

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o mehanizmu za reševanje pravnih in upravnih ovir v čezmejnem okviru

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

(2018/C 440/20)

Poročevalec: **Etele BARÁTH**

Zaprosilo	Evropski parlament, 11. 6. 2018 Svet Evropske unije, 19. 6. 2018
Pravna podlaga	člena 175 in 304 PDEU
Pristojna strokovna skupina	strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	7. 9. 2018
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	19. 9. 2018
Plenarno zasedanje št.	537
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	195/1/3

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) pozdravlja predlog uredbe o mehanizmu za reševanje pravnih in upravnih ovir v čezmejnem okviru (v nadaljevanju: mehanizem), ki ga je predstavila Evropska komisija. Po mnenju EESO predlog zavzema nov pristop, s pomočjo katerega bi se lahko izboljšale možnosti za sodelovanje držav članic na podlagi subsidiarnosti ter dosegel trajnostni in bolj uravnotežen socialno-ekonomski razvoj obmejnih območij pa tudi rast BDP Evropske unije.

1.2 EESO meni, da je argument predloga utemeljen, saj kljub temu, da obstaja več institucionalnih instrumentov, ki podpirajo omenjena območja (zlasti Interreg in EZTS), ta nimajo potrebnih pristojnosti, da bi lahko sprejela takšne pravne ukrepe.

1.3 EESO meni, da se lahko z izvajanjem osnutka uredbe odpravijo zgodovinske ovire, razširi vsakodnevna evropska praksa in okrepi občutek evropskega državljanstva.

1.4 EESO Evropsko komisijo spodbuja, naj pojasni vsa vprašanja, ki bi lahko povzročala pravno negotovost, da postopek, ki se dojema kot kompleksen in večinoma obremenjen s prekomernimi jamstvi, ne bi odvrčal potencialnih uporabnikov te zakonodaje. Nujno je treba pojasniti, kako dve sosednji državi članici spodbuditi k sodelovanju, če projekt dojemata različno ali če se njuna pristopa v splošnem razlikujeta.

1.5 EESO vztraja, da je pomembno stalno spremljati, ali se uredba pravilno izvaja, saj ta ne ureja rešitev, pač pa sam postopek, kar pomeni, da zagotavlja okvir za nešteto možnosti za sodelovanje.

1.6 Prednost osnutka uredbe je, da ne standardizira, pač pa usklajuje, zaradi česar je za uporabnost uredbe pomembna opredelitev področja njene ozemeljske veljavnosti (glej odstavek 2.7.4).

1.7 Poleg tega predlog uredbe izhaja iz načela, da se določena težava lahko reši tako, da se veljavna zakonodaja izvaja tudi na drugi strani meje. Vendar pa v številnih primerih ta pristop ni mogoč, saj morda na nobeni strani meje ni zakonodaje, ki bi lahko pripomogla k razrešitvi določene težave; navdih za rešitev je v takih primerih treba iskati pri modelu, ki ga ponuja kaka tretja država. Treba je predlagati mehanizem za soočanje s takimi primeri.

1.8 EESO pozdravlja usklajevanje, ki ga je začela Evropska komisija, in upa, da se bodo prek čezmejnih koordinacijskih točk razširjale „dobre prakse“ (čezmejni programi itd.) in se bodo spodbude prenesle na lokalno raven (na primer z zagotavljanjem skladnosti s celostnimi makroregionalnimi strategijami za razvoj mest). Odbor priporoča, da se pri tem uporabijo strokovno znanje organizacij civilne družbe in njihove sposobnosti usklajevanja (glej točko 2.14.2).

1.9 Osnutek uredbe lahko dodatno okrepi inovativno in odgovorno evropsko javno upravo, vendar EESO meni, da je treba uvesti obveznost obveščanja zainteresiranih strani, da se tako izpostavijo možnosti čezmejnega sodelovanja, in predlaga, da se udeležba v postopkih olajša in naredi privlačnejša s sredstvi, ki jih nudi e-uprava.

1.10 EESO predlaga, naj se pozornost nameni morebitnemu znatnemu neravnotežju med potencialnimi pobudniki, ki ga je treba obravnavati s podporo, s katero se bo na začetku spodbudilo sodelovanje partnerjev, ki so najbolj prikrajšani.

1.11 Pri čezmejnih pobudah in pravnih praksah je pomembno preprečiti kakršnokoli možnost nazadovanja. Zlasti je treba paziti, da zaradi tovrstnega sodelovanja nobena stran ne bi bila kaznovana ali oškodovana.

