

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a határokon átnyúló összefüggésben jogi és közigazgatási akadályok felszámolására irányuló mechanizmusról

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

(2018/C 440/20)

Előadó: **BARÁTH Etele**

Felkérés:	Európai Parlament, 2018.6.11. az Európai Unió Tanácsa, 2018.6.19.
Jogalap:	EUMSZ 175. és 304. cikk
Illetékes szekció:	„Gazdasági és monetáris unió, gazdasági és társadalmi kohézió” szekció
Elfogadás a szekcióülésen:	2018.9.7.
Elfogadás a plenáris ülésen:	2018.9.19.
Plenáris ülés száma:	537.
A szavazás eredménye:	195/1/3
(mellette/ellene/tartózkodott)	

1. Következtetések és ajánlások

1.1. Az EGSZB üdvözli az Európai Bizottság javaslatát a határokon átnyúló összefüggésben jogi és közigazgatási akadályok felszámolására irányuló mechanizmusról (a továbbiakban: mechanizmus). Az EGSZB véleménye szerint a javaslatban foglaltak új szemléletet tükröznek, erősíthetik az egyes tagállamok szubszidiaritáson alapuló együttműködési lehetőségeit és hozzájárulhatnak a határ menti régiók kiegyensúlyozottabb, fenntartható társadalmi-gazdasági fejlődéséhez, az uniós GDP növekedéséhez.

1.2. Az EGSZB véleménye szerint a javaslat érvelése megalapozott, ugyanis bár jelenleg több intézményi eszköz is támogatja ezen térségeket (lásd Interreg, EGTC), ezek nem rendelkeznek megfelelő kompetenciával ilyen jogi lépések megtételéhez.

1.3. Az EGSZB véleménye szerint a rendelettervezet érvényesülése hozzájárulás lehet történelmi akadályok lebontásához, az európaiság hétköznapi gyakorlatának terjesztéséhez, az európai polgári tudat erősödéséhez.

1.4. Az EGSZB bátorítja az Európai Bizottságot, hogy minden jogbizonytalanságot generáló kérdést tisztázzon, hogy a bonyolultnak és nagymértékben túlbiztosítottnak tűnő folyamat ne hasson elriasztóan a jogszabály potenciális alkalmazói számára. Nélkülözhetetlen, hogy egyértelmű legyen, hogyan lehet kooperációra bátorítani két szomszédos tagállamot, ha azok elképzelései eltérőek a tervezetről vagy egymás elképzeléseitől.

1.5. Az EGSZB kiemeli, hogy fontos a rendeletben foglaltak érvényesülésének állandó monitorozása, mert a rendelet nem a megoldásokat, hanem magát a folyamatot szabályozza és számtalan együttműködési lehetőség kereteit határozhatja meg.

1.6. A rendelettervezet előnye, hogy harmonizál és nem uniformizál, ezért a rendelettervezet területi hatályának definiálása is fontos eleme a bevezethetőségének (lásd 2.7.4. pont).

1.7. Továbbá, a jogszabálytervezet abból indul ki, hogy az adott probléma megoldására a határ túloldalán hatályos jogszabályok alkalmazása kínálja a megoldást. Számos esetben azonban nem ez a helyzet: előfordulhat, hogy se az egyik, se a másik oldalon nincs olyan jogszabály, amely az adott probléma kezelését segíthetné, például a megoldás egy harmadik ország modellje alapján születhet. Mechanizmust kell erre az esetre kínálni.

1.8. Az EGSZB üdvözlöi az Európai Bizottság koordinációját, illetve számít a határokon átnyúló koordinációs pontokra a korábbi „sikeres gyakorlatok” terjesztésében (határon átnyúló programok stb.), illetve a kezdeményezések területi kontextusba való helyezésében (pl. makro-regionális-, integrált városfejlesztési stratégiákkal való összhang). Javasolja a civil szervezetek szakértelmét és koordinációs adottságát kihasználni (lásd 2.14.2).

1.9. A rendelettervezet hozzájárulhat az európai innovatív, felelős közigazgatás további erősödéséhez, de az EGSZB szükségesnek tartja a határon átnyúló együttműködés lehetőségeinek feltárása érdekében az érintettekkel szembeni információs kötelezettség kialakítását, illetve javasolja az elektronikus kormányzás nyújtotta lehetőséggel a folyamatokba való bekapcsolódást segíteni, illetve azokban a részvételt vonzóbbá tenni.

1.10. Az EGSZB javasolja figyelembe venni, hogy jelentős erőkülönbség állhat fenn a potenciális kezdeményező szereplők között, aminek ellensúlyozására a hátrányosabb helyzetből induló partnerek bevonását segítő támogatást kell nyújtani.

1.11. A határon átnyúló jogi kezdeményezések, gyakorlatok esetében el kell kerülni a regresszió lehetőségét. Különös gondot kell fordítani arra, hogy egyik fél se szenvedhessen kárt és egyik felet se érinthesse hátrányosan az együttműködés.

