



2022/2194(INL)

27.4.2023

PROJEKT SPRAWOZDANIA

zawierającego zalecenia dla Komisji w sprawie zmiany proponowanego mechanizmu eliminowania barier prawnych i administracyjnych w kontekście transgranicznym
(2022/2194(INL))

Komisja Rozwoju Regionalnego

Sprawozdawca: Sandro Gozi

(Inicjatywa – art. 47 Regulaminu)

(Autor wniosku: Sandro Gozi)

SPIS TREŚCI

	Strona
PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO	3
ZAŁĄCZNIK I DO PROJEKTU REZOLUCJI: ZALECENIA DOTYCZĄCE TREŚCI PROPONOWANEGO WNIOSKU	10
ZAŁĄCZNIK II DO PROJEKTU REZOLUCJI: WARTOŚĆ DODANA WNIOSKU	30
UZASADNIENIE	41

PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

zawierającej zalecenia dla Komisji w sprawie zmiany proponowanego mechanizmu eliminowania barier prawnych i administracyjnych w kontekście transgranicznym (2022/2194(INL))

Parlament Europejski,

- uwzględniając art. 225 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,
- uwzględniając art. 294 ust. 2 oraz art. 175 akapit trzeci Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zgodnie z którymi wniosek został przedstawiony Parlamentowi przez Komisję (C8-0228/2018),
- uwzględniając art. 294 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,
- uwzględniając komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego „Zwiększanie wzrostu gospodarczego i spójności w regionach przygranicznych UE” (COM(2017)0534),
- uwzględniając sprawozdanie końcowe przygotowane dla Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej Komisji Europejskiej z marca 2017 r. pt. „Easing legal and administrative obstacles in EU border regions” [„Zmniejszanie barier prawnych i administracyjnych w regionach przygranicznych UE”]¹,
- uwzględniając wniosek Komisji przedstawiony Parlamentowi Europejskiemu i Radzie (COM(2018)0373),
- uwzględniając uzasadnioną opinię Riksdagu z 20 czerwca 2018 r. – przedstawioną na mocy Protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności – w której stwierdzono, że projekt aktu ustawodawczego nie jest zgodny z zasadą pomocniczości,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 11 września 2018 r. w sprawie zwiększania wzrostu gospodarczego i spójności w regionach przygranicznych UE²,
- uwzględniając opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z dnia 19 września 2018 r.³,
- uwzględniając swoją rezolucję ustawodawczą z dnia 14 lutego 2019 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie mechanizmu eliminowania barier prawnych i administracyjnych w kontekście

¹https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/easing_legal_and_administrative_obstacles_in_eu_border_regions_0.pdf

² Dz.U. C 433 z 23.12.2019, s. 24.

³ Dz.U. C 440 z 6.12.2018, s. 124.

transgranicznym⁴,

- uwzględniając opinię Komitetu Regionów z dnia 7 marca 2019 r.⁵,
- uwzględniając opinię Służby Prawnej Rady z dnia 2 marca 2020 r. (6009/20)⁶,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 17 kwietnia 2020 r. w sprawie skoordynowanych działań UE na rzecz walki z pandemią COVID-19 i jej skutkami⁷,
- uwzględniając sprawozdanie Komisji Europejskiej z lipca 2020 r. w sprawie współpracy transgranicznej w UE⁸,
- uwzględniając opinię Komitetu Regionów z dnia 26 marca 2021 r. w sprawie transgranicznych usług publicznych w Europie⁹,
- uwzględniając sprawozdanie Komitetu Regionów z lipca 2021 r. w sprawie konsultacji publicznych dotyczących przyszłości współpracy transgranicznej¹⁰,
- uwzględniając pytanie wymagające odpowiedzi ustnej O-000061/2021 pt. „Brak postępów w sprawie europejskiego mechanizmu transgranicznego – brak woli w Radzie” skierowane do Rady w dniu 10 września 2021 r.¹¹,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 14 września 2021 r. pt. „W kierunku silniejszego partnerstwa z regionami najbardziej oddalonymi UE”¹²,
- uwzględniając publikację „B-solutions: Solving Border Obstacles. A compendium 2020-2021” [„B-solutions: rozwiązywanie problemów transgranicznych. Kompendium 2020–2021”] opublikowaną 9 grudnia 2021 r.¹³,
- uwzględniając sprawozdanie z wyników Konferencji w sprawie przyszłości Europy z maja 2022 r.¹⁴,

⁴ Teksty przyjęte, P8_TA(2019)0118.

⁵ Dz.U. C 86 z 7.3.2019, s. 165–172.

⁶ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6009-2020-INIT/pl/pdf>

⁷ P9_TA(2020)0054.

⁸ https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/cooperation/european-territorial/survey-2020/cross-border-survey-2020-report_en.pdf

⁹ 2021/C 106/04.

¹⁰ https://cor.europa.eu/en/engage/Documents/Cohesion%20Alliance/Reports/Public%20Consultations%20on%20the%20Future%20of%20Cross-Border%20Cooperation/Report_on_the_Consultations-Future_of_CBC.pdf

¹¹ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/O-9-2021-000061_PL.html

¹² P9_TA(2021)0368.

¹³ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/bf87d622-5bc8-11ec-91ac-01aa75ed71a1/language-en>

¹⁴

<https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20220509RES29121/20220509RES29121.pdf>

- uwzględniając badanie przeprowadzone na zlecenie Komisji Rozwoju Regionalnego pt. „The impacts of the COVID-19 pandemic on EU cohesion and EU cohesion policy” [„Wpływ pandemii COVID-19 na spójność UE i politykę spójności UE”] opublikowane w styczniu 2022 r.,
 - uwzględniając swoją rezolucję z 8 marca 2022 r. w sprawie polityki spójności jako instrumentu zmniejszania różnic w opiece zdrowotnej i zacieśniania transgranicznej współpracy w dziedzinie zdrowia¹⁵,
 - uwzględniając sprawozdanie Komisji Europejskiej z dnia 11 kwietnia 2022 r. pt. „Spójność w Europie do 2050 r. – ósme sprawozdanie na temat spójności”¹⁶,
 - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 15 września 2022 r. w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w UE: 8. sprawozdanie na temat spójności¹⁷,
 - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 15 września 2022 r. pt. „Regiony przygraniczne UE: „żywe laboratoria” dla integracji europejskiej¹⁸,
 - uwzględniając badanie przeprowadzone przez Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego na zlecenie Komisji Rozwoju Regionalnego pt. „Mechanism to resolve legal and administrative obstacles in a cross-border context – European added value assessment” [„Mechanizm eliminowania barier prawnych i administracyjnych w kontekście transgranicznym – ocena europejskiej wartości dodanej”] („badanie EAVA EPRS”)¹⁹,
 - uwzględniając art. 47 i 54 Regulaminu,
 - uwzględniając sprawozdanie Komisji Rozwoju Regionalnego (A9-0000/2023),
- A. mając na uwadze, że utrzymywanie się barier o charakterze administracyjnym i prawnym w kontekście transgranicznym poważnie wpływa na źródła utrzymania regionów przygranicznych UE oraz ich potencjał gospodarczy i społeczny, a także ogranicza korzystanie z praw przyznanych obywatelom regionów przygranicznych w traktatach;
- B. mając na uwadze, że według szacunków ustanowienie na poziomie Unii narzędzia legislacyjnego mającego na celu usuwanie barier transgranicznych, w połączeniu z istniejącymi narzędziami, mogłoby przynieść korzyści gospodarcze w wysokości 123 mld EUR, natomiast usunięcie wszystkich barier przyniosłoby korzyści w wysokości 460 mld EUR; mając na uwadze, że usunięcie barier transgranicznych miałoby również pozytywny wpływ na prawa socjalne i równe szanse oraz przyczyniłoby się do poprawy dostępu do wysokiej jakości usług publicznych dla obywateli mieszkających w

¹⁵ P9_TA(2022)0058.

¹⁶ Komisja Europejska, „Spójność w Europie do 2050 r. – ósme sprawozdanie na temat spójności”, 9 lutego 2022 r.

¹⁷ P9_TA(2022)0326.

¹⁸ P9_TA(2022)0327.

¹⁹ Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego (2023), „Mechanism to resolve legal and administrative obstacles in a cross-border context – European added value assessment”, PE 740.233.

regionach przygranicznych²⁰;

- C. mając na uwadze, że niektóre państwa członkowskie zawarły już dwustronne lub wielostronne traktaty i umowy, z których mogą korzystać w celu ustanowienia struktur i procedur służących usuwaniu barier transgranicznych;
- D. mając na uwadze, że unijny akt ustawodawczy ustanawiający przepisy ogólne i ustalenia proceduralne dla państw członkowskich dotyczące usuwania barier transgranicznych przyniósłby państwom członkowskim korzyści w postaci szerszego zestawu wariantów strategicznych oraz możliwości opracowania rozwiązań dostosowanych do konkretnych barier;
- E. mając na uwadze, że w 2018 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie mechanizmu eliminowania barier prawnych i administracyjnych w kontekście transgranicznym („wniosek dotyczący ECBM”);
- F. mając na uwadze, że w publikacji „B-solutions: solving border obstacles. A compendium of 43 cases²¹” [„B-solutions: rozwiązywanie problemów transgranicznych – kompendium 43 przypadków”] Komisja oszacowała, że taki akt ustawodawczy dotyczący usuwania barier transgranicznych stanowiłby odpowiednie narzędzie służące wyeliminowaniu barier prawnych i administracyjnych w co najmniej 38 % przeanalizowanych przypadków;
- G. mając na uwadze, że w 2019 r. Parlament przyjął swoje stanowisko w pierwszym czytaniu w sprawie wniosku dotyczącego ECBM; mając na uwadze, że Grupa Robocza Rady ds. Działań Strukturalnych i Regionów Najbardziej Oddalonych wstrzymała prace nad wnioskiem dotyczącym ECBM w 2021 r., przy czym Rada nie przyjęła w tej sprawie oficjalnego stanowiska;
- H. mając na uwadze, że mimo to Rada przedstawiła pewne uzasadnione zastrzeżenia natury prawnej, które powinny zostać uwzględnione w kontekście nowego wniosku;
- I. mając na uwadze, że Parlament podjął wszelkie niezbędne działania w celu rozpoczęcia negocjacji międzyinstytucjonalnych z Radą w sposób otwarty i konstruktywny; mając na uwadze, że Parlament wielokrotnie wzywał Komisję w licznych rezolucjach oraz podczas formalnej i nieformalnej wymiany poglądów na najwyższym szczeblu politycznym do przedstawienia nowego zmienionego wniosku ustawodawczego; mając na uwadze, że przyjęcie takiego aktu ustawodawczego jest również częścią propozycji przedstawionych w sprawozdaniu z wyników Konferencji w sprawie przyszłości Europy²²;

^{20 20} Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego (2023), „Mechanism to resolve legal and administrative obstacles in a cross-border context – European added value assessment, s. 48.

²¹ Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej (2020), „B-solutions: solving border obstacles: a compendium of 43 cases: annex” [„B-solutions: rozwiązywanie problemów transgranicznych – kompendium 43 przypadków – załącznik”, Urząd Publikacji, <https://data.europa.eu/doi/10.2776/36819>.

²² Sprawozdanie z wyników Konferencji w sprawie przyszłości Europy, propozycja 12, środek 15, s. 56.

