahoihin (riittämätön kapasiteetti jne.).

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

<sup>(6)</sup> EUVL C 306, 17.12.2007.

<sup>(7)</sup> EUVL C 345, 13.10.2017, s. 91.

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

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

2.13 Komitea onkin tyytyväinen Euroopan komission koordinoivaan rooliin, johon sillä on mahdollisuus syyskuussa 2017 perustetun raja-alueiden yhteyspisteen ansiosta <sup>(10)</sup>.

2.13.1 Komitea on kuitenkin huolissaan EU-rahoituksen puutteesta, joka voi aiheuttaa ongelmia erityisesti vähemmän kehittyneissä jäsenvaltioissa. Tämän vuoksi komitea pitää tärkeänä, että luodaan mahdollisuus yhdistää eri rahastot ja mekanismi toisiinsa.

2.14 ETSK pitää erityisen myönteisenä aloitteen suuntautumista alhaalta ylöspäin, sillä yhdenmukaistamismenettely saa alkunsa nimenomaan paikallisista toimijoista eli tahoista, joilla tosiasiaa on kokemusta edellä mainituista esteistä ja niistä selviytymisestä.

2.14.1 Kansalaisyhteiskunnan organisaatioissa toimii asianomaisia paikallisaktiiveja, ja niillä on siksi erityisen hyvät edellytykset havaita paikallisia ongelmia ja tehdä ratkaisuehdotuksia. ETSK katsookin, että kyseisten organisaatioiden osallistuminen on erityisen tärkeää, ja kehottaa hyödyntämään niiden asiantuntemusta ja koordinoitukykyä (tukeutuen esimerkiksi kauppakamarien tarjoamiin alueidenvälisiin indikaattoreihin taikka ammatti- tai etujärjestöjen jo tekemään yhteistyöhön). Komitea pitää tärkeänä myös sitä, että valtio- ja aluetason talous- ja sosiaalineuvostojen tekemä työ otetaan huomioon.

2.14.2 On niin ikään tärkeää, että jäsenvaltiot antavat kansalaisyhteiskunnalle laaja-alaista tukea, jotta myös taloudellisesti heikommassa asemassa olevat toimijat saavat tietoa mahdollisuuksista ja voivat hyötyä niistä.

2.14.3 ETSK ehdottaakin, että tuetaan rajaseutualueiden organisaatioiden (joita ovat esimerkiksi Euroopan raja-alueiden liitto, ranskalainen rajayhteistyöjärjestö *Mission Opérationnelle Transfrontalière* ja Keski-Euroopan rajat ylittävien aloitteiden tukipalvelu) toimintaa, jotta voidaan edistää raja-alueiden etuja, solmia yhteyksiä ja vaihtaa kokemuksia eri toimijoiden välillä sekä luoda yhteistyömahdollisuuksia.

Bryssel 19. syyskuuta 2018.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean*  
puheenjohtaja  
Luca JAHIER

---

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