2. Általános megjegyzések

2.1. Az EGSZB üdvözlöi azokat a kezdeményezéseket, amelyek a közös piac akadályainak lebontását, illetve négy alapszabadságának megvalósulását támogatják ⁽¹⁾. Az EGSZB úgy véli, hogy a luxemburgi elnökség eredményes munkáját tükröző, határon átnyúló mechanizmus kialakításáról szóló javaslat egy további lépés ebbe az irányba.

2.2. Az Európai Unió 40 belső szárazföldi határrégióval rendelkezik, amelyek az Unió területének 40 %-át, az EU lakosságának pedig közel 30 %-át képviselik. Naponta 1,3 millió uniós munkavállaló ingázik a határokon át ⁽²⁾.

2.3. A határon való átlépés a foglalkoztatásban, a jobb egészségügyi ellátásban, az állami intézmények igénybevételénél vagy a sürgősségi segélynyújtásnál továbbra is nehézséget okozhat. Az adó- illetve nyugdíj jogosultságok, a jogok és a normák el nem ismerése, a közös sürgősségi szolgáltatás hiánya komoly problémát jelenthet. A fennmaradó akadályok többsége a határ mindkét oldalán eltérő nemzeti jogszabályokból, az összeegyeztethetetlen adminisztratív folyamatokból, vagy egyszerűen a közös területi tervezés hiányából fakad ⁽³⁾.

2.4. A határrégiók azonban egy-egy tagállamon belüli más régiókhöz képest általában kevésbé jól teljesítenek gazdasági szempontból. A kórházakhoz, egyetemekhez és hasonló közszolgáltatásokhoz való hozzáférés a határrégiókban többnyire korlátozottabb. A határrégiókban élők, illetve ott működő vállalkozások és hatóságok a különböző közigazgatási és jogi rendszerek közötti tájékozódás során egyedi nehézségekkel szembesülnek. A Milánói Műszaki Egyetem kutatói kimutatták, hogy a ma meglévő adminisztratív akadályok felszámolása mintegy 8 %-kal növelné az Unió GDP-jét ⁽⁴⁾.

2.5. Tekintettel a kihívás szociális aspektusára, az EGSZB különösen fontosnak találja olyan mechanizmusok létrehozását, melyek az adminisztratív akadályok lebontásával az emberek szabad munkavállalását, az infrastruktúra és a közérdekű szolgáltatások kiterjesztését támogatják.

2.6. Gazdasági szempontból is üdvözlendő a javaslat által felvetett irány, mind a vállalkozások, mind a munkavállalók érdekében az adminisztrációs terhek további csökkentése.

⁽¹⁾ HL C 125., 2017.4.21., 1. o.

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

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/hu/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”, Európai Bizottság, Brüsszel, 2017.

2.7. Periférikus elhelyezkedésükből fakadóan a határ menti térségek sokszor – gazdasági és társadalmi szempontból egyaránt – hátrányosabb helyzetűek⁽⁵⁾. Egy ilyen kezdeményezés pozitívan járulhat hozzá a területi kohézió megerősödéséhez, melynek célja valamennyi terület harmonikus fejlődésének biztosítása, valamint annak lehetővé tétele, hogy az ott élő polgárok e területek adottságait optimálisan kihasználhassák. A Lisszaboni Szerződéssel⁽⁶⁾ összhangban, az EGSZB úgy véli, hogy ez a fajta sokféleség előnnyé alakítható, amely hozzájárul az egész Európai Unió fenntartható fejlődéséhez.

2.7.1. Az EGSZB sajnálja, hogy az Európai Bizottság nem indított részvételen alapuló folyamatot egy átfogó és integrált stratégia kidolgozására a fenntartható Európa 2030-ig és azon túl történő megvalósítása érdekében⁽⁷⁾. Különösen fontos ezért az új mechanizmus kontextusba való helyezése: az EGSZB úgy gondolja, hogy az új határokon átnyúló koordinációs pontok feladata a jogi harmonizáción túl, a kezdeményezések különböző területi folyamatokba való beleillesztése.

2.7.2. Ezen területi folyamatok közé tartoznak többek között a különböző szintű területi stratégiák (pl. makroregionális, integrált városfejlesztési), illetve az európai területi kooperációs programok tapasztalatainak beépítése, különös tekintettel a határon átnyúló programok tapasztalataira és eredményeire.

2.7.3. Külön erőssége a jelenlegi szövegváltozatnak a korábbi elképzeléssel szemben, hogy nem zárja ki a tengeri együttműködés lehetőségét (ezzel alkalmazhatóvá téve az eszközt olyan, élénk tengeri együttműködések esetére, mint a Nagy-Koppenhága régió, Helsinki és Tallinn, vagy a mostanában megélenkülő olasz-horvát kapcsolatok).

2.7.4. Bár területi hatályát NUTS 3-as szinten értelmezi a jogszabálytervezet, előírja, hogy a lehető legkisebb igazolható területre kell koncentrálni a mechanizmus alkalmazását, ez üdvözlendő. Mindazonáltal fontos, hogy a rendelet alkalmazkodjon azokhoz az esetekhez, amikor a területi hatálynak túl kell nyúlnia a javasolt adminisztratív határokon (pl. a mentőautók rádiófrekvenciájának értelemszerűen szélesebb területen kell működnie).