- J. mając na uwadze, że w odpowiedzi na wezwania Parlamentu ani Komisja, ani Rada nie podjęły jak dotąd żadnych znaczących działań; mając na uwadze, że zgodnie z art. 225 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Parlament może żądać od Komisji przedłożenia wszelkich właściwych propozycji w kwestiach, co do których uważa on, że akt Unii jest niezbędny w celu wykonania traktatów;
1. uważa, że aby stawić czoła różnym wyzwaniom demograficznym i ich coraz bliższym konsekwencjom, Unia musi zintensyfikować działania na rzecz usunięcia utrzymujących się transgranicznych barier prawnych i administracyjnych w szerszym kontekście spójności w drodze znacznie skuteczniejszej współpracy władz regionów przygranicznych oraz za pomocą nowego skutecznego instrumentu;
 2. zwraca uwagę, że pomimo rozwijanej od dziesięcioleci terytorialnej działalności transgranicznej, wspieranej i ułatwanej przez Unię za pomocą instrumentów prawnych i finansowych, mieszkańcy regionów przygranicznych częściej doświadczają dyskryminacji, ponieważ nie mają dostępu do usług publicznych, które znajdują się najbliżej, tj. po drugiej stronie granicy, lub prowadzone przez nich przedsiębiorstwa mają ograniczone możliwości;
 3. wspiera bieżące starania w ramach inicjatywy „b-solutions”, promowanej przez Dyрекcję Generalną ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej Komisji Europejskiej (DG REGIO) i zarządzanej przez Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych jako jedno z działań zaproponowanych w komunikacie Komisji „Zwiększanie wzrostu gospodarczego i spójności w regionach przygranicznych UE”;
 4. uważa, że inicjatywa „b-solutions” stanowi sukces, ale uznaje ją również za jedno z narzędzi technicznych, takich jak europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej (EUWT), sieć Punktów Koordynacyjnych ds. Transgranicznych czy strategię makroregionalne, które uzupełniają współpracę transgraniczną Unii, ale najwyraźniej nie stanowią kompleksowego i skutecznego rozwiązania pozwalającego na usunięcie barier mających wpływ na regiony przygraniczne;
 5. podkreśla, że potrzebne są ogólnounijne ramy koordynacji, aby zapewnić spójność Unii i dostarczyć wszystkim regionom przygranicznym długo oczekiwane rozwiązanie umożliwiające usunięcie barier, co wymaga większych starań i ściślejszej współpracy między zainteresowanymi państwami członkowskimi;
 6. utrzymuje, że zmiana wniosku dotyczącego ECBM powinna koncentrować się na stworzeniu prostych i jednoznacznych ram koordynacji umożliwiających organom na poszczególnych szczeblach usuwanie barier prawnych i administracyjnych, przy czym należy zapobiegać powielaniu organów i władz oraz tworzeniu zbędnych obciążeń administracyjnych; zakres zmienionego wniosku dotyczącego ECBM powinien obejmować w szczególności wspólne projekty;
 7. uważa, że aby takie ramy koordynacji stanowiły prawdziwy instrument spójności, muszą one w pełni uwzględniać konstytucyjne i ustawodawcze uprawnienia państw członkowskich oraz podział kompetencji między Unią a państwami członkowskimi;
 8. proponuje, aby nowym ramom koordynacyjnym nadać nazwę: „Instrument na rzecz rozwoju i wzrostu regionów przygranicznych w UE” (BRIDGEU);

9. podkreśla, że władze regionalne i lokalne powinny być zaangażowane w sposób znaczący i włączający w opracowywanie środków mających na celu usunięcie barier transgranicznych;
10. uważa, że ustanowienie transgranicznych punktów koordynujących ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia organom publicznym i podmiotom prywatnym partnera zdolnego do eliminowania barier prawnych lub administracyjnych utrudniających realizację wspólnego projektu;
11. utrzymuje, że za pośrednictwem transgranicznych punktów koordynujących państwa członkowskie powinny ocenić w poszczególnych przypadkach, czy i w jaki sposób rozpatrzyć wniosek o pomoc w usunięciu barier;
12. jest zdania, że sposobem na pobudzenie wielopoziomowego zarządzania, innowacji i ściślejszej współpracy między regionami granicznymi jest umożliwienie transgranicznym punktom koordynacyjnym powoływania komitetów transgranicznych w przypadku eliminowania złożonych barier, które wymagają wzmożonej współpracy między odpowiednimi władzami regionów granicznych;
13. podkreśla, że państwa członkowskie nie mają obowiązku uruchomienia instrumentu w celu usunięcia danej bariery, a ich reakcja może być różna: mogą podjąć decyzję o nieusunięciu bariery albo usunąć barierę w drodze przeglądu ram administracyjnych lub prawnych za pośrednictwem jednostronnych działań podejmowanych na szczeblu krajowym, poprzez instrumenty „prawa miękkiego”, czy wreszcie poprzez powołanie komitetu transgranicznego, którego zadaniem jest opracowanie rozwiązania *ad hoc* w celu usunięcia co najmniej jednej zidentyfikowanej bariery;
14. podkreśla, że przyjęcie decyzji dotyczącej wdrożenia jakiegokolwiek rozwiązania *ad hoc* opracowanego przez komitet transgraniczny leży w gestii właściwych organów na szczeblu krajowym i w każdym przypadku jest realizowane przez państwa członkowskie w pełnej zgodności z ich ramami legislacyjnymi;
15. zwraca uwagę, że niektóre państwa członkowskie, na przykład Estonia, Cypr, Łotwa, Luksemburg i Malta, które są pojedynczymi regionami na poziomie NUTS 2, są wykluczone z pierwotnego zakresu geograficznego poziomu NUTS 3 określonego we wniosku Komisji, podczas gdy w Niemczech regiony NUTS 1 odpowiadają krajom związkowym, regiony NUTS 2 okręgom administracyjnym, a regiony NUTS 3 to ogólnie powiaty; twierdzi, że w przypadku barier transgranicznych poziom NUTS 3 nie zawsze jest optymalnym poziomem, na którym można wyeliminować bariery prawne i administracyjne w różnych sytuacjach transgranicznych;
16. zwraca się do Komisji o przedłożenie na podstawie art. 175 akapit trzeci Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie Instrumentu na rzecz rozwoju i wzrostu regionów przygranicznych w UE, w oparciu o zalecenia przedstawione w załączniku;
17. przypomina o zaangażowaniu przewodniczącej Komisji na rzecz prawa inicjatywy ustawodawczej Parlamentu i o jej zobowiązaniu się do nadawania dalszego biegu ustawodawczego sprawozdaniom w kwestiach legislacyjnych przygotowywanym przez Parlament z własnej inicjatywy, zgodnie z zasadami prawa unijnego zawartymi w

Wytycznych politycznych na następną kadencję Komisji Europejskiej (2019–2024); oczekuje zatem, że w następstwie niniejszej rezolucji Komisja przedstawi wniosek ustawodawczy;

18. uważa, że konieczne jest wystarczające finansowanie wniosków przedstawionych w niniejszym dokumencie oraz że skutki finansowe tych wniosków należy pokryć z odpowiednich środków budżetowych Unii; w związku z tym wzywa Komisję, aby dokonała oceny, czy można ułatwić wdrożenie nowego rozporządzenia poprzez uruchomienie instrumentu pomocy technicznej i wymiany informacji Komisji Europejskiej (TAIEX) lub Instrumentu Wsparcia Technicznego w celu wsparcia budowania zdolności organów państw członkowskich na wszystkich szczeblach;
19. zobowiązuje swoją przewodniczącą do przekazania niniejszej rezolucji oraz zaleceń zawartych w załączniku Komisji i Radzie.

o

o

o

**ZAŁĄCZNIK I DO PROJEKTU REZOLUCJI:
ZALECENIA DOTYCZĄCE TREŚCI PROPONOWANEGO WNIOSKU**

Wniosek

ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie Instrumentu na rzecz rozwoju i wzrostu regionów przygranicznych w UE

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 175 akapit trzeci,

uwzględniając wniosek Parlamentu Europejskiego skierowany do Komisji Europejskiej,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

po przekazaniu projektu aktu ustawodawczego parlamentom narodowym,

uwzględniając opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego,

uwzględniając opinię Komitetu Regionów,

stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą¹,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Art. 175 akapit trzeci Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) przewiduje podjęcie szczególnych działań poza funduszami, o których mowa w akapicie pierwszym tego artykułu, dla osiągnięcia celu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej określonego w TFUE. Harmonijny rozwój całego terytorium Unii oraz większa spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna wymagają wzmocnienia współpracy terytorialnej. W tym celu właściwe jest zastosowanie środków niezbędnych do poprawy warunków, w których realizowane są działania związane ze współpracą terytorialną.
- (2) W art. 174 TFUE uznano wyzwania, z którymi borykają się regiony przygraniczne, i określono, że Unia powinna poświęcić tym regionom szczególną uwagę, opracowując i prowadząc działania służące wzmocnieniu jej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej.

¹ DZ.U. [...].

- (3) W swoim komunikacie z 20 września 2017 r. pt. „Zwiększanie wzrostu gospodarczego i spójności w regionach przygranicznych UE” („komunikat w sprawie regionów przygranicznych”) Komisja wskazała, że w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat proces integracji europejskiej pomógł przekształcić wewnętrzne regiony przygraniczne z obszarów przeważnie peryferyjnych w obszary wzrostu gospodarczego i większych możliwości. Utworzenie jednolitego rynku w 1992 r. zwiększyło produktywność Unii oraz obniżyło koszty, co było możliwe dzięki zniesieniu formalności celnych, ujednoczeniu lub wprowadzeniu wzajemnego uznawania przepisów technicznych oraz obniżeniu cen w wyniku konkurencji.
- (4) Komisja podkreśliła również, że w regionach przygranicznych nadal utrzymują się liczne bariery prawne, w szczególności te dotyczące opieki zdrowotnej, zatrudnienia, podatków, rozwoju biznesu, jak również bariery związane z różnicami pomiędzy krajowymi ramami prawnymi. Ani finansowanie w ramach europejskiej współpracy terytorialnej, ani wsparcie instytucjonalne współpracy europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej (EUWT) same w sobie nie są wystarczające, aby wyeliminować te bariery, które poważnie utrudniają skuteczną współpracę.
- (5) W sprawozdaniu Komisji z dnia 21 lipca 2021 r. pt. „Regiony przygraniczne: »żywe laboratoria« dla integracji europejskiej” stwierdzono, że wybuch pandemii COVID-19 w pierwszym trymestrze 2020 r. jeszcze bardziej nasilił tę tendencję z powodu zamknięcia granic wprowadzonego przez państwa członkowskie, aby powstrzymać rozprzestrzenianie się wirusa. W sprawozdaniu ze stycznia 2021 r. pt. „Wpływ zamknięcia granic spowodowanego przez COVID-19 na regiony transgraniczne” Komisja zwróciła uwagę, że wprowadzenie kontroli stanu zdrowia na granicach znacznie ograniczyło mobilność pracowników transgranicznych, działalność gospodarczą zależną od transgranicznych konsumentów i klientów oraz nadmiernie skomplikowało dostęp do zabezpieczenia społecznego dla pracowników transgranicznych, którzy musieli pracować zdalnie. Brak możliwości dotarcia do zakładów opieki zdrowotnej i szkół po drugiej stronie granicy miał poważny wpływ na zdrowie i bezpieczeństwo znacznej liczby obywateli.
- (6) Od 1990 r. w ramach finansowania celu „Europejska współpraca terytorialna”, znanego szerzej jako „Interreg”², objęto wsparciem programy współpracy transgranicznej w

² Dotychczas nastąpiło pięć okresów programowania: INTERREG I (1990–1993),

regionach przygranicznych Unii. Dzięki tym środkom sfinansowano tysiące projektów i inicjatyw, które przyczyniły się do pogłębienia integracji europejskiej, i udało się dokonać prawdziwych zmian w regionach przygranicznych, co przyczyniło się do ich transformacji. Główne osiągnięcia w ramach programów Interreg obejmują: wzrost zaufania między regionami przygranicznymi, lepszą łączność, poprawę standardów środowiskowych, poprawę zdrowia i wzrost zamożności obywateli.

