Yttrande av Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om en mekanism för lösning av rättsliga och administrativa problem i ett gränsöverskridande sammanhang

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

(2018/C 440/20)

Föredragande: **Etele BARÁTH**

Remiss	Europaparlamentet, 11.6.2018
	Europeiska unionens råd, 19.6.2018
Rättslig grund	Artiklarna 175 och 304 i EUF-fördraget
Ansvarig facksektion	Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning
Antagande av facksektionen	7.9.2018
Antagande vid plenarsessionen	19.9.2018
Plenarsession nr	537
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	195/1/3

1. **Slutsatser och rekommendationer**

1.1 EESK välkomnar kommissionens förslag till förordning om en mekanism för lösning av rättsliga och administrativa problem i ett gränsöverskridande sammanhang (nedan kallad ”mekanismen”). EESK anser att förslaget avspeglar ett nytt synsätt och torde öka samarbetsmöjligheterna på grundval av subsidiaritet mellan de olika medlemsstaterna och bidra till en hållbar och mer balanserad socioekonomisk utveckling i gränsområdena och till en ökad BNP i EU.

1.2 EESK anser att argumentet i förslaget är välgrundat, för även om det för närvarande finns flera institutionella instrument till stöd för dessa områden (särskilt Interreg och EGTS) har dessa inte de befogenheter som krävs för att vidta sådana rättsliga åtgärder.

1.3 EESK anser att genomförandet av förslaget till förordning kan bidra till att undanröja historiska hinder, till att sprida exempel på europeiskhet i det dagliga livet och till att stärka känslan av EU-medborgarskap.

1.4 EESK uppmuntrar kommissionen att klargöra alla frågor som kan skapa rättslig osäkerhet, så att processen, som uppfattas som komplex och till stor del erbjuder överdrivna garantier, inte får avskräckande verkan på potentiella användare av denna lagstiftning. Det är mycket viktigt att tydligt fastställa hur man ska uppmuntra två angränsande medlemsstater att samarbeta om de har olika föreställningar om projektet eller om deras metoder skiljer sig åt i allmänhet.

1.5 EESK betonar vikten av att fortlöpande övervaka att förordningen tillämpas korrekt, eftersom den inte reglerar lösningarna, utan själva processen, och skulle kunna erbjuda en ram för oräkneliga samarbetsmöjligheter.

1.6 Fördelen med förslaget till förordning är att man harmoniserar snarare än likriktar, och definitionen av dess territoriella tillämpningsområde utgör därför en viktig del av dess tillämplighet (se punkt 2.7.4).

1.7 I förslaget till förordning utgår man också från principen om att en lösning på ett visst problem skulle vara att tillämpa den lagstiftning som gäller på andra sidan gränsen. Detta tillvägagångssätt är dock inte möjligt i många fall: Det kan hända att det inte på någondera sidan av gränsen finns någon gällande lagstiftning som kan bidra till att lösa ett visst problem. Lösningen kan då bygga på en modell från ett annat land. Man bör föreslå en mekanism för att hantera sådana fall.

1.8 EESK välkomnar den samordning som kommissionen infört, och räknar med att de gränsöverskridande samordningspunkterna ska sprida tidigare ”god praxis” (gränsöverskridande program osv.) och anpassa initiativen till de berörda områdena (t.ex. förenlighet med integrerade makroregionala strategier för stadsutveckling). Kommittén rekommenderar i detta syfte att man utnyttjar sakkunskapen och samordningskapaciteten hos det civila samhällets organisationer (se punkt 2.14.2).

1.9 Förslaget till förordning kan bidra till att ytterligare stärka en innovativ och ansvarsfull europeisk offentlig förvaltning, men EESK anser att det är nödvändigt att införa en informationsskyldighet gentemot berörda aktörer i syfte att framhålla möjligheterna till gränsöverskridande samarbete, och föreslår att man ska underlätta deltagandet i processerna genom de medel som e-förvaltningen erbjuder och att göra detta deltagande mer attraktivt.

1.10 EESK anser att man bör uppmärksamma den betydande obalans som kan finnas mellan potentiella initiativtagare och som bör kompenseras genom stöd för att göra det lättare för de till en början mest missgynnade partnerna att delta.

1.11 När det gäller gränsöverskridande rättsliga initiativ och metoder är det viktigt att undvika varje möjlighet till tillbakagång. Man bör i synnerhet se till att ingen av parterna missgynnas eller lider skada till följd av samarbetet.