2. Splošne ugotovitve

2.1 EESO pozdravlja pobude za odpravo ovir za enotni trg, ki prispevajo k uresničevanju njegovih štirih temeljnih svoboščin⁽¹⁾. Meni, da je predlog o čezmejnem mehanizmu, ki odraža učinkovito delo luksemburškega predsedstva, dodaten korak v to smer.

2.2 Evropska unija je sestavljena iz 40 notranjih kopenskih obmejnih regij, ki pokrivajo 40 % ozemlja Unije in v katerih živi skoraj 30 % njenega prebivalstva. Vsak dan na poti na delo mejo prečka 1,3 milijona oseb⁽²⁾.

2.3 Prečkanje meje lahko povzroča težave pri zaposlitvi, izboljšanju zdravstvenega varstva, uporabi storitev, ki jih izvajajo državne institucije, in dostopnosti dežurnih služb. Velike težave lahko predstavlja nepriznavanje davčnih režimov, pravic do pokojnine ter drugih pravic in standardov pa tudi odsotnost skupnih dežurnih služb. Večina obstoječih ovir izvira iz različnih nacionalnih zakonodaj na obeh straneh meje, neskladnih upravnih postopkov ali preprosto iz dejstva, da ni skupnega lokalnega načrtovanja⁽³⁾.

2.4 Na splošno so obmejne regije ekonomsko manj uspešne od ostalih regij iste države članice. Dostop do javnih služb, kakršne so bolnišnice in univerze, je v obmejnih regijah običajno otežen. Fizične osebe, podjetja in državni organi se v obmejnih regijah srečujejo s posebnimi težavami, povezanimi z obvladovanjem dveh različnih upravnih in pravnih sistemov. Raziskovalci s tehnične univerze (Politecnico) v Milanu so dokazali, da bi se v primeru odstranitve trenutnih upravnih ovir BDP Unije povečal za približno 8 %⁽⁴⁾.

2.5 Ob upoštevanju socialne razsežnosti tega izziva EESO meni, da je še posebno pomembno, da se vzpostavijo mehanizmi, ki bi z odstranitvijo upravnih ovir državljanom omogočili, da prosto izberejo svojo zaposlitev, ter bi podprli razvoj infrastruktur in storitev splošnega pomena.

2.6 Prav tako je z ekonomskega vidika treba pohvaliti pristop predloga, ki je usmerjen v večja zmanjšanja upravnih bremen, kar je v interesu delodajalcev in delavcev.

⁽¹⁾ UL C 125, 21.4 2017, str. 1.

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

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

⁽⁴⁾ Camagni in soavtorji, Quantification of the effects of legal and administrative border obstacles in land border regions, Evropska komisija, Bruselj, 2017.

2.7 Zaradi obrobne lege je na obmejnih območjih pogosto manj ekonomskih in socialnih priložnosti ⁽⁵⁾. Takšna pobuda bi lahko uporabno prispevala k teritorialni koheziji, s katero se poskuša zagotoviti usklajen razvoj vseh ozemelj in njihovim prebivalcem omogočiti, da kar najbolje izkoristijo ozemeljske prednosti. V skladu z Lizbonsko pogodbo ⁽⁶⁾ EESO meni, da tovrstna raznolikost lahko postane prednost, ki bo prispevala k trajnostnemu razvoju celotne Unije.

2.7.1 EESO obžaluje, da Komisija ni začela participativnega procesa za sprejetje krovne in celostne strategije za trajnostno Evropo do leta 2030 in pozneje ⁽⁷⁾. Kontekstualizacija novega mehanizma je zato še posebej pomembna: EESO meni, da bi morale nove čezmejnne koordinacijske točke poleg pravnega usklajevanja nadzorovati tudi vključitev pobud v različne ozemeljske procese.

2.7.2 Omenjeni ozemeljski procesi namreč obsegajo različne stopnje teritorialnih strategij (na primer makroregionalne strategije ali celostne strategije za razvoj mestnih območij) in vključujejo tudi izkušnje, povezane z evropskimi programi teritorialnega sodelovanja, zlasti v zvezi z izkušnjami in rezultati čezmejnih programov.

2.7.3 Prednost trenutnega besedila osnutka v primerjavi s prej oblikovanimi zamislimi je v tem, da ne izključuje možnosti pomorskega sodelovanja (zaradi česar se instrument lahko uporablja za dinamična pomorska sodelovanja, kakršna so sodelovanja na širšem območju Kobenhavna ter med Helsinki in Talinom ali italijansko-hrvaški odnosi, ki so trenutno v polnem razmahu).

2.7.4 Čeprav ozemeljsko področje uporabe glede na razlago predloga uredbe zajema stopnjo NUTS 3, predvideva uporabo mehanizma na najmanjšem možnem območju, kar je vsekakor treba pozdraviti. Kljub temu pa je pomembno, da se uredba prilagodi tudi primerom, ko se mora ozemeljsko področje uporabe raztezati preko predlaganih upravnih meja (na primer radijska frekvenca rešilnih avtomobilov, ki mora ustrezno delovati na širšem območju).