- (7) W ramach Interreg wspierano również współpracę na niektórych granicach morskich. W przypadku regionów przygranicznych położonych przy granicach morskich bariery prawne nie są tak dotkliwe, ponieważ nie ma fizycznej możliwości przekraczania takiej granicy codziennie lub kilka razy w tygodniu w celach zarobkowych, edukacyjnych i szkoleniowych, zakupowych lub aby korzystać z usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, lub w ramach interwencji kryzysowych.
- (8) Strategie makroregionalne odgrywają ważną rolę w podejmowaniu wspólnych wyzwań stojących przed makroregionami. Stanowią one platformy strategicznego tworzenia sieci kontaktów i funkcjonują ponad granicami, sektorami i poziomami zarządzania, aby wspierać koordynację wspólnej polityki i działań w danym makroregionie. Ponieważ makroregiony to ściśle połączone obszary o wspólnych potrzebach, usunięcie barier mogłoby przyczynić się do wzmocnienia współpracy, dzięki czemu regiony stałyby się silniejsze, bardziej odporne i atrakcyjniejsze jako miejsca do życia.
- (9) W sprawozdaniu z marca 2017 r. pt. „Zmniejszanie barier prawnych i administracyjnych w regionach przygranicznych UE” Komisja przeanalizowała łącznie 239 barier. Dwie trzecie tych barier dotyczy całej granicy lądowej, a niemal 60 % z nich ma znaczny negatywny wpływ na integrację transgraniczną, co przekłada się na konkretne skutki dla możliwości na rynku pracy i praw socjalnych obywateli.
- (10) W przeprowadzonych w 2020 r. konsultacjach publicznych w sprawie usuwania barier transgranicznych, będących następstwem transgranicznego przeglądu przeprowadzonego w 2015 r. przez DG REGIO, Komisja zwróciła uwagę, że 45 % respondentów postrzega granicę jako szansę, a ponad jedna trzecia – głównie jako barierę.

INTERREG II (1994–1999), INTERREG III (2000–2006), INTERREG IV (2007–2013) oraz INTERREG V (2014–2020).

- (11) W ocenie danych z lat 2014–2019 w odpowiednim badaniu europejskiej oceny wartości dodanej przeprowadzonym przez Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego uznano, że eliminacja barier przyniesie istotne korzyści dla regionów przygranicznych NUTS 3 oraz całej gospodarki Unii. Ściślej rzecz biorąc, całkowita korzyść w postaci wartości dodanej brutto wynikająca z całkowitego usunięcia barier prawnych i administracyjnych wyniosłaby około 457 mld EUR, co stanowi 3,8 % łącznej europejskiej wartości dodanej brutto w 2019 r. Usunięcie 20 % barier we wszystkich regionach przygranicznych przyniosłoby łączną korzyść w postaci wartości dodanej brutto w wysokości 123 mld EUR, co stanowi około 1 % łącznej europejskiej wartości dodanej brutto w 2019 r., a także łączną korzyść w zakresie zatrudnienia w postaci 1 mln miejsc pracy, co stanowi około 0,5 % całkowitego zatrudnienia na poziomie Unii³.
- (12) Inne potencjalne korzyści obejmują pozytywny wpływ na prawa socjalne i usuwanie nierówności w dostępie do usług publicznych dla obywateli mieszkających w regionach przygranicznych, co z kolei przyczyniłoby się do zatrzymania talentów i dalszego uwolnienia potencjału gospodarczego i społecznego tych regionów.
- (13) W swoim komunikacie w sprawie regionów przygranicznych Komisja odniosła się, oprócz innych środków, do inicjatywy zapoczątkowanej w 2015 r. Szereg państw członkowskich rozważa zasadność ustanowienia nowego instrumentu służącego uproszczeniu realizacji projektów transgranicznych, który umożliwiłby, na zasadzie dobrowolności oraz za zgodą właściwych organów, dopuszczenie tymczasowych odstępstw od obowiązujących przepisów lub przyjęcia rozwiązań *ad hoc*. Instrument ten byłby stosowany w odniesieniu do pojedynczego projektu lub ograniczonego czasowo działania, których zakres terytorialny obejmuje region przygraniczny i które zostały zainicjowane przez organy lokalne lub regionalne.
- (14) Mimo że w niektórych regionach Unii istnieje już szereg skutecznych traktatów, umów i instrumentów dotyczących współpracy transgranicznej na poziomie międzyrządowym, regionalnym i lokalnym, nie obejmują one wszystkich regionów przygranicznych w Unii. Co więcej, instrumenty finansowania (głównie Interreg) oraz instrumenty prawne (głównie EUWT) dostępne na poziomie unijnym jak dotychczas okazały się

³ Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego (2023), „Mechanizm eliminowania barier prawnych i administracyjnych w kontekście transgranicznym: ocena europejskiej wartości dodanej”, PE 740.233.

niewystarczające do wyeliminowania barier transgranicznych w skali całej Unii. W celu uzupełnienia obowiązujących systemów konieczne jest zatem ustanowienie dobrowolnych ram koordynacji określających przepisy ogólne i ustalenia proceduralne, które państwa członkowskie mogą stosować na potrzeby usuwania barier utrudniających realizację wspólnego projektu w kontekście transgranicznym. Wszelkie decyzje dotyczące kwestii, czy i w jaki sposób należy usuwać potencjalne bariery, powinny wchodzić w zakres kompetencji zainteresowanych państw członkowskich.

- (15) Z barierami prawnymi zmagają się głównie osoby stykające się z innymi na granicach lądowych, na przykład pracownicy transgraniczni, którzy przekraczają granice codziennie lub każdego tygodnia. Aby skoncentrować wpływ niniejszego rozporządzenia na regionach najbliższych położonych przy granicach oraz o najwyższym stopniu integracji i kontaktów pomiędzy sąsiadującymi państwami członkowskimi, niniejsze rozporządzenie powinno być stosowane w odniesieniu do regionu transgranicznego rozumianego jako terytorium objęte sąsiadującymi ze sobą regionami położonymi przy granicach lądowych lub morskich co najmniej dwóch państw członkowskich w przypadku regionów poziomu NUTS 2 i 3.
- (16) Aby skoordynować realizację zadań różnych organów (które w niektórych państwach będą obejmować zarówno krajowe, jak i regionalne organy prawodawcze) w danym państwie członkowskim oraz pomiędzy organami jednego sąsiadującego państwa lub większej liczby sąsiadujących państw członkowskich, każde państwo członkowskie powinno być zobowiązane do ustanowienia lub wyznaczenia krajowego transgranicznego punktu koordynującego jako odrębnego podmiotu albo w strukturze istniejącego organu lub podmiotu krajowego lub poprzez powierzenie tego zadania odpowiedniemu organowi lub podmiotowi. Zadania transgranicznych punktów koordynujących określono w niniejszym rozporządzeniu.
- (17) Jeżeli dwa sąsiadujące ze sobą państwa członkowskie postanawiają wspólnie usunąć barierę wskazaną w dokumencie inicjującym, należy powołać komitet transgraniczny składający się z przedstawicieli władz krajowych, regionalnych i lokalnych wyznaczonych przez transgraniczne punkty koordynujące zainteresowanych państw członkowskich. Każdy komitet transgraniczny powinien być organem tymczasowym, którego zadania są określone w niniejszym rozporządzeniu i powinny ograniczać się do opracowania rozwiązania *ad hoc* służącego usunięciu danej bariery transgranicznej.

- (18) W niniejszym rozporządzeniu ustanawia się procedurę dotyczącą dokumentu inicjującego, obejmującą ustalenie inicjatora, procedurę przygotowania i przedstawienia dokumentu inicjującego, treść tego dokumentu, wstępną analizę dokumentu inicjującego oraz działania następcze. Transgraniczny punkt koordynujący, który otrzymuje dokument inicjujący, jest określany jako transgraniczny punkt koordynujący pierwszego kontaktu. W procedurze tej określa się także odpowiedź sąsiedniego państwa członkowskiego na wniosek o powołanie komitetu transgranicznego.
- (19) Po otrzymaniu dokumentu inicjującego transgraniczny punkt koordynujący pierwszego kontaktu współpracuje ze wszystkimi odpowiednimi władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi w swoim państwie członkowskim oraz z transgranicznym punktem koordynującym w zainteresowanym sąsiednim państwie członkowskim lub w zainteresowanych sąsiednich państwach członkowskich. Transgraniczny punkt koordynujący pierwszego kontaktu powinien przedstawić inicjatorowi wstępną ocenę zawierającą informację, czy dokument inicjujący spełnia wymogi określone w niniejszym rozporządzeniu oraz czy istnieje bariera. Transgraniczny punkt koordynujący pierwszego kontaktu powinien wówczas móc podjąć decyzję, czy należy rozpocząć procedurę prowadzącą do przyjęcia rozwiązania *ad hoc*, czy należy znaleźć rozwiązanie na szczeblu krajowym, czy też uznać, że usunięcie jednej bariery lub większej liczby barier utrudniających realizację wspólnego projektu wchodzi w zakres obowiązujących porozumień międzynarodowych. Należy również przypomnieć, że państwo członkowskie może podjąć decyzję o nieusuwaniu barier. Wszelkie decyzje leżą w gestii zainteresowanych państw członkowskich i powinny być należycie uzasadnione oraz przekazane w odpowiednim czasie wszystkim zainteresowanym stronom.
- (20) W niniejszym rozporządzeniu określa się procedurę, którą należy stosować, gdy co najmniej dwa transgraniczne punkty koordynujące wyrażą zgodę na powierzenie komitetowi transgranicznemu opracowania projektu rozwiązania *ad hoc*, w tym treści tego projektu rozwiązania *ad hoc*, oraz przekazania projektu rozwiązania *ad hoc* zainteresowanym państwom członkowskim.
- (21) W rozporządzeniu ustanawia się również procedurę, której należy przestrzegać w celu przyjęcia rozwiązania *ad hoc* po jego przeanalizowaniu i zatwierdzeniu przez właściwe organy zainteresowanych państw członkowskich.

- (22) W niniejszym rozporządzeniu określa się zasady dotyczące wdrażania, monitorowania i oceny stosowania rozwiązania *ad hoc*.
- (23) Warunki współpracy terytorialnej powinny być tworzone zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) oraz zgodnie z zasadą proporcjonalności określoną w art. 5 ust. 4 TUE, przy czym zakres i forma działania Unii nie powinny wykraczać poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów traktatów. W związku z tym przyjęcie niniejszego rozporządzenia nie powinno mieć wpływu na stosowanie istniejących lub przyszłych dwustronnych lub wielostronnych traktatów lub umów zawartych przez państwa członkowskie na podstawie prawa międzynarodowego,

PRZYJMUJĄ NINIEJSZE ROZPORZĄDZENIE:

ROZDZIAŁ I

Przepisy ogólne

Artykuł 1

Przedmiot

1. W niniejszym rozporządzeniu ustanawia się ramy koordynacji określające ogólne przepisy i ustalenia proceduralne, które państwa członkowskie mogą stosować, aby usunąć barierę utrudniającą planowanie, rozwój, obsadę personelem, finansowanie lub funkcjonowanie wspólnego projektu w kontekście transgranicznym.
2. Państwa członkowskie oceniają w poszczególnych przypadkach, czy należy zastosować ustalenia proceduralne ustanowione w rozdziale II w celu usunięcia bariery, o której mowa w ust. 1 niniejszego artykułu.
3. W niniejszym rozporządzeniu określa się:
 - a) organizację oraz zadania transgranicznych punktów koordynujących w państwach członkowskich;
 - b) skład i zadania komitetów transgranicznych;
 - c) koordynującą rolę Komisji.
4. Niniejsze rozporządzenie pozostaje bez uszczerbku dla wdrażania istniejących lub przyszłych dwustronnych lub wielostronnych traktatów zawartych przez państwa członkowskie na podstawie prawa międzynarodowego lub dla uprawnień i zadań organów ustanowionych na mocy tych traktatów.

