

Parecer do Comité das Regiões Europeu — Reforçar a cooperação transfronteiras: necessidade de um quadro regulamentar melhorado?

(2015/C 423/02)

Relator-geral: Nikola DOBROSLAVIĆ (HR-PPE), presidente do distrito de Dubrovnik-Neretva

I. OBSERVAÇÕES GERAIS

O COMITÉ DAS REGIÕES EUROPEU

1. congratula-se com a decisão do Governo luxemburguês de inscrever o reforço da cooperação transfronteiras entre as prioridades da sua Presidência da UE e saúda os esforços por ele envidados, ao eliminar os entraves a esta cooperação, com vista a promover a coesão económica, social e territorial da Europa e a explorar todo o potencial das zonas situadas em ambos os lados das fronteiras. A atribuição de um carácter prioritário à cooperação transfronteiras reveste-se de uma importância ainda maior no atual contexto em que é posta em causa a livre circulação transfronteiras, não obstante esta constituir uma das principais conquistas da integração europeia;

2. também acolhe com agrado o apelo lançado no sentido de melhorar o quadro regulamentar aplicável à cooperação transfronteiras, quer aplicando as disposições jurídicas específicas já existentes relativamente a diversos aspetos desta colaboração, quer aperfeiçoando ou completando o quadro jurídico em vigor, por forma a facilitar a adoção de regulamentações setoriais ou aplicáveis a zonas específicas;

3. insiste na importância que a cooperação transfronteiras pode assumir no desenvolvimento regional urbano e rural e assinala que a colaboração entre os órgãos de poder local e regional da Europa lhes permite uma realização mais eficaz das respetivas missões, apoiando particularmente o progresso e o desenvolvimento nas regiões fronteiriças;

4. salienta que as regiões junto às fronteiras constituem, designadamente, laboratórios do processo de integração europeia, ou seja, zonas em que a realização do mercado único e de outras políticas europeias deveria ser mais visível do que em qualquer outro ponto. As regiões fronteiriças constituem, quase por definição, encruzilhadas únicas e multifacetadas que exponenciam a diversidade de perspetivas e as sinergias culturais e linguísticas;

5. realça que, ao longo dos últimos 25 anos, a cooperação transfronteiras alcançou progressos significativos à escala da UE, graças ao programa Interreg, ao Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA) e ao Instrumento Europeu de Vizinhança (IEV), que são componentes dessa cooperação, bem como aos restantes módulos da cooperação territorial europeia. No entanto, os resultados obtidos até à data continuam a não ser satisfatórios no que respeita à plena exploração do potencial que esta cooperação encerra. Assim, importa dar mais atenção à continuação do reforço da cooperação transfronteiras e à sua articulação com outros instrumentos existentes (política de coesão, Horizonte 2020, auxílios estatais, etc.), de modo que as regiões fronteiriças desfavorecidas beneficiem de um tratamento especial;

6. atendendo aos esforços conjuntos realizados até à data para fortalecer a cooperação transfronteiras, regozija-se pelo papel das diferentes formas de colaboração regional, tanto das que operam ao nível de áreas funcionais e de macrorregiões (estratégias para a região do mar Báltico, região do Danúbio, região adriática e jónica e região alpina) como ao nível dos órgãos de poder local e regional;

7. chama a atenção para a relevância dos instrumentos jurídicos adotados para reforçar a cooperação transfronteiras, entre os quais cumpre referir, nomeadamente, a Convenção-Quadro Europeia para a Cooperação Transfronteira entre as Comunidades ou Autoridades Territoriais do Conselho da Europa ⁽¹⁾, nos termos da qual os Estados se comprometeram a facilitar e incentivar a cooperação transfronteiras entre as comunidades ou autoridades territoriais sob a sua jurisdição e sob a jurisdição das outras Partes contratantes, bem como o Regulamento relativo aos agrupamentos europeus de cooperação territorial (AECT) ⁽²⁾ e os agrupamentos europeus de interesse económico (AEIE), porquanto constituem mecanismos de qualidade para assegurar que se dispõe dos instrumentos jurídicos necessários para que a cooperação transfronteiras tome o seu rumo;