2. **Allmänna kommentarer**

2.1 EESK välkomnar initiativ som syftar till att avlägsna hinder på den inre marknaden och bidrar till att förverkliga dess fyra grundläggande friheter ([1]). EESK anser att förslaget om att inrätta en gränsöverskridande mekanism, som avspeglar det luxemburgska ordförandeskapets effektiva arbete, utgör ytterligare ett steg i denna riktning.

2.2 I EU finns det 40 regioner vid inre landgränser som omfattar 40 % av dess territorium och 30 % av dess befolkning. 1,3 miljoner människor korsar gränsen varje dag för att arbeta ([2]).

2.3 Dessa gränspassager kan medföra svårigheter i fråga om sysselsättning, förbättrad hälso- och sjukvård, användning av offentliga institutioners tjänster eller tillhandahållande av utryckningstjänster. Att skattesystem, pensionsrättigheter och andra rättigheter och standarder inte erkänns och att det saknas gemensamma utryckningstjänster skulle kunna orsaka allvarliga problem. De flesta av de återstående hindren beror på skillnader i nationell lagstiftning på båda sidor om gränsen, oförenliga administrativa förfaranden eller helt enkelt avsaknaden av gemensam territoriell planering ([3]).

2.4 I allmänhet har gränsområden det dock ekonomiskt sett sämre ställt än andra regioner i samma medlemsstat. Tillgången till offentliga tjänster som sjukhus och universitet är i allmänhet sämre i gränsområdena. Privatpersoner, företag och offentliga myndigheter i gränsområden möter särskilda svårigheter när det gäller att hantera två olika förvaltnings- och rättssystem. Forskare vid tekniska universitetet i Milano har visat att om de nuvarande administrativa hindren undanröjdes skulle EU:s BNP öka med ca 8 % ([4]).

2.5 Med tanke på denna utmanings sociala dimension anser EESK att det är särskilt viktigt att man inrättar mekanismer som genom att administrativa hinder avlägsnas gör att medborgarna fritt kan välja sin sysselsättning och stöder utvecklingen av infrastruktur och tjänster av allmänt intresse.

2.6 Även ur ekonomisk synvinkel bör man välkomna tillvägagångssättet i förslaget, som syftar till att ytterligare minska den administrativa bördan i både arbetsgivarnas och arbetstagarnas intresse.

([1]) EUT C 125, 21.4.2017, s. 1.
([2]) http://ec.europa.eu/regional_policy/sv/information/publications/communications/2017/boosting-growth-and-cohesion-in-eu-border-regions
([3]) http://ec.europa.eu/regional_policy/sv/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”, Europeiska kommissionen, Bryssel, 2017.

2.7 Till följd av sitt perifera läge är gränsområden ofta mindre gynnade, både ekonomiskt och socialt ([5]). Ett sådant initiativ skulle kunna ge ett ändamålsenligt bidrag till förstärkningen av den territoriella sammanhållningen, vars syfte är att trygga en harmonisk utveckling av alla områden, och till att ge deras invånare möjlighet att dra största möjliga nytta av de regionala styrkorna I enlighet med Lissabonfördraget ([6]) anser EESK att denna typ av mångfald kan vändas till en fördel som bidrar till en hållbar utveckling i EU som helhet.

2.7.1 EESK beklagar att kommissionen inte har inlett en deltagarbaserad process som skulle ha utmynnat i antagandet av en övergripande och integrerad strategi för ett hållbart Europa 2030 och därefter ([7]). Det är därför särskilt viktigt att sätta den nya mekanismen i sitt sammanhang: EESK anser att de nya gränsöverskridande samordningspunkterna utöver rättslig harmonisering även måste se till att initiativen integreras i de olika territoriella processerna.

2.7.2 Dessa territoriella processer omfattar bland annat de territoriella strategierna på olika nivåer (t.ex. makroregionala strategier eller integrerade strategier för stadsutveckling) samt integreringen av erfarenheterna med europeiska territoriella samarbetsprogram, särskilt när det gäller erfarenheter och resultat av gränsöverskridande program.

2.7.3 Styrkan i texten i dess nuvarande lydelse, jämfört med de idéer som lagts fram tidigare, är att man inte utesluter möjligheten till samarbete över sjögränser (vilket gör att instrumentet kan tillämpas på dynamiska sjögränssamarbeten såsom dem i Öresundsregionen och mellan Helsingfors och Tallinn, eller de blomstrande italiensk-kroatiska förbindelserna).