Artykuł 2

Zakres

Niniejsze rozporządzenie stosuje się do wspólnych projektów w kontekście transgranicznym określonych w art. 3 pkt 2.

Artykuł 3

Definicje

Do celów niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

- 1) „region transgraniczny” oznacza terytorium objęte graniczącymi ze sobą regionami na poziomie NUTS 2 i 3 położonymi przy granicach lądowych i morskich co najmniej dwóch państw członkowskich;
- 2) „wspólny projekt” oznacza dowolny element infrastruktury mający wpływ na dany region transgraniczny lub dowolną usługę świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym w danym regionie transgranicznym, niezależnie od tego, czy wpływ ten występuje po obu stronach czy po jednej stronie granicy;
- 4) „bariera” oznacza każdy przepis prawny lub administracyjny dotyczący planowania, rozwoju, obsady personelem, finansowania lub funkcjonowania wspólnego projektu, utrudniający realizację własnego potencjału regionu przygranicznego w ramach kontaktów transgranicznych;
- 5) „inicjator” oznacza podmiot, który identyfikuje jedną barierę lub większą liczbę barier i uruchamia ramy koordynacji, przekazując dokument inicjujący;
- 6) „dokument inicjujący” oznacza dokument sporządzony przez jednego inicjatora lub większą liczbę inicjatorów w celu uruchomienia instrumentu;
- 7) „obszar stosowania” oznacza obszar w jednym państwie członkowskim lub kilku państwach członkowskich, na którym stosuje się rozwiązanie prawne *ad hoc*, ograniczone do tego, co jest ściśle konieczne do realizacji wspólnego projektu;
- 8) „właściwy organ” oznacza organ wyznaczony przez każde państwo członkowskie do wykonania określonych zadań związanych z wdrożeniem niniejszego rozporządzenia.

Artykuł 4

Transgraniczne punkty koordynujące

1. Każde państwo członkowskie ustanawia lub wyznacza transgraniczny punkt koordynujący poprzez:
 - a) wyznaczenie na poziomie krajowym transgranicznego punktu koordynującego jako odrębnego podmiotu;

- b) ustanowienie transgranicznego punktu koordynującego w strukturze innego organu lub podmiotu;
 - c) powierzenie odpowiedniemu organowi lub podmiotowi dodatkowych zadań krajowego transgranicznego punktu koordynującego.
2. Państwa członkowskie przekazują Komisji dane identyfikacyjne transgranicznego punktu koordynującego w ciągu trzech miesięcy od daty wejścia w życie niniejszego rozporządzenia.

Artykuł 5

Zadania transgranicznych punktów koordynujących

1. Każdy transgraniczny punkt koordynujący realizuje zadania i procedury określone w rozdziale II, a w szczególności:
- a) przeprowadza analizę wstępną wszystkich otrzymanych dokumentów inicjujących;
 - b) koordynuje opracowywanie, przyjęcie i wdrażanie wszystkich rozwiązań *ad hoc* dotyczących terytorium swojego państwa członkowskiego;
 - c) współpracuje z transgranicznymi punktami koordynującymi w sąsiednim państwie członkowskim lub sąsiednich państwach członkowskich;
 - d) współpracuje z Komisją i wspiera proces aktualizowania jej bazy danych, o której mowa w art. 7 ust. 1 lit. e);
 - e) określa władze krajowe, regionalne i lokalne odpowiedzialne za opracowanie rozwiązania *ad hoc* w ramach komitetu transgranicznego, w przypadku gdy zainteresowane państwa członkowskie wspólnie podejmą decyzję o uruchomieniu procedur określonych w art. 11 ust. 1 lit. d) i w art. 12, i z nimi współpracuje.
2. Każde państwo członkowskie może podjąć decyzję o powierzeniu transgranicznemu punktowi koordynującemu następujących dodatkowych zadań:
- a) monitorowanie wdrażania wszystkich rozwiązań *ad hoc* dotyczących terytorium jego państwa członkowskiego;
 - b) informowanie właściwego organu jego państwa członkowskiego o obowiązku przestrzegania terminów określonych w danym rozwiązaniu *ad hoc* oraz o

wszelkich niedotrzymanych terminach określonych w powiązanim rozwiązaniu *ad hoc*;

- c) informowanie inicjatora o działaniach następczych w związku z dokumentem inicjującym w chwili uruchomienia procedur, o których mowa w art. 11 ust. 1 lit. a).

Artykuł 6

Zadania i skład komitetów transgranicznych

1. Państwa członkowskie podejmują decyzję, w drodze wzajemnego porozumienia i na podstawie oceny poszczególnych przypadków zgodnie z art. 11 ust. 1 lit. c) i art. 12, o utworzeniu komitetu transgranicznego, którego zadaniem jest opracowanie rozwiązania *ad hoc* na potrzeby usunięcia jednej bariery lub kilku barier określonych w dokumencie inicjującym.
2. W projekcie rozwiązania *ad hoc* określa się ustalenia prawne lub administracyjne mające na celu wyłącznie usunięcie bariery określonej w dokumencie inicjującym. Przyjęcie i wdrożenie rozwiązania *ad hoc* powierza się właściwym organom zainteresowanych państw członkowskich, w pełnej zgodności z ich ramami legislacyjnymi.
3. W skład komitetów transgranicznych wchodzi przedstawiciele władz krajowych, regionalnych lub lokalnych wyznaczeni przez transgraniczne punkty koordynujące zainteresowanych państw członkowskich. Transgraniczne punkty koordynujące dokładają wszelkich starań, aby umożliwić udział władz regionalnych i lokalnych w pracach komitetu transgranicznego, jeżeli usunięcie bariery wchodzi w zakres ich kompetencji lub odbywa się na ich terytorium.

Artykuł 7

Zadania Komisji w zakresie koordynacji

1. Komisja wykonuje następujące zadania w zakresie koordynacji:
 - a) współpracuje z transgranicznymi punktami koordynującymi;
 - b) zapewnia praktyczne informacje i interpretację obszaru i ukierunkowania tematycznego niniejszego rozporządzenia;
 - c) zapewnia na wniosek komitetu transgranicznego pomoc techniczną w procesie

opracowywania rozwiązania *ad hoc*;

- d) wspiera wymianę najlepszych praktyk;
- e) tworzy, publikuje i aktualizuje bazę danych wszystkich krajowych transgranicznych punktów koordynujących oraz wszystkich rozwiązań *ad hoc*.

ROZDZIAŁ II

Możliwości państw członkowskich w zakresie usuwania barier transgranicznych

Artykuł 8

Przygotowanie i przedłożenie dokumentu inicjującego

1. Inicjator identyfikuje wszystkie bariery dotyczące planowania, rozwoju, obsady personelem, finansowania lub funkcjonowania wspólnego projektu.
2. Inicjatorem jest – samodzielnie lub wspólnie z innymi – jeden z następujących podmiotów:
 - a) podmiot publiczny lub prywatny odpowiedzialny za uruchomienie lub uruchomienie i wdrożenie wspólnego projektu;
 - b) lokalne lub regionalne organy (jeden lub kilka) w danym regionie transgranicznym;
 - c) podmiot będący lub niebędący osobą prawną wspierający współpracę transgraniczną, mający siedzibę w danym regionie transgranicznym lub przynajmniej częściowo obejmujący ten region, w tym europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej, o którym mowa w rozporządzeniu (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady⁴, euroregion lub podobny podmiot;
 - d) organizacja utworzona w imieniu regionów transgranicznych, mająca na celu wspieranie interesów terytoriów transgranicznych i ułatwianie tworzenia sieci kontaktów podmiotów uczestniczących oraz wymianę doświadczeń, jak np.

⁴ Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) (Dz.U. L 210 z 31.7.2006, s. 19).

Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych, Mission Opérationnelle
Transfrontalière czy Środkowoeuropejska Służba Inicjatyw Transgranicznych.

3. Inicjator przygotowuje dokument inicjujący sporządzony zgodnie z art. 9.
4. Inicjator przekazuje dokument inicjujący do transgranicznego punktu koordynującego swojego państwa członkowskiego oraz przesyła kopię tego dokumentu do transgranicznego punktu koordynującego zainteresowanego sąsiedniego państwa członkowskiego lub zainteresowanym sąsiednim państwom członkowskim. W przypadkach, o których mowa w art. 8 ust. 2 lit. c) i d), inicjator ma swobodę decydowania, do którego transgranicznego punktu koordynującego zainteresowanych państw członkowskich przekaże dokument inicjujący.

Artykuł 9

Treść dokumentu inicjującego

1. W dokumencie inicjującym, o którym mowa w art. 8, zamieszcza się co najmniej następujące elementy:
 - a) opis wspólnego projektu i jego kontekstu, w tym plan projektu, harmonogram projektu i ryzyko związane z projektem, z uwzględnieniem wpływu barier;
 - b) opis przewidywanych barier utrudniających realizację wspólnego projektu;
 - c) w miarę możliwości i w stosownych przypadkach wstępną ocenę sposobu usunięcia barier transgranicznych za pomocą rozwiązania *ad hoc*;
 - d) przewidywany termin przyjęcia rozwiązania *ad hoc*, pozwalający na zapewnienie wykonalności projektu;
 - e) przewidywany czas trwania rozwiązania *ad hoc*;
 - f) uzasadnienie obszaru stosowania rozwiązania *ad hoc*.
2. Obszar stosowania rozwiązania *ad hoc* jest ograniczony do tego, co jest ściśle konieczne do realizacji wspólnego projektu.

Artykuł 10

Wstępna analiza dokumentu inicjującego przez transgraniczny punkt koordynujący pierwszego kontaktu

1. Transgraniczny punkt koordynujący otrzymujący dokument inicjujący („transgraniczny punkt koordynujący pierwszego kontaktu”) przeprowadza wstępną analizę. Współpracuje ze wszystkimi odpowiednimi władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi oraz z transgranicznym punktem koordynującym w zainteresowanym sąsiednim państwie członkowskim.
2. W terminie jednego miesiąca od daty otrzymania dokumentu inicjującego transgraniczny punkt koordynujący zainteresowanego przygranicznego państwa członkowskiego przekazuje swoje wstępne stanowisko transgranicznemu punktowi koordynującemu pierwszego kontaktu.
3. Po otrzymaniu dokumentu inicjującego transgraniczny punkt koordynujący

pierwszego kontaktu podejmuje następujące działania, o których na piśmie powiadamia inicjatora:

- a) w przypadkach, w których dokument inicjujący został sporządzony zgodnie z art. 9, informuje inicjatora w ciągu jednego miesiąca o jego dopuszczalności;
- b) zwraca się w ciągu jednego miesiąca, w razie potrzeby, o przedłożenie zmienionego dokumentu inicjującego lub o szczegółowe informacje dodatkowe, uzasadniając, dlaczego dokument inicjujący uznano za niekompletny; po otrzymaniu zmienionego dokumentu inicjującego transgraniczny punkt koordynujący pierwszego kontaktu podejmuje jedno z następujących działań:
 - (i) przystępuje do jednego z działań określonych w art. 11 ust. 1;
 - (ii) jeżeli uznał, że zmieniony dokument inicjujący nadal nie spełnia wymogów art. 9 lub że przekazane szczegółowe informacje dodatkowe nadal są niewystarczające, informuje inicjatora w terminie jednego miesiąca od otrzymania zmienionego dokumentu inicjującego o swojej decyzji o zakończeniu procedury; decyzja ta musi zawierać uzasadnienie;
- c) informuje inicjatora w terminie trzech miesięcy o przeprowadzonej przez siebie ocenie, z której wynika, że nie stwierdzono barier dla danej inicjatywy, i stanowisko to uzasadnia na piśmie oraz informuje o środkach odwoławczych dostępnych na szczeblu krajowym w celu zakwestionowania tej decyzji oraz, w stosownych przypadkach, o zaleceniach dotyczących dalszego postępowania.