2.8 Kot je razvidno tudi iz novega predloga proračuna EU, je danes varstvo okolja nedvomno prednostna naloga: Komisija predlaga, da se poveča financiranje okoljskih dejavnosti in dejavnosti za boj proti podnebnim spremembam ⁽⁸⁾. Jasno je, da je treba pozdraviti vsak poskus doslednega pristopa k evropskemu ekosistemu, s katerim se lahko zaščiti narava.

2.9 EESO podobno kot Evropska komisija v sporočilu z naslovom Spodbujanje rasti in kohezije v obmejnih regijah EU ⁽⁹⁾ (ki vsebuje 10 predlogov, da bi v ospredje postavili način, na katerega bi Evropska unija in njene države članice lahko zmanjšale zapletenost, dolžino in stroške čezmejnih interakcij ter spodbudile združevanje storitev vzdolž notranjih meja) meni, da mora sodelovanje presegati pravno usklajevanje (podpora večjezičnosti itd.).

2.10 Kljub temu pa obstaja nevarnost, da bo vzpostavitev prostovoljnega mehanizma povzročila dodatno razdrobljenost pravne prakse in upravnih razmer v Evropi in da se bodo poleg tega pojavile tudi bistvene razlike med praksami bolj in manj razvitih držav. V manj razvitih državah so prisotne različne pravne ovire in tudi težji izzivi, na primer z ekonomskega vidika.

2.11 EESO se zaveda, da je pravno usklajevanje zamuden postopek, vendar države članice kljub temu poziva, naj vzpostavijo čim bolj homogeno strukturo. Na splošno se zdi, da je osnutek uredbe namenjen skrajšanju procesnih rokov in s tem zaščiti lokalnih akterjev. Kljub temu pa mora zaradi zahtevnosti mehanizma in dolgotrajnosti birokratskih postopkov obstajati močna volja po sodelovanju, da bi se lahko spoštovali predvideni roki.

2.12 Konfiguracija novega institucionalnega sistema na več ravneh sproža tudi različna vprašanja. Okvir delovanja institucij je treba opredeliti tako, da ovire, ki se pojavijo, ne vplivajo na organe (nezadostne zmogljivosti itd.).

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

⁽⁶⁾ UL C 306, 17.12.2007.

⁽⁷⁾ UL C 345, 13.10.2017, str. 91.

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

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

2.13 V zvezi s tem se Odbor veseli usklajevalne vloge Evropske komisije, ki jo je omogočila vzpostavitev kontaktnih točk za meje septembra 2017 ⁽¹⁰⁾.

2.13.1 Zaskrbljen pa je zaradi pomanjkanja evropskega financiranja, kar bi lahko povzročilo težave predvsem za manj razvite evropske države. Odbor torej meni, da je treba predvideti možnost, da se z mehanizmom povežejo različni skladi financiranja.

2.14 Zlasti podpira vedno večji pomen pobude, saj postopek usklajevanja vodijo lokalni akterji, torej osebe, ki imajo dejanske izkušnje z navedenimi ovirami in se z njimi soočajo.

2.14.1 Zlasti organizacije civilne družbe so sposobne odkrivati lokalne težave in oblikovati predloge, saj vključujejo zainteresirane lokalne akterje. Zato EESO meni, da je njihovo sodelovanje še posebej pomembno in priporoča, da se izkoristita njihovo strokovno znanje in sposobnost usklajevanja (opreti se je treba na primer na medregionalne kazalnike gospodarskih zbornic ali obstoječe sodelovanje med sindikati ali interesnimi organizacijami). Odbor meni, da je pomembno upoštevati tudi delo nacionalnih in regionalnih ekonomsko-socialnih svetov.

2.14.2 Pomembno je tudi, da države članice v veliki meri podpirajo civilno družbo, saj bodo s tem tudi ekonomsko šibkejši akterji obveščeni o možnostih in jih bodo lahko tudi izkoristili.

2.14.3 V zvezi s tem EESO predlaga, da se podpre delo organizacij, ki so jih ustanovile obmejne regije (kot so Združenje evropskih obmejnih regij, Čezmejna operativna misija in Organizacija za pomoč čezmejnimi pobudam v Srednji Evropi), in se tako spodbujajo interesi obmejnih območij, vzpostavljanje stikov in izmenjava izkušenj med različnimi akterji, pa tudi možnosti za sodelovanje.

V Bruslju, 19. septembra 2018

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Luca JAHIER

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