2.7.4 Även om det territoriella tillämpningsområdet enligt tolkningen av lagstiftningsförslaget ligger på Nuts 3-nivå, föreskrivs det att mekanismen ska tillämpas på minsta möjliga försvarbara område, vilket bör välkomnas. Förordningen bör dock kunna anpassas till de fall där det territoriella tillämpningsområdet måste sträcka sig över de administrativa gränser som föreslås (t.ex. måste radiofrekvensen för ambulanser om nödvändigt fungera inom ett större område).

2.8 Såsom även avspeglas i det nya förslaget till EU:s budget har miljöskyddet i dag blivit en obestridlig prioritering: Kommissionen föreslår ökade anslag till stöd för miljön och klimatåtgärder ([8]). Det är uppenbart att alla försök till ett enhetligt synsätt beträffande det europeiska ekosystemet som ger möjlighet att skydda naturen bör välkomnas.

2.9 Precis som kommissionen i dess meddelande ”Att stärka tillväxt och sammanhållning i EU:s gränsområden” ([9]) (som genom tio förslag belyser vad EU och medlemsstaterna kan göra för att minska komplexiteten i samt tidsåtgången och kostnaderna för interaktion över gränserna och främja gemensamt utnyttjande av tjänster vid de inre gränserna) anser EESK att samarbetet måste gå längre än rättslig harmonisering (stöd till flerspråkighet osv.).

2.10 Det kan likväl befaras att införandet av mekanismen på frivillig basis kommer att medföra en ytterligare fragmentering av den rättsliga praxisen och den administrativa strukturen i Europa, och att det dessutom kommer att uppstå betydande skillnader mellan praxis i de mest utvecklade länderna och de mindre utvecklade. De sistnämnda möter inte bara andra rättsliga hinder, utan också större utmaningar, t.ex. ur ekonomisk synvinkel.

2.11 Kommittén är medveten om att rättslig harmonisering är tidskrävande, men uppmuntrar ändå medlemsstaterna att upprätta en så enhetlig struktur som möjligt. I stort verkar förslaget till förordning syfta till att förkorta förfarandetiderna för att skydda lokala aktörer. Med tanke på mekanismens komplexitet och de utdragna byråkratiska förfarandena måste det dock finnas en stark vilja till samarbete för att de planerade tidsfristerna ska kunna hållas.

2.12 Utformningen av det nya institutionella systemet på flera nivåer väcker också vissa frågor. Det är viktigt att ramen för dessa institutioners funktionssätt fastställs så att de hinder som uppstår inte påverkar myndigheterna (otillräcklig kapacitet osv.).

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

2.13 I detta avseende välkomnar kommittén kommissionens samordnande roll, som möjliggjorts genom inrättandet i september 2017 av kontaktpunkten för gränserna ([10]).

2.13.1 Kommittén är dock oroad över bristen på EU-finansiering, som skulle kunna utgöra ett problem särskilt för de minst utvecklade medlemsstaterna. Kommittén anser därför att det är viktigt att införa en möjlighet att koppla samman de olika finansieringsfonderna och mekanismen.

2.14 EESK välkomnar särskilt initiativets nedifrån-och-upp-karaktär eftersom det är lokala aktörer – dvs. de som faktiskt möter och hanterar ovannämnda hinder – som tar initiativ till harmoniseringsförfarandet.

2.14.1 Eftersom det civila samhällets organisationer mobiliserar berörda lokala aktörer är de särskilt lämpade för att identifiera lokala problem och lägga fram förslag. Följaktligen anser EESK att deras deltagande är särskilt viktigt, och rekommenderar att man utnyttjar deras sakkunskap och samordningskapacitet (t.ex. genom att stödja sig på handelskamrarnas interregionala indikatorer eller det befintliga samarbetet mellan fackföreningar eller intresseorganisationer). Kommittén anser också att det är viktigt att beakta de nationella och regionala ekonomiska och sociala rådens arbete.

2.14.2 Det är dessutom viktigt att medlemsstaterna ger brett stöd till det civila samhället så att även ekonomiskt missgynnade aktörer kan informeras om möjligheterna och utnyttja dem.

2.14.3 I detta sammanhang föreslår EESK att man ska stödja arbetet i de organisationer som inrättats av gränsregioner (t. ex. Europeiska gränsregionförbundet, Mission opérationnelle transfrontalière eller centraleuropeiska tjänsten för gränsöverskridande initiativ) i syfte att främja gränsområdenas intressen, upprättande av kontakter och utbyte av erfarenheter mellan de olika aktörerna samt samarbetsmöjligheter.

Bryssel den 19 september 2018.

Luca JAHIER
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ordförande

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