Artykuł 11

Działania następcze związane z analizą wstępną dokumentu inicjującego

1. Po otrzymaniu dokumentu inicjującego spełniającego wymogi określone w art. 9 oraz poinformowaniu o pozytywnym wyniku analizy wstępnej przeprowadzonej zgodnie z art. 10 ust. 3 lit. a) i b) transgraniczny punkt koordynujący pierwszego kontaktu, w ciągu trzech miesięcy od otrzymania dokumentu, podejmuje jedno z następujących działań:

- a) informuje inicjatora, że uważa, iż usunięcie jednej bariery lub większej liczby

barier utrudniających realizację wspólnego projektu wchodzi w zakres obowiązujących ustaleń międzynarodowych, o których mowa w art. 1 ust. 2, oraz że zaleca inicjatorowi przekazanie dokumentu inicjującego właściwym organom państw będących stronami tych ustaleń;

- b) informuje inicjatora, że uważa, iż usunięcie jednej bariery lub większej liczby barier utrudniających realizację wspólnego projektu można skuteczniej osiągnąć za pomocą niewiążących środków, takich jak:
 - (i) zwiększanie świadomości oraz budowanie zdolności poprzez wymianę wiedzy;
 - (ii) budowanie zdolności lokalnych zainteresowanych stron;
 - (iii) zwrócenie się do Komisji o wytyczne w celu zapewnienia prawidłowego stosowania odpowiednich przepisów Unii;
- c) informuje inicjatora, że realizacja projektu jest utrudniona ze względu na barierę o charakterze administracyjnym, czyli taką, którą można wyeliminować bez przeprowadzenia procedury ustawodawczej, na przykład przepisy, zasady lub praktyki wyraźnie różniące się od przepisu przyjętego w ramach procedury ustawodawczej, i podejmuje jedno z następujących działań:
 - (i) podejmuje decyzję o usunięciu bariery i w tym celu w ciągu trzech miesięcy nawiązuje współpracę z właściwymi władzami krajowymi, regionalnymi lub lokalnymi;
 - (ii) podejmuje decyzję o nieusuwaniu bariery i jednocześnie przedstawia na piśmie uzasadnienie swojej decyzji oraz środki odwoławcze dostępne na poziomie krajowym w celu zaskarżenia jego decyzji;
- d) zobowiązuje się wobec inicjatora do usunięcia bariery w drodze uruchomienia procedur mających na celu opracowanie rozwiązania *ad hoc* z właściwymi władzami zainteresowanego przygranicznego państwa członkowskiego poprzez powołanie komitetu transgranicznego; transgraniczny punkt koordynujący pierwszego kontaktu informuje na piśmie transgraniczny punkt koordynujący sąsiednich państw członkowskich i sporządza wykaz krajowych, regionalnych i lokalnych władz państwa członkowskiego pierwszego kontaktu, które będą uczestniczyć w opracowaniu rozwiązania *ad hoc*;

- e) informuje inicjatora o swoim zobowiązaniu do usunięcia bariery w drodze podjęcia wszelkich niezbędnych działań zgodnie z jego ramami legislacyjnymi.
2. W należycie uzasadnionych przypadkach transgraniczny punkt koordynujący pierwszego kontaktu może jednokrotnie przedłużyć termin, o którym mowa w ust. 1 lit. c), o maksymalnie trzy miesiące i informuje o tym inicjatora i zainteresowane sąsiednie państwo członkowskie, podając na piśmie przyczyny takiego przedłużenia.
 3. Państwa członkowskie informują Komisję o wszelkich decyzjach podjętych na podstawie niniejszego artykułu przez transgraniczny punkt koordynujący pierwszego kontaktu.

Artykuł 12

Odpowiedź zainteresowanego przygranicznego państwa członkowskiego na wniosek o powołanie komitetu transgranicznego

1. Transgraniczny punkt koordynujący zainteresowanego sąsiedniego państwa członkowskiego, po powiadomieniu transgranicznego punktu koordynującego pierwszego kontaktu o złożonym przez niego wniosku o opracowanie rozwiązania *ad hoc* w kontekście komitetu transgranicznego na podstawie art. 11 ust. 1 lit. c), podejmuje decyzję o wszczęciu procedur, o których mowa w art. 13, w terminie jednego miesiąca od tego powiadomienia i przekazuje swoją decyzję na piśmie transgranicznemu punktowi koordynującemu pierwszego kontaktu. Jeżeli transgraniczny punkt koordynujący zainteresowanego sąsiedniego państwa członkowskiego podejmie decyzję o zastosowaniu procedur, o których mowa w art. 13, sporządza on wykaz władz krajowych, regionalnych i lokalnych, które będą uczestniczyć w opracowywaniu rozwiązania *ad hoc*.
2. W przypadku gdy transgraniczny punkt koordynujący zainteresowanego sąsiedniego państwa członkowskiego przekazuje swoją decyzję o niewszczeniu procedur, o których mowa w art. 13, przedstawia on na piśmie uzasadnienie swojej decyzji. Transgraniczny punkt koordynujący państwa członkowskiego pierwszego kontaktu informuje inicjatora, że co najmniej jedno z zainteresowanych państw członkowskich podjęło decyzję o nieusuwaniu barier wskazanych przez inicjatora.

Artykuł 13

Treść projektu rozwiązania *ad hoc*

1. Projekt rozwiązania *ad hoc*, o którym mowa w art. 6 ust. 2, musi zawierać co najmniej następujące elementy:
 - a) opis wspólnego projektu i jego kontekstu, opis co najmniej jednej odpowiadającej mu bariery utrudniającej jego realizację oraz uzasadnienie potrzeby wyeliminowania jednej bariery lub większej liczby tych barier;
 - b) wskazanie szczególnego przepisu prawnego lub wykaz szczególnych przepisów prawnych stanowiących barierę lub bariery dla wspólnego projektu;
 - c) proponowane rozwiązanie *ad hoc*, w tym wszelkie niezbędne działania, jakie powinny podjąć właściwe organy zainteresowanego państwa członkowskiego;
 - d) obszar stosowania rozwiązania *ad hoc*;
 - e) okres stosowania rozwiązania *ad hoc* oraz uzasadnienie długości tego okresu;
 - f) organ lub organy państwa członkowskiego lub państw członkowskich właściwe do podjęcia wszelkich niezbędnych działań w celu wdrożenia i monitorowania rozwiązania *ad hoc*;
 - g) data wejścia w życie rozwiązania *ad hoc* uzgodniona przez właściwe organy.

Artykuł 14

Przekazanie rozwiązania *ad hoc*

1. Po uzgodnieniu przez komitet transgraniczny projektu rozwiązania *ad hoc*, o którym mowa w art. 6 ust. 2, transgraniczne punkty koordynujące zainteresowanych państw członkowskich przekazują ten projekt w ciągu jednego miesiąca właściwym organom zainteresowanych państw członkowskich.
2. Transgraniczny punkt koordynujący pierwszego kontaktu przesyła inicjatorowi kopię projektu w celach informacyjnych.

Artykuł 15

Podsumowanie i wdrożenie rozwiązania *ad hoc*

1. Właściwe organy zainteresowanych państw członkowskich analizują projekt rozwiązania *ad hoc* otrzymanego na podstawie art. 14 i w terminie nieprzekraczającym trzech miesięcy od otrzymania projektu podejmują jedno z następujących działań:
 - a) zatwierdzają projekt rozwiązania *ad hoc* oraz opracowują i przyjmują wszelkie środki niezbędne do jego wdrożenia, wraz z harmonogramem;
 - b) podejmują decyzję o niezatwierdzeniu projektu rozwiązania *ad hoc* i sporządzają szczegółowe uzasadnienie takiej decyzji.
2. Właściwe organy przekazują kopię decyzji właściwym transgranicznym punktom koordynującym zainteresowanych państw członkowskich oraz inicjatorowi.
3. Po zakończeniu wdrażania rozwiązania *ad hoc* i spełnieniu wszelkich niezbędnych wymogów zgodnie z ust. 1 transgraniczne punkty koordynujące informują o tym fakcie na piśmie inicjatora, właściwe organy zainteresowanych państw członkowskich oraz Komisję.

ROZDZIAŁ III

Przepisy końcowe

Artykuł 16

Ocena

W ciągu dwóch lat od wejścia w życie niniejszego rozporządzenia Komisja przedkłada Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komitetowi Regionów sprawozdanie oceniające stosowanie niniejszego rozporządzenia w oparciu o wskaźniki jego skuteczności, efektywności, przydatności i europejskiej wartości dodanej oraz możliwości jego uproszczenia.

Artykuł 17

Wejście w życie i stosowanie

Niniejsze rozporządzenie wchodzi w życie dwudziestego dnia po jego opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

Niniejsze rozporządzenie wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich.

Sporządzono w ...

W imieniu Parlamentu Europejskiego
Przewodnicząca

W imieniu Rady
Przewodniczący

ZAŁĄCZNIK II DO PROJEKTU REZOLUCJI: WARTOŚĆ DODANA WNIOSKU

Uzupełnienie niniejszego sprawozdania stanowią poniższe tabele i studia przypadków opracowane przez Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego i opublikowane w dokumencie „Mechanism to resolve legal and administrative obstacles in a cross-border context – European added value assessment” [„Mechanizm eliminowania barier prawnych i administracyjnych w kontekście transgranicznym – ocena europejskiej wartości dodanej”]⁵.

1. TABELLE

Tabela 6: Przegląd określonych wariantów strategicznych

Wariant strategiczny	Przykłady	Ocena wariantu strategicznego
Wariant strategiczny 1 Utrzymanie obecnej sytuacji	Umowy dwustronne/wielostronne między państwami członkowskimi	Luki w realizacji spowodowane np. sytuacją kryzysową (np. podczas pandemii COVID-19)
	EUWT: możliwości ustanowienia podmiotu (prawnego) w celu usunięcia barier „B-solutions”: wymiana wiedzy fachowej oraz pomoc prawna i administracyjna Punkt Koordynacyjny ds. Transgranicznych: ułatwianie regionom przygranicznym dostępu do źródeł (zasobów) oraz tworzenie sieci kontaktów	W przypadku EUWT brak kompetencji ustawodawczych „B-solutions”: wymiana najlepszych praktyk, przy czym konieczne jest ukierunkowane podejście w celu zapewnienia dostosowanych rozwiązań umożliwiających usunięcie konkretnych barier w różnych kontekstach regionalnych; ograniczone do wymiany najlepszych praktyk
	Stosowanie obowiązujących przepisów dotyczących współpracy transgranicznej w prawodawstwie sektorowym (np. w zakresie transgranicznej opieki zdrowotnej)	Obowiązujące przepisy w prawodawstwie sektorowym zapewniają pewność prawa, ale są ograniczone do poszczególnych sektorów i nie zawsze są odpowiednio wdrażane na poziomie krajowym

⁵ Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego (2023), „Mechanism to resolve legal and administrative obstacles in a cross-border context – European added value assessment”, PE 740.233.

