



PROJEKT STANOWISKA RP

*przygotowany w związku z art. 7 ustawy z dnia 8 października 2010 r.
o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem
Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 213, poz. 1395)*

Dotyczy	Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie mechanizmu eliminowania barier prawnych i administracyjnych w kontekście transgranicznym	
Data przekazania Polsce dokumentu przez instytucje UE	1 czerwca 2018 r.	
Sygnatura dokumentu	Komisja Europejska	COM(2018) 373
	Numer międzyinstytucjonalny	2018/0198 (COD)
Procedura decyzyjna	zwykła procedura ustawodawcza	
Tryb głosowania w Radzie UE	Większość kwalifikowana	
Instytucja wiodąca	Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju	
Instytucje współpracujące	Ministerstwo Finansów Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji Ministerstwo Spraw Zagranicznych	
Data przyjęcia przez KSE	29 czerwca 2018	

I. Cel projektu aktu prawnego

Intencją projektodawcy jest nałożenie na państwo członkowskie obowiązku ustanowienia, na każdej granicy z sąsiadującym państwem członkowskim, instrumentu służącego eliminowaniu barier prawnych w regionach transgranicznych.

Komisja Europejska (KE) w pakiecie regulacji prawnych dot. polityki spójności zaproponowała nowy mechanizm służący uproszczeniu realizacji projektów transgranicznych. Zdaniem KE niezbędne jest narzędzie ustanowione na poziomie unijnym, które umożliwiłoby stosowanie przepisów jednego państwa członkowskiego w sąsiednim państwie członkowskim, za zgodą właściwych organów.

KE proponuje wdrożenie mechanizmu prawnego, który byłby stosowany w odniesieniu do ograniczonych czasowo działań z zakresem terytorialnym obejmującym region przygraniczny. Inicjatorem wykorzystania tego mechanizmu będą przede wszystkim lokalne lub regionalne podmioty publiczne i prywatne. Rozporządzenie dopuszcza jednocześnie możliwość wdrażania innych skutecznych instrumentów współpracy transgranicznej na poziomie międzyrządowym, regionalnym i lokalnym. Jeżeli takich państwo członkowskie nie stosuje to powinno skorzystać z omawianego mechanizmu.

Badania przeprowadzone przez KE na temat obszarów przygranicznych wykazały, że radzą one sobie gorzej pod względem gospodarczym niż pozostałe regiony w państwach członkowskich. Dostęp do różnego rodzaju usług publicznych jest na tych obszarach najczęściej trudniejszy. Ponadto odmienne systemy prawne i administracyjne rodzą dodatkowe koszty we współpracy. W związku z tym KE przygotowała we wrześniu 2017 r. komunikat pt. „Zwiększanie wzrostu gospodarczego i spójności w regionach przygranicznych UE”¹, w którym wskazała pomysły na redukcję tych barier. Jako szczególnie uciążliwe bariery w rozwoju obszarów przygranicznych uznano bariery prawne (zwłaszcza te dotyczące opieki zdrowotnej, zatrudnienia, podatków, rozwoju biznesu), jak również bariery związane z różnicami pomiędzy kulturami administracyjnymi.

Dodatkowo z badania zleconego przez KE², dotyczącego wpływu gospodarczego barier związanych z granicami na PKB i poziom zatrudnienia w wewnętrznych regionach przygranicznych położonych przy granicach lądowych wynika, że regiony te mogłyby zwiększyć swoje PKB o 2%, gdyby wyeliminowano choćby 20% obecnych barier.

Jednocześnie KE podkreśla, że programy transgranicznej współpracy Interreg, współfinansowane z polityki spójności, chociaż w sposób kluczowy przyczyniają się do szeroko rozumianej integracji przygranicznych regionów w Europie, nie są wystarczającym narzędziem do pokonywania barier prawnych i administracyjnych. W tym przypadku potrzebna jest interwencja na poziomie wyższym niż struktura samego programu Interreg.

Podobnie jest z wprowadzonym na poziomie UE w 2006 r. rozwiązaniem instytucjonalnym w postaci europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej (EUWT)³. Nie są one wystarczającym narzędziem ponieważ ugrupowania te nie posiadają uprawnień ustawodawczych pozwalających na eliminowanie barier prawnych.

¹ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego *Zwiększanie wzrostu gospodarczego i spójności w regionach przygranicznych UE* – COM(2017) 534 final, 20.9.2017.

² *Quantification of the effects of legal and administrative border obstacles in land border regions*, Politechnika Mediolańska 2017 r.

³ 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).

Dlatego uzupełnieniem dotychczas funkcjonujących możliwości we współpracy transgranicznej jest wprowadzenie mechanizmu prawnego służącego eliminowaniu barier na obszarach przygranicznych.