2.8. Ahogyan az új uniós költségvetés javaslata is tükrözi, a környezetvédelem mára megkérdőjelezhetetlen prioritássá vált: az Európai Bizottság növelné a környezetvédelem és az éghajlat-politika támogatását szolgáló finanszírozást⁽⁸⁾. Világos, hogy minden törekvés, ami az európai ökoszisztéma egységes megközelítésére, ezáltal a természet védelmére kínál lehetőséget, üdvözlendő.

2.9. Az EGSZB az Európai Bizottság „Növekedés és a kohézió előmozdítása az EU határrégióiban”⁽⁹⁾ című közleményével összhangban (mely 10 javaslaton keresztül mutat rá arra, hogy az EU és tagállamai milyen módon csökkenthetik a határokon átnyúló interakciók összetettségét, hosszát és költségeit, valamint ösztönözhetik a szolgáltatások belső határok mentén történő összevonását), hiszi, hogy az együttműködésnek túl kell mutatnia a jogi harmonizáción (többnyelvűség támogatása stb.).

2.10. Félő mindazonáltal, hogy a mechanizmus önkéntes alapon való bevezetése további fragmentációhoz vezet az európai jogi gyakorlatban és adminisztratív felállásban, továbbá hogy a fejlettebb, illetve kevésbé fejlett tagállamok gyakorlatában jelentős különbség alakulhat ki. Ez utóbbiak ugyanis nemcsak eltérő jogi akadályokkal, de például gazdasági szempontból is fajsúlyosabb kihívásokkal találkoznak.

2.11. Az EGSZB tisztában van a jogi harmonizáció időigényes mivoltával, mindazonáltal bátorítja a tagállamokat a lehető legzökkenőmentesebb struktúra kialakítására. Összességében megállapítható, hogy a jogszabálytervezet törekszik a helyi szereplők védelme érdekében a minél rövidebb eljárási határidőkre. Ugyanakkor tekintetbe véve a mechanizmus összetettségét és a bürokrácia időigényességét, komoly együttműködési szándékra van szükség, hogy az előírt határidők tarthatóak legyenek.

2.12. Kérdéseket vet fel az új többszintű intézményrendszer felállítása is. Fontos, hogy ezen intézmények működési kereteit oly módon kell meghatározni, hogy a felmerülő akadályok ne csapódjanak le a hatóságokon (kapacitáshiány stb.).

⁽⁵⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr.pdf

⁽⁶⁾ HL C 306., 2007.12.17.

⁽⁷⁾ HL C 345., 2017.10.13., 91. o.;

⁽⁸⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4002_hu.htm

⁽⁹⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/communications/2017/boosting-growth-and-cohesion-in-eu-border-regions

2.13. Ennek értelemben az EGSZB üdvözli az Európai Bizottság koordinációs szerepét, melynek lehetőségét a 2017 szeptemberében megalapított határügyi kapcsolattartó pont ⁽¹⁰⁾ teszi lehetővé.

2.13.1. Aggodalommal tekint ugyanakkor az európai finanszírozás hiányára, amely különösen a kevésbé fejlett tagállamoknak jelenthet gondot. Ezért fontosnak tartja megteremteni annak a lehetőségét, hogy a különböző finanszírozási alapok kapcsolódhassanak a mechanizmushoz.

2.14. Az EGSZB különösen pozitívan ítéli meg a kezdeményezés alulról építkező jellegét, hogy azok a helyi szereplők kezdeményezhetnek harmonizációs eljárást, akik ténylegesen „megtapasztalják” és foglalkoznak a fent említett akadályokkal.

2.14.1. A civil szervezetek megmozgatják az érintett helyi szereplőket, ezáltal a helyi problémák azonosítására, javaslatok megfogalmazására kiválóan alkalmasak. Ezért az EGSZB különösen fontosnak találja a bevonásukat, javasolja a civil szervezetek szakértelmét és koordinációs adottságát kihasználni (például a kereskedelmi kamarák interregionális indikátorait, továbbá szakszervezetek, egyéb érdekszervezetek együttműködéseit). Jelentősnek ítéli a nemzeti és regionális gazdasági és szociális tanácsok munkájának figyelembevételét is.

2.14.2. Továbbá fontos, hogy a tagállamok széles körben támogassák a civil társadalmat, hogy a gazdaságilag hátrányosabb helyzetben lévő szereplők is tudjanak a lehetőségről és élhessenek vele.

2.14.3. Ilyen szempontból az EGSZB javasolja a határ régiók részéről létrehozott szervezetek (mint például az Európai Határmenti Régiók Szövetsége, a Mission Opérationnelle Transfrontalière, vagy a Határon Átnyúló Kezdeményezések Közép-európai Segítő Szolgálat) munkájának támogatását, amelynek célja a határokon átnyúló területek érdekeinek előmozdítása, a szereplők kapcsolatépítésének és a tapasztalatcserének az elősegítése, illetve a kooperációs lehetőségek népszerűsítése.

Kelt Brüsszelben, 2018. szeptember 19-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Luca JAHIER

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