<p>Wariant strategiczny 2 Środki z zakresu „prawa miękkiego”</p>	<p>Zwiększanie świadomości oraz budowanie zdolności poprzez warsztaty i wymianę wiedzy</p> <p>Budowanie zdolności lokalnych zainteresowanych stron⁶, szkolenie pracowników organów administracji właściwych w sprawach transgranicznych; warsztaty i wymiana najlepszych praktyk, wielojęzyczne dokumenty i wytyczne</p> <p>Wytyczne Komisji dotyczące poprawy stosowania obowiązujących przepisów</p>	<p>Lepsza współpraca/wymiana między właściwymi organami – stąd budowanie zaufania jako warunek wstępny współpracy</p> <p>Lepsze podstawy dowodowe, ale brak instrumentu umożliwiającego usunięcie barier prawnych</p> <p>Usuwanie barier prawnych lub administracyjnych</p>
	<p>Rozwój i lepsze wykorzystanie instrumentów cyfrowych w celu usprawnienia transgranicznej administracji publicznej⁷</p>	<p>Większa skuteczność procedur administracyjnych</p>
	<p>ESPON: gromadzenie i wymiana danych</p>	<p>Podejmowanie decyzji z większą wiedzą dzięki większej ilości danych i dowodów</p>
	<p>Lepsza koordynacja między władzami krajowymi/regionalnymi: możliwość zawierania konwencji administracyjnych ad hoc</p>	<p>Wariant ograniczony do barier administracyjnych</p> <p>Problem różnego poziomu kompetencji administracji regionalnych</p>
<p>Wariant strategiczny 3 Środki z zakresu „prawa miękkiego” + przyjęcie ECBM 2.0</p>	<p>Wspólne uniwersalne narzędzie umożliwiające eliminowanie barier we wszystkich sektorach</p> <p>Ustanowienie transgranicznych punktów kontaktowych</p> <p>Zwiększenie roli EUWT w uruchamianiu i prowadzeniu procedury</p> <p>Wykorzystanie instrumentów finansowania na potrzeby organów państw członkowskich</p>	<p>Konieczność uproszczenia wniosku z 2018 r. i uwzględnienia zastrzeżeń zgłaszanych przez niektóre państwa członkowskie</p> <p>Wybór rozwiązania, np. uruchomienie ECBM 2.0, leżałby w gestii państw członkowskich</p> <p>Odstępstwo i rozwiązania ad hoc mogłyby zapewnić elastyczność i skuteczność w eliminowaniu barier</p>

⁶ A Compendium of 43 cases, b-solutions: Solving Border Obstacles, Komisja Europejska, marzec 2020.

⁷ Wniosek dotyczący aktu w sprawie Interoperacyjnej Europy, COM(2022)0720 final, Komisja Europejska, 18 listopada 2022 r.

	Odstępstwo od obowiązujących przepisów lub rozwiązanie ad hoc	
--	---------------------------------------------------------------	--

Tabela 13: Przegląd wariantów strategicznych i ich skutków: Zestawienie

	Wariant strategiczny 1: Utrzymanie obecnej sytuacji	Wariant strategiczny 2: Środki z zakresu „prawa miękkiego”	Wariant strategiczny 3: Środki z zakresu „prawa miękkiego” + przyjęcie ECBM 2.0
Ocena ilościowa*	Utrata potencjalnych korzyści wynoszących 457 mld EUR rocznie oraz utrata 4 milionów potencjalnych miejsc pracy	Potencjalne korzyści z usunięcia barier administracyjnych w wysokości do 41 mld EUR	Potencjalne korzyści z usunięcia barier administracyjnych i prawnych wyniosłyby 123 mld EUR rocznie oraz ponad 1 milion miejsc pracy
Ocena jakościowa	Obowiązujące instrumenty prawne dotyczą wyłącznie konkretnych sektorów, a bariery w innych obszarach pozostają w dużej mierze nieuwzględnione Ograniczone możliwości usuwania istniejących i nowych barier Braki występują również w istniejących porozumieniach rządowych, np. w ramach Rady Nordyckiej (studium przypadku 1)	Potencjalne zmniejszenie barier administracyjnych, przy czym bariery prawne nadal utrudniają współpracę transgraniczną Usunięcie mniej niż połowy istniejących barier	Pomoc w uwolnieniu potencjału jednolitego rynku, więcej możliwości dla przedsiębiorstw w regionach przygranicznych Usprawnienie procedur w zakresie współpracy transgranicznej i budowanie zdolności
Skutki dla obywateli i przedsiębiorstw w	Niekorzystne skutki gospodarcze i społeczne, na przykład w postaci dyskryminacji w dostępie do opieki zdrowotnej w regionach przygranicznych (studium przypadku 3)	Możliwość ograniczenia niekorzystnych skutków poprzez bardziej skuteczną współpracę organów administracji publicznej oraz zwiększenie świadomości obowiązujących przepisów lub możliwych rozwiązań na szczeblu administracyjnym	Największe możliwe skutki ze względu na możliwość usunięcia barier zarówno administracyjnych, jak i prawnych Usunięcie barier ułatwiłoby dostęp obywateli i przedsiębiorstw do usług publicznych w regionie przygranicznym Możliwość lepszego ukierunkowania instrumentów spójności na regiony przygraniczne Zwiększenie atrakcyjności regionów przygranicznych: więcej zachęt dla przedsiębiorstw oraz przyciąganie i zatrzymywanie talentów

2. Studia przypadków

Studium przypadku 1: Nordycka Rada Ministrów

Nordycka Rada Ministrów stanowi jeden z najważniejszych przykładów współpracy transgranicznej na szczeblu międzyrządowym. Podstawą tej współpracy jest traktat helsiński, zawarty między Szwecją, Finlandią, Danią, Norwegią i Islandią. Współpracę legislacyjną można uzgodnić na przykład w dziedzinie edukacji, prawa pracy, świadczeń socjalnych oraz ochrony środowiska. Na podstawie traktatu helsińskiego państwa uzgodniły, że będą się wzajemnie informować o zamiarze zmiany przepisów prawnych, które są objęte współpracą w ramach Rady Nordyckiej. Bariery dla mobilności i rozwoju zostaną zidentyfikowane i usunięte, na przykład w drodze współpracy w zakresie wdrażania do prawa krajowego przepisów Unii w celu ułatwienia swobodnego przepływu osób i swobodnego prowadzenia działalności gospodarczej. W planie działania Rady Nordyckiej na lata 2021–2024⁸ wskazano cele obejmujące między innymi promowanie dostępu do usług cyfrowych w całym regionie nordycko-bałtyckim oraz zapewnienie natychmiastowego uznawania kwalifikacji

Nordycka Rada Ministrów

Studium przypadku dotyczące mobilności na rynku pracy

Sytuacja/kontekst: współpraca legislacyjna obejmuje między innymi prawo pracy oraz świadczenia socjalne.

Bariery: bariery prawne i administracyjne, takie jak weryfikacja kwalifikacji, jak również bariery związane z opodatkowaniem, bankowością lub wypłatą emerytur.

Skutki: ograniczenie swobody przepływu pracowników.

Możliwe rozwiązania: poprawa dostępu do wiarygodnych i porównywalnych danych statystycznych, wspólne cyfrowe systemy zabezpieczenia społecznego oraz e-usługi.

zawodowych i dyplomów w pozostałych krajach nordyckich.

W listopadzie 2022 r. rząd Finlandii zatwierdził sprawozdanie⁹ dotyczące nordyckich barier transgranicznych, w którym stwierdził, że Finlandia jest odpowiedzialna za usunięcie barier dotyczących granic wynikających z fińskiego prawodawstwa lub jego interpretacji, co w niektórych przypadkach może doprowadzić do zmiany przepisów. Rząd będzie zapobiegał powstawaniu nowych barier, uwzględniając aspekty transgraniczne przy opracowaniu projektów aktów prawnych lub transponowaniu przepisów Unii do prawa krajowego. Pomimo ustanowienia prawnych ram współpracy nadal istnieje kilka barier, takich jak walidacja kwalifikacji zawodowych w określonych zawodach. Powoduje to ograniczenie prawa do

swobodnego przemieszczania się pracowników. Szacuje się, że około 25 tysięcy pracowników jest dotkniętych skutkami złożonej procedury zatwierdzania w regionie Øresund na granicy Danii i Szwecji¹⁰. W pierwszej fazie projektu badawczego „Przywrócenie swobodnego przepływu kompetencji w krajach nordyckich” skoncentrowano się na mobilności na rynku pracy¹¹. Chociaż mobilność pracowników stanowi podstawę

⁸ Plan działania Nordyckiej Rady Ministrów na lata 2021–2024. W 2022 r. Nordycka Rada Ministrów przeprowadzi ocenę śródkresową działań związanych z przyjętą wizją.

⁹ Sprawozdanie rządu z dnia 10 listopada 2022 r. dotyczące nordyckich barier transgranicznych, rząd Finlandii,

¹⁰ Øresunddirekt: kwestie związane z granicą szwedzko-duńską, informacyjna strona internetowa. Dostęp w lutym 2023 r.

¹¹ Lundgren A., Bogason A., „Re-start competence mobility in the Nordic Region” [„Przywrócenie swobodnego przepływu kompetencji w krajach nordyckich”], dokument

współpracy między krajami nordyckimi, stała ona jednak w obliczu poważnych wyzwań z powodu ograniczeń związanych z pandemią COVID-19 oraz napływu uchodźców.

Studium przypadku 2: Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej

Uznawanie kwalifikacji i dyplomów jest – jak wynika z badań dotyczących projektów wybranych w ramach inicjatywy „b-solutions” i doświadczeń z ich realizacji – kwestią złożoną w sytuacji transgranicznej, pomimo istnienia dyrektywy 2005/36/WE w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych. Od chwili rozpoczęcia realizacji projektu transgranicznego napotkano dwie różne bariery: założenie szpitala i zatrudnienie

Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej (EUWT)

Sytuacja/kontekst: szpital transgraniczny łączący hiszpański i francuski system opieki zdrowotnej.

Bariery: długotrwała procedura uznawania dyplomów lekarzy z Francji.

Skutki: zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania szpitala.

Proponowane rozwiązania: w uznawaniu dyplomów istotną rolę może odgrywać ECBM.

Uwagi: mechanizm/narzędzie eliminowania barier prawnych i administracyjnych w kontekście transgranicznym odegra istotną rolę w uznawaniu kwalifikacji.

pracowników.

W celu usunięcia pierwszej bariery w Hiszpanii utworzono EUWT. Szpital EUWT Cerdanya funkcjonuje jako szpital transgraniczny, ponieważ integruje systemy opieki zdrowotnej Francji i Hiszpanii oraz zatrudnia personel z państw po obu stronach granicy, dzięki czemu zapewnia opiekę zdrowotną obywatelom Francji i Hiszpanii. Jeżeli chodzi o drugą barierę, czyli zatrudnienie pracowników, szpital stoi przed poważnymi wyzwaniami związanymi z utworzeniem transgranicznych zespołów lekarzy. Właściwym organem w sprawach uznawania dyplomów zagranicznych jest hiszpańskie Ministerstwo Edukacji i Szkolenia Zawodowego. Ponieważ czas

oczekiwania na uzyskanie odpowiedzi z ministerstwa mogłyby wynieść ponad sześć miesięcy, szpital EUWT Cerdanya poszukiwał rozwiązań umożliwiających przyspieszenie procesu uznawania kwalifikacji przy zatrudnianiu obywateli francuskich.

W ramach projektu „b-solutions” wyspecjalizowani eksperci zaproponowali kilka rozwiązań¹²: zasugerowano wprowadzenie „okresu braku odpowiedzi”¹³ lub przekazanie uprawnień w zakresie uznawania w drodze wyjątku Stowarzyszeniu Medycznemu w Gironie, albo oddelegowanie do szpitala urzędnika z ministerstwa. Potencjalną przydatność mechanizmu eliminowania barier prawnych i administracyjnych w kontekście transgranicznym potwierdzono w drodze stosowania przepisów francuskich do uznawania dyplomów uzyskanych lub poświadczonych we Francji. W takim przypadku zdolności regionalne musiałyby odgrywać większą rolę „inicjatorów” rozwiązań w ramach ECBM. W przypadku szpitala EUWT Cerdanya zdecydowano się na przekazanie uprawnień w zakresie uznawania¹⁴.

Studium przypadku 3: Transgraniczne usługi zdrowotne i usługi w sytuacjach

roboczy Nordregio, 2022, s. 4.