II. Stanowisko RP

1. **Polska dostrzega konieczność wprowadzenia ułatwień we współpracy na obszarach przygranicznych i ma świadomość istniejących tam barier.** Rząd polski z zainteresowaniem przyjmuje różnego rodzaju inicjatywy i pomysły na pokonywanie barier we współpracy transgranicznej na wewnętrznych i zewnętrznych granicach UE.
2. **Proponowane przez Komisję rozwiązanie prawne co do swojej misji warte jest poparcia. Szczegółowe rozwiązania znajdujące się w projekcie rozporządzenia wymagają jednak głębokiej analizy prawnej** pod kątem zgodności z prawodawstwem krajowym, w tym Konstytucją. Wiele przepisów wymaga wyjaśnień ze strony projektodawcy, gdyż są nieprecyzyjne. Poniżej przedstawiono kilka kwestii wymagających wyjaśnień.
3. Projektowane rozporządzenie nakłada na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia, na każdej granicy z sąsiadującym państwem członkowskim, mechanizmu służącego eliminowaniu barier prawnych we wspólnym regionie transgranicznym. Dopuszcza jednocześnie możliwość wdrażania innych skutecznych instrumentów współpracy transgranicznej na poziomie międzyrządowym, regionalnym i lokalnym. Jeżeli takich państwo członkowskie nie stosuje to powinno skorzystać z omawianego mechanizmu.
4. W sytuacji, gdy państwo członkowskie zdecyduje się na stosowanie mechanizmu z zaproponowanego przez KE rozporządzenia, możliwe jest jedno z dwóch rozwiązań. Pierwszym z nich jest zawarcie europejskiego zobowiązania transgranicznego („Zobowiązanie”), na mocy którego niektóre przepisy prawa państwa członkowskiego stosuje się na terytorium sąsiadującego państwa członkowskiego. Drugie rozwiązanie to podpisanie europejskiego oświadczenia transgranicznego („Oświadczenie”). Organ podpisujący „Oświadczenie” zobowiązuje się, że w określonym terminie uruchomi prace legislacyjne służące przeprowadzeniu niezbędnych zmian w obowiązującym prawodawstwie krajowym, umożliwiające, w drodze wyraźnej derogacji, stosowanie prawa sąsiadującego państwa członkowskiego.
5. **Wiele wątpliwości natury prawnej w zakresie relacji z prawem krajowym rodzi szczególnie pierwsze rozwiązanie mające formę „Zobowiązania”.** Skutkiem podjęcia „Zobowiązania” jest pozostanie w mocy dotychczasowych regulacji krajowych. Jednak w kontekście realizacji konkretnego projektu transgranicznego „Zobowiązanie” umożliwia derogację tych przepisów. W ich miejsce stosowane będzie prawo państwa sąsiedniego. Stąd wstępne zastrzeżenia strony polskiej co do możliwości zastosowania tej ścieżki w projektach realizowanych z udziałem podmiotów z Polski. **Drugie z rozwiązań, czyli „Oświadczenie”, wymagające tradycyjnej ścieżki legislacyjnej, budzi mniej kontrowersji i ze wstępnej analizy wydaje się być możliwe do zastosowania w Polsce.**
6. Rozporządzenie określa do jakiego rodzaju projektów mechanizm ten może być zastosowany, kto może być inicjatorem transgranicznych projektów oraz na jakim obszarze można z tego instrumentu skorzystać. Opisuje także dość szczegółowo procedurę podpisywania „Zobowiązań” oraz „Oświadczeń”.
7. Każde państwo członkowskie, które postanowiło stosować mechanizm, jest zobowiązane do utworzenia Transgranicznego Punktu Koordynacyjnego (na poziomie krajowym lub regionalnym). Powinno określić jego zadania i kompetencje na każdym etapie stosowania mechanizmu w zakresie uruchomienia, podpisania, wdrożenia i monitorowania „Zobowiązań”

i „Oświadczeń”. Projekt nakłada obowiązek na państwo członkowskie przygotowania niezbędnych zmian w prawie krajowym, które na pewno będą wymagane przy wyborze mechanizmu „Zobowiązania”. W trakcie negocjacji rozporządzenia rozważenia będzie wymagało ewentualne odejście od tego obowiązku w przypadku wyboru wariantu „Oświadczenia”.

8. Rozporządzenie nakłada na inicjatora zgłaszającego istnienie bariery prawnej utrudniającej realizację transgranicznego przedsięwzięcia obowiązek przedstawienia opisu bariery a na Transgraniczny Punkt Koordynacyjny konieczność weryfikacji czy dana bariera we współpracy jest istotna i czy uzasadnia uruchomienie procedury „Zobowiązania” lub „Oświadczenia”. Dzięki temu mechanizm zawiera rozwiązania zapewniające zachowanie swobody odpowiedniej władzy państwowej do oceny, czy w danym przypadku rzeczywiście występuje wskazana bariera prawna.