¹² A Compendium of 43 cases, Annex b-solutions: Solving Border Obstacles, Komisja Europejska, marzec 2020.

¹³ Oznacza to, że jeśli w określonym czasie nie zostanie udzielona odpowiedź, to uznanie jest zatwierdzane automatycznie.

¹⁴ Tamże.

nadzwyczajnych

W kraju karlowarskim w Czechach oraz w Saksonii i Bawarii w Niemczech w razie wypadków wymagających opieki zdrowotnej w sytuacjach nadzwyczajnych pacjenci są przewożeni do najbliższego szpitala w Czechach lub w Niemczech. Pomimo dobrze funkcjonującej współpracy transgranicznej między szpitalami po obu stronach granicy wydaje się, że przepisy czeskie dotyczące zwrotu kosztów opieki zdrowotnej oraz usług w sytuacjach nadzwyczajnych stanowią barierę ze względu na niewystarczającą transpozycję do prawodawstwa czeskiego dyrektywy 2011/24/UE w sprawie praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej¹⁵, w szczególności w odniesieniu do zwrotu kosztów pacjentom ubezpieczonym w Czechach, poszukujących możliwości leczenia w Niemczech bez uzyskania uprzedniej zgody. Bariera polega na tym, że czeskie szpitale oraz podmioty zapewniające opiekę ambulatoryjną są finansowane w ramach złożonego mechanizmu refundacji, a nie na zasadzie indywidualnych płatności.

Możliwe rozwiązania zaproponowane przez ekspertów obejmują zmianę obowiązującej umowy ramowej między Czechami a Niemcami w taki sposób, aby umożliwiała wyeliminowanie barier w usługach opieki zdrowotnej w sytuacjach nadzwyczajnych. W przypadku leczenia planowego konieczna byłaby reforma. Nowe usprawnione procedury miały obowiązywać od 2022 r. Ekspertci są zgodni, że korzystanie z ECBM pomoże wyeliminować bariery prawne zarówno w odniesieniu do usług medycznych w sytuacjach nadzwyczajnych, jak i w odniesieniu do planowych usług medycznych. W ramach konkretnych działań czeski Trybunał Konstytucyjny przeprowadza ocenę przepisów dotyczących zwrotu kosztów, a ustawa 48/1997 mająca na celu usprawnienie procedur ubiegania się o zwrot kosztów poprzez utworzenie komisji rewizyjnych zostanie zmieniona.

Studium przypadku 4: Wielojęzyczność w szkole/edukacji w Austrii, na Węgrzech i na Słowacji

Automatyczne uznawanie dyplomów stanowi fundament europejskiego obszaru edukacji¹⁶ (EEA) i wiąże się z kwestią mobilności edukacyjnej. Podstawą działania EEA jest propagowanie kompetencji wielojęzycznych, zapewnienie lepszego zrozumienia innych kultur oraz rozwój kompetencji obywatelskich i demokratycznych. W regionach przygranicznych brak kompetencji wielojęzycznych stał się barierą w kontaktach między

Opieka zdrowotna w sytuacjach nadzwyczajnych

Sytuacja/kontekst: dobrze funkcjonująca współpraca transgraniczna między szpitalami przy granicy czesko-niemieckiej i utrzymujące się problemy z transgranicznym zwrotem kosztów pacjentom.

Bariery: zarówno prawne, jak i administracyjne, wynikające z niewystarczającej transpozycji dyrektywy w sprawie praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej.

Skutki: niewystarczający dostęp do możliwości leczenia na terenach przygranicznych, gdzie pacjenci są zniechęceni do korzystania z opieki medycznej w sąsiednich Niemczech.

Proponowane rozwiązanie: w usunięciu barier prawnych istotną rolę może odegrać ECBM.

¹⁵ Dyrektywa 2011/24/UE z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej.

¹⁶ Sprawozdanie z wdrażania zalecenia Rady w sprawie propagowania automatycznego wzajemnego uznawania kwalifikacji uzyskanych w ramach kształcenia i szkolenia na poziomie wyższym i średnim II stopnia oraz efektów uczenia się osiągniętych w okresach nauki za granicą, COM(2023)091, 23 lutego 2023 r.

obywatelami a administracją publiczną. Współpraca pomiędzy placówkami wczesnej edukacji w regionach przygranicznych oraz nauka języka kraju sąsiedniego mogłyby przyczynić się do zmniejszenia tych barier językowych w regionach przygranicznych.¹⁷ W regionach przygranicznych między Austrią, Węgrami i Słowacją dzieci nie mogą uczęszczać do przedszkoli ani szkół podstawowych w państwie sąsiednim ze względu na bariery prawne związane z ubezpieczeniem, finansowaniem miejsc w szkołach oraz wzajemnym uznawaniem programów nauczania.

Dostęp do wczesnej edukacji w regionach przygranicznych

Sytuacja/kontekst: uczniowie z Austrii, Węgier i Słowacji nie mogą uczęszczać do przedszkoli ani szkół w państwie sąsiednim.

Bariery: bariery prawne (takie jak ubezpieczenie i finansowanie) oraz bariery administracyjne (takie jak uznawanie ścieżki edukacyjnej).

Skutki: ograniczenie edukacji wielojęzycznej, dyskryminacja w dostępie do edukacji wczesnoszkolnej i podstawowej.

Proponowane rozwiązania: zwiększanie świadomości oraz dalsze finansowanie.

Podmioty zaangażowane w tych trzech krajach poinformowały decydentów na wszystkich szczeblach w tych krajach. Jednym z rozwiązań mających na celu usunięcie barier prawnych (wzajemne uznawanie kwalifikacji nauczycieli) było zwiększenie świadomości istnienia tych barier poprzez informowanie właściwych organów oraz nawiązanie współpracy z austriackim Federalnym Ministerstwem Edukacji. Na chwilę obecną nie zidentyfikowano żadnych możliwości prawnych. Inne możliwe rozwiązania obejmowały finansowanie nauczania dwujęzycznego lub dodatkowych kursów językowych. Inspiracje można czerpać z podobnych przypadków w innych regionach przygranicznych. Zainteresowane organy mogą ubiegać się o dalsze finansowanie nauczania dwujęzycznego oraz ułatwiać mobilność nauczycieli i uczniów, na przykład poprzez programy Interreg lub Erasmus+¹⁸.

Spostrzeżenia na podstawie studiów przypadków

W wybranych studiach przypadków przedstawiono różne bariery, jakie napotykają obywatele i przedsiębiorstwa w regionach przygranicznych, lecz przykłady te nie są wyczerpujące. Istniejące bariery i ich skutki dla obywateli w regionach przygranicznych uwidaczniają dyskryminację, jakiej doświadczają w zakresie dostępu do usług publicznych w porównaniu z obywatelami mieszkającymi w innych regionach¹⁹. Przedsiębiorcy również mają mniejsze możliwości.

Komisja wspiera wybrane projekty mające na celu usuwanie barier. Kompendium „b-solutions” z 2020 r. zawiera przegląd 43 przypadków barier transgranicznych, wyciągnięte wnioski i zalecenia dotyczące polityki.

Z analizy wynika, że w 38 % przypadków ECBM stanowiłby odpowiednie dodatkowe narzędzie ułatwiające usuwanie barier prawnych i administracyjnych i zapewniłby wsparcie władzom lokalnym i regionalnym. Dotyczy to w szczególności przypadków, w których

¹⁷ Zalecenie Rady 2019/C 189/03 z dnia 22 maja 2019 r. w sprawie kompleksowego podejścia do nauczania i uczenia się języków.

¹⁸ A Compendium of 43 cases, Annex b-solutions: Solving Border Obstacles, Komisja Europejska, marzec 2020.

¹⁹ Na przykład dyrektywa 2011/24/UE stanowi, że w odniesieniu do pacjentów z innych państw członkowskich stosowana jest zasada niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową.

bariery wynikają z różnic w przepisach krajowych lub praktykach administracyjnych w graniczących ze sobą państwach. W przypadkach istniejącej ścisłej współpracy instytucjonalnej lub obowiązujących umów dwustronnych inne rozwiązania wydają się bardziej wykonalne. Eksperti zwracają uwagę, że w przypadkach gdy nie jest wymagana zmiana ram prawnych lub gdy przepisy można łatwo zmienić, podmioty wybierają raczej inne środki, takie jak intensyfikacja wymiany i współpracy²⁰.

W ostatnim zaproszeniu do składania wniosków w ramach inicjatywy „b-solutions 2.0”, otwartym do listopada 2023 r., zostanie wyłonionych 120 projektów w następujących dziedzinach: współpraca instytucjonalna, usługi publiczne, rynek pracy, edukacja i Europejski Zielony Ład.²¹ Wybrane przypadki zostaną przypisane do ekspertów prawnych, którzy będą udzielać wsparcia w identyfikacji barier, proponowaniu rozwiązań oraz określeniu ram prawnych.

Można zauważyć, że nie istnieje jedno rozwiązanie dla całego wachlarza barier we wszystkich sektorach i różnych układach regionów przygranicznych. Wymiana dobrych praktyk w zakresie skutecznych rozwiązań stanowi inspirację dla zainteresowanych stron w innych regionach przygranicznych, ale badania wykazują, że każda dobra praktyka musi być dostosowana do kontekstu lokalnego, regionalnego i krajowego oraz do czynników specyficznych dla danej granicy. W przypadku transgranicznych usług publicznych podlegających przepisom krajowym podmioty mają do czynienia z różnymi odpowiednikami po drugiej stronie granicy, co utrudnia harmonizację. Jeżeli nie jest możliwe przekazanie uprawnień organów krajowych organom na poziomie regionalnym, organy krajowe mogłyby wspierać organy na poziomie regionalnym w eliminowaniu różnic. Przedstawiony przez Komisję wniosek dotyczący ECBM miał na celu pokonanie takich trudności. Ponadto należy nadal wzmacniać wymianę wiedzy i dobrych praktyk. ESPON²² opracowała bazę danych zawierającą 579 transgranicznych usług publicznych, w tym 29 przykładów dobrych praktyk. Zapewnienie dostępu do otwartych danych mogłoby ułatwić wymianę informacji i stanowić wsparcie dla rozwoju terytorialnego w regionach przygranicznych w całej Europie²³.

3. Europejska wartość dodana

Wartość dodana działań UE została określona jako rozszerzenie zestawu rozwiązań, które są niezbędne do skutecznego usunięcia takich barier, oraz zaoferowanie rozwiązań dostosowanych do potrzeb. Obowiązujące ramy legislacyjne dotyczące środków lub instrumentów transgranicznych nie obejmują wszystkich sytuacji transgranicznych. W związku z tym istnieją różnice, a ogólnounijny mechanizm rozwiązywania problemów w kontekście transgranicznym wydaje się stanowić brakujące ogniwo umożliwiające usuwanie barier w określonych kontekstach transgranicznych. Inspirację można czerpać z praktyk stosowanych obecnie w projektach transgranicznych.

Na podstawie danych z lat 2014–2019 w badaniu stwierdzono, że usunięcie barier przyniosłoby znaczne korzyści dla regionów przygranicznych na poziomie NUTS 3 oraz dla całej gospodarki UE. Jak już wspomniano powyżej, korzyść z całkowitego usunięcia barier prawnych i administracyjnych oznaczałaby dodatkową wartość dodaną brutto w wysokości

²⁰ A Compendium of 43 cases, Annex b-solutions: Solving Border Obstacles, Komisja Europejska, marzec 2020.

²¹ Tamże.

²² ESPON, finansowany przez UE program zapewniający wiedzę specjalistyczną i narzędzia, np. mapy, monitorowanie danych, analizę, oceny oddziaływania terytorialnego.

²³ ESPON, Cross-border Public Services, Targeted analysis, styczeń 2019

około 457 mld EUR, co odpowiada 3,8 % łącznej europejskiej wartości dodanej brutto w 2019 r. W perspektywie 10 lat w ramach bardziej wykonalnego i realistycznego scenariusza, podobnego do tego, który został przewidziany w badaniu Komisji z 2017 r., należałoby rozważyć usunięcie 20 % barier we wszystkich regionach przygranicznych. W takim scenariuszu w badaniu stwierdzono, że całkowita korzyść w postaci wartości dodanej brutto wynosi 123 mld EUR, co stanowi około 1 % łącznej wartości dodanej brutto UE w 2019 r. Potwierdza to, jak duże możliwości pod względem gospodarczym przyniosłoby usunięcie pozostałych barier prawnych i administracyjnych.

Ważne jest, aby spojrzeć na regiony przygraniczne z szerszej perspektywy polityki spójności, a zatem dążyć do wyeliminowania nierówności między państwami i regionami, w tym regionami przygranicznymi, oraz wspierać tworzenie miejsc pracy, możliwości rynkowych oraz poprawę jakości życia obywateli. Potrzebna jest długoterminowa wizja dla regionów granicznych, w szczególności w kontekście po pandemii, która dotknęła te regiony w sposób nieproporcjonalny.

UZASADNIENIE

Podstawowym celem niniejszego sprawozdania z własnej inicjatywy w kwestiach ustawodawczych jest wznowienie prac Komisji Europejskiej, Rady i Parlamentu nad stworzeniem narzędzia legislacyjnego umożliwiającego państwom członkowskim i ich regionom przygranicznym usuwanie barier, które utrudniają ich rozwój gospodarczy i społeczny, oraz pozwalającego ich obywatelom w pełni korzystać z praw przyznanych im w traktatach.

Parlament wielokrotnie wyrażał swoje zaangażowanie w zaspokajanie potrzeb regionów granicznych. Z tego samego powodu Parlament już na początku z zadowoleniem przyjął inicjatywę luksemburskiej prezydencji w Radzie UE z 2015 r. oraz wniosek Komisji z 2018 r. w sprawie ustanowienia europejskiego mechanizmu transgranicznego („wniosek dotyczący ECBM z 2018 r.”). Pomimo złożonego charakteru wniosku dotyczącego ECBM z 2018 r. Parlament wyraził gotowość do niezwłocznego rozpoczęcia negocjacji międzyinstytucjonalnych z Radą, w najlepszym interesie regionów przygranicznych i ich obywateli. Utrzymujące się bariery transgraniczne mają poważny wpływ na niektóre namacalne aspekty życia, w odniesieniu do których interwencja unijna mogłaby przynieść znaczną wartość dodaną, takie jak możliwość przekraczania granicy przez uczniów uczęszczających do najbliższej szkoły lub łatwy dostęp do placówek opieki zdrowotnej.

Wniosek o przyjęcie sprawozdania z własnej inicjatywy w kwestiach ustawodawczych na podstawie art. 225 TFUE stanowił wariant strategiczny o charakterze ostatecznym, przyjęty po kilku próbach, w ramach których Parlament wzywał Radę do przyjęcia stanowiska w pierwszym czytaniu, a Komisję do przedstawienia nowego wniosku ustawodawczego. Powściągliwość Rady w pracach nad wnioskiem dotyczącym ECBM z 2018 r. wskazuje jednak na wysoce kontrowersyjny charakter niektórych jego elementów składowych. W związku z tym, z politycznego punktu widzenia, Parlament uznaje potrzebę wprowadzenia istotnych zmian we wniosku dotyczącym ECBM z 2018 r.

Z czysto prawnego punktu widzenia preferowanym instrumentem na potrzeby tych ram koordynacji musi pozostać rozporządzenie. Jeżeli zasadniczym celem interwencji Unii było utworzenie wspólnego narzędzia usuwania barier legislacyjnych i administracyjnych, wydanie dyrektywy przyczyniłoby się tylko do namnożenia kolejnych barier w wyniku rozbieżnego wdrażania na poziomie krajowym. Ponadto powszechne stosowanie rozporządzeń nie ma wpływu na ich dobrowolny charakter, a tym samym na ich stosowanie. Dotyczy to w szczególności instrumentów lub funduszy spójności, które są ogólnie dostępne, ale warunkiem ich wykorzystania jest wyrażenie woli przez państwa członkowskie. Jeśli chodzi o podstawę prawną, odwołanie się do art. 175 akapit trzeci TFUE pozostaje uzasadnione i odpowiednie dla ustanowienia instrumentu spójności, który nie wymaga uruchomienia funduszy strukturalnych UE.

Projekt sprawozdania Parlamentu

Konieczne jest usprawnienie mechanizmu zaproponowanego przez Komisję w celu ustanowienia prostych ram koordynacji. W istocie początkowe rozróżnienie między samowystępującymi zobowiązaniami a oświadczeniami budziło obawy związane z domniemanym naruszeniem suwerenności konstytucyjnej państw członkowskich. Ponadto

zakres wniosku dotyczącego ECBM z 2018 r. obejmował także przyjęcie zobowiązań lub złożenie oświadczeń wobec państw trzecich. Chociaż nie jest niczym niezwykłym, że instrumenty spójności umożliwiają współpracę z państwami niegraniczącymi z UE (np. niektóre programy Interreg), nowy wniosek nie powinien wzmacniać wrażenia, że UE instruuje państwa członkowskie, jak mają współpracować z krajami trzecimi. Co więcej, opracowana przez Komisję procedura dotycząca przyjęcia zobowiązań i złożenia oświadczeń wymagała wielokrotnej wymiany projektów między punktami koordynacyjnymi, ich ostatecznego podpisania, monitorowania i wdrożenia – to wszystko stwarzało ryzyko nadmiernego opóźnienia w usunięciu bariery transgranicznej.

Nowe rozporządzenie nie może pozostawiać miejsca na błędną interpretację, która prowadziłaby do przekonania państw członkowskich o nieistniejącej ingerencji w ich suwerenność ustawodawczą lub konstytucyjną lub do tworzenia hierarchii źródeł, w ramach której prawo Unii byłoby nadrzędne w stosunku do istniejących dwustronnych lub wielostronnych ustaleń obowiązujących między nimi. Jednocześnie projekt sprawozdania ma na celu usunięcie ograniczeń wynikających z wniosku dotyczącego ECBM z 2018 r. poprzez ustanowienie ram koordynacji realizujących potrójny cel: przypisanie krajowym transgranicznym punktom koordynującym wiodącej roli w koordynowaniu odpowiednich reakcji na istniejące bariery transgraniczne; propagowanie bezpośredniego zaangażowania władz regionalnych i lokalnych w opracowywanie rozwiązań ad hoc w odpowiedzi na bariery transgraniczne; oraz zapobieganie zwiększaniu niepotrzebnego obciążenia administracyjnego.

Transgraniczne punkty koordynujące muszą nadal stanowić dla państw członkowskich główny punkt odniesienia przy podejmowaniu decyzji, na podstawie indywidualnej oceny, czy i jak stosować rozporządzenie, i muszą zapewniać podmiotom gospodarczym oraz władzom regionalnym i lokalnym informacje referencyjne, dzięki którym będą one mogły usuwać wszelkie bariery utrudniające realizację projektu transgranicznego i będą miały odpowiednie kompetencje w tym zakresie. Aby uniknąć namnożenia podmiotów i organów, w projekcie sprawozdania Parlamentu przewidziano możliwość wyznaczenia przez państwa członkowskie istniejących krajowych podmiotów lub organów jako transgranicznych punktów koordynacyjnych lub powierzenia odpowiedniemu podmiotowi lub organowi dodatkowego zadania jako transgranicznemu punktowi koordynacyjnemu. W tym drugim przypadku państwa członkowskie mogłyby nawet zdecydować się na powierzenie organom ustanowionym na mocy obowiązujących dwustronnych lub wielostronnych traktatów (np. sekretariatowi Beneluksu lub Rady Nordyckiej) roli krajowego punktu koordynacji transgranicznej, co przyniosłoby korzyści w postaci synergii między różnymi wariantami strategicznymi.

Aby osiągnąć wyżej wymieniony potrójny cel, w projekcie sprawozdania proponuje się zastąpienie pierwotnych procedur dotyczących przyjmowania zobowiązań i składania oświadczeń przepisami i zadaniami dotyczącymi komitetów transgranicznych. Usunięcie złożonych barier transgranicznych wymaga ścisłej współpracy między państwami członkowskimi. U podstaw projektu sprawozdania leży założenie, że zadanie to można wykonać łatwiej i szybciej, jeśli pozwoли się władzom krajowym, regionalnym i lokalnym zainteresowanych państw członkowskich na wspólne opracowywanie rozwiązań ad hoc. Bezpośrednie zaangażowanie władz regionalnych i lokalnych dodatkowo wykluczyłoby konieczność ustanowienia regionalnych transgranicznych punktów koordynujących, a wspólne opracowywanie rozwiązania dla danej bariery transgranicznej pozwoliłoby uniknąć długotrwałej wymiany projektów tekstów między organami krajowymi. Jak zaproponowano w niniejszym sprawozdaniu, komitety transgraniczne nie stanowiłyby trwałych struktur, lecz

raczej organy ad hoc, których zadania nie wykraczałyby poza zakres określony w nowym rozporządzeniu.

W przypadku barier transgranicznych, których usunięcie nie wymaga formalnego zaangażowania innych zainteresowanych państw członkowskich, powołanie komitetu transgranicznego nie jest ani obowiązkowe, ani konieczne. W związku z tym w projekcie sprawozdania przedstawiono szereg działań, które państwa członkowskie mogą podjąć po otrzymaniu dokumentu inicjującego – od dobrowolnego zobowiązania się do podjęcia wszelkich działań niezbędnych do usunięcia danej bariery poprzez zmianę krajowych aktów ustawodawczych lub administracyjnych, przez zastosowanie istniejących dwustronnych lub wielostronnych traktatów lub ustaleń w celu usunięcia danej bariery, aż po podjęcie działań z zakresu „prawa miękkiego”, niewymagających żadnej ingerencji w ramy legislacyjne danego państwa członkowskiego.

Uwagi końcowe

Przyjęcie przez Parlament sprawozdania z własnej inicjatywy w kwestiach ustawodawczych na podstawie art. 225 TFUE w celu przedłożenia wniosku o zmianę oczekującego na rozpatrzenie wniosku ustawodawczego jest praktyką nietypową. Jak jednak podkreślono wcześniej, impas międzyinstytucjonalny, który nastąpił po podjęciu przez Komisję decyzji o wstrzymaniu prac nad wnioskiem dotyczącym ECBM z 2018 r., wymagał zdecydowanego przyjęcia odpowiedzialności przez jedyną instytucję reprezentującą obywateli Unii. Celem przedmiotowego sprawozdania jest zatem wykorzystanie obecnego impetu politycznego, w ramach którego zdecydowana większość w Parlamencie i znaczna liczba regionów europejskich wielokrotnie wzywała do wznowienia negocjacji w tej niezwykle ważnej sprawie.

Niemniej jednak byłoby zdecydowanie wskazane, aby Parlament z zadowoleniem przyjął nowy wniosek legislacyjny przedstawiony przez Komisję, zmieniający wniosek dotyczący rozporządzenia z 2018 r., niezależnie od tego, czy uwzględni on te same zalecenia zawarte w niniejszym sprawozdaniu. Tak długo, jak przyszły akt legislacyjny Unii będzie wiążący, będzie umożliwiał znaczące zaangażowanie władz regionalnych i lokalnych oraz przewidywał proste procedury i realistyczne terminy usuwania barier transgranicznych, Unia będzie zapewniała swoim obywatelom znaczącą wartość dodaną i przyczyniała się do osiągnięcia większej spójności gospodarczej i społecznej.