III. Uzasadnienie stanowiska RP

Zdaniem Rządu RP inicjatywy zmierzające do ułatwień w realizacji projektów transgranicznych są zawsze warte rozważenia. Wątpliwości budzi jednak efektywność i skuteczność zaproponowanego przez KE rozwiązania. Dość długotrwała i wieloetapowa procedura uruchamiania mechanizmu może dla inicjatora projektu transgranicznego okazać się mało pomocna. Dodatkowo w przypadku starań o dofinansowanie projektu ze środków europejskich, w tym Interreg, zaproponowany mechanizm nie będzie mógł być zastosowany ze względu na brak korelacji pomiędzy czasem potrzebnym na przejście całej ścieżki zakładanej w omawianym rozporządzeniu a procesem naboru wniosków o dofinansowanie w ramach funduszy europejskich.

Projekt rozporządzenia został poddany konsultacjom społecznym.

Uzasadnienie stanowiska wobec zakresu aktów wykonawczych i delegowanych

1. Ocena skutków prawnych

Konieczność uchwalenia ustawy krajowej dla implementacji niektórych elementów rozporządzenia.

2. Ocena skutków społecznych

Projekt rozporządzenia w swoich założeniach ma wpłynąć na zwiększenie intensywności współpracy transgranicznej. Mechanizm ułatwiający realizację wspólnych inicjatyw będzie sprzyjał przede wszystkim budowaniu więzi łączących społeczności lokalne leżące po różnych stronach granic. Może doprowadzić do wzrostu liczby wspólnych przedsięwzięć dotyczących między innymi ochrony środowiska, rozbudowy infrastruktury. Ważnym aspektem, do którego mechanizm może być wykorzystany, będzie poprawa standardu usług publicznych świadczonych na transgranicznych obszarach w zakresie ochrony zdrowia, zatrudnienia i rozwoju biznesu.

Redukcja zidentyfikowanych barier prawnych zmniejszy obciążenia projektodawców przy realizacji ponadgranicznych przedsięwzięć, z czego będą korzystać mieszkańcy tych obszarów.

3. Ocena skutków gospodarczych

Proponowany mechanizm prawny może doprowadzić do podniesienia jakości usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, wsparcia biznesowego oraz usług dla małych i średnich przedsiębiorstw, a także zwiększenia efektywności administracji publicznej.

W skutek realizacji przedsięwzięć w oparciu o zaproponowany przez KE mechanizm, bariery utrudniające współpracę gospodarczą mogą zostać zniwelowane.

4. Ocena skutków finansowych

Projektowane rozporządzenie nie rodzi bezpośrednich skutków finansowych. Źródła finansowania projektów wdrażanych przy wykorzystaniu nowego mechanizmu prawnego nie są w rozporządzeniu narzucone. Projekty transgraniczne przy wykorzystaniu tego mechanizmu mogą być realizowane z jakichkolwiek źródeł będących w dyspozycji projektodawcy.

Pośrednim obciążeniem finansowym będzie ustanowienie w ramach administracji publicznej Transgranicznego Punktu Koordynującego.

IV. Informacja w sprawie zgodności projektu aktu z zasadą pomocniczości

KE przyznaje, że część państw członkowskich podjęła szereg pojedynczych, dwustronnych a nawet wielostronnych inicjatyw służących eliminowaniu barier prawnych dotyczących granic. Mechanizmy te nie zostały jednak ustanowione we wszystkich państwach członkowskich lub nie dla wszystkich granic danego państwa członkowskiego. Instrumenty finansowania (głównie Interreg) oraz instrumenty prawne (głównie EUWT) dostępne na poziomie unijnym, jak dotychczas okazały się niewystarczające na potrzeby eliminowania barier prawnych dotyczących granic w skali całej UE. W związku z tym, że cele proponowanego działania nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, ani na poziomie centralnym, ani regionalnym lub lokalnym, konieczne jest podjęcie dalszych działań przez prawodawcę unijnego. Podstawę prawną do tego daje art. 175 akapit trzeci Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który przewiduje możliwość podjęcia szczególnych działań poza funduszami, dla osiągnięcia celu spójności społecznej i gospodarczej.

V. Przedstawiciel Rządu upoważniony do prezentowania stanowiska

Jerzy Kwieciński, Minister Inwestycji i Rozwoju

ul. Wspólna 2/4, 00-926 Warszawa

tel. +48 22 273 70 11

e-mail: Jerzy.Kwiecinski@miir.gov.pl