8. lembra o papel desempenhado pelos AECT, que apoiam e promovem a cooperação transfronteiras, transnacional e inter-regional entre os Estados-Membros e os órgãos de poder local e regional;

9. destaca a flexibilidade apresentada pelos AECT no que toca à sua composição, por constituírem uma plataforma de governação a vários níveis, na qual instâncias distribuídas por níveis distintos e com competências diferentes podem agir em conjunto, adaptando-se às necessidades de cada território;

II. OBSTÁCULOS AO REFORÇO DA COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRAS

10. sublinha que o desenvolvimento da cooperação transfronteiras é dificultado por um grande número de obstáculos, que limitam a expansão económica das regiões fronteiriças, bem como o cumprimento dos objetivos de coesão económica, social e territorial da Europa; além disso, refere que esta cooperação transfronteiras enfrenta obstáculos imprevisíveis, que resultam muitas vezes de ações tomadas pelos Estados-Membros e pelos intervenientes regionais e locais;

11. observa que o seminário organizado pela Presidência luxemburguesa e o inquérito por ela conduzido evidenciaram a existência de entraves significativos, que obstam a um novo reforço da cooperação transfronteiras, nomeadamente a impossibilidade de realizar projetos transfronteiras devido a discrepâncias nos quadros legislativos em matéria de transportes, saúde, ambiente, proteção civil, etc., ou ainda a assimetria institucional entre os Estados-Membros, causada pelas suas divergências quanto aos níveis de organização territorial, a falta de segurança jurídica que afeta as entidades transfronteiras e os serviços partilhados, ou as desigualdades no grau de desenvolvimento económico entre os dois lados das fronteiras, que podem atribuir-se às diferenças nos ambientes nacionais relativos ao direito do trabalho, ao regime fiscal e à segurança social, citando apenas alguns exemplos;

12. verifica, por outro lado, que, nas regiões fronteiriças, os sistemas de saúde nacionais são incompatíveis, incluindo no tocante à regulamentação dos cuidados prestados pelos serviços de urgência, o que, no caso dos trabalhadores do setor ativos em regiões abrangidas por diferentes jurisdições, levanta dúvidas quanto à jurisdição de que dependem. Há problemas de assimetria entre prestadores de cuidados de saúde e poderes públicos em ambos os lados das fronteiras: é exigida uma autorização prévia para, por exemplo, obter um reembolso das despesas, o que significa que a população local tem dificuldades em aceder a serviços de saúde rápidos e de proximidade;

13. considera, ainda, que os obstáculos à cooperação transfronteiras identificados pela Presidência luxemburguesa, graças ao seu inquérito, são apenas exemplos de barreiras dessa natureza, com valor meramente indicativo, e que, neste sentido, importa proceder a um exame mais sistemático e completo de todos estes entraves;

14. saúda a intenção manifestada pela Comissão Europeia de realizar, até ao final de 2016, uma análise dos obstáculos, das soluções e dos exemplos de boas práticas de cooperação transfronteiras e insta-a, adicionalmente, a associar ativamente o Comité das Regiões Europeu à elaboração da referida análise e à avaliação conjunta dos resultados;

⁽¹⁾ Convenção-Quadro Europeia para a Cooperação Transfronteira entre as Comunidades ou Autoridades Territoriais, Madrid, 1980, Conselho da Europa, Série de Tratados do Conselho da Europa n.º 106. Ver igualmente: Perkmann, M. (2003), *Cross-Border Regions in Europe: Significance and Drivers of Regional Cross-Border Cooperation* [Regiões transfronteiriças da Europa: Importância e motores da cooperação regional transfronteiras]. *European Urban and Regional Studies*, vol. 10, n.º 2, pp. 153-171.

⁽²⁾ Regulamento (CE) n.º 1082/2006, com base no artigo 175.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE); Regulamento (UE) n.º 1302/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que altera o Regulamento (CE) n.º 1082/2006 relativo aos agrupamentos europeus de cooperação territorial (AECT), no que se refere à clarificação, à simplificação e à melhoria da constituição e do funcionamento desses agrupamentos.

15. defende que, para realizar uma análise de qualidade dos obstáculos colocados à cooperação transfronteiras e procurar as soluções adequadas à sua eliminação, é necessário apresentar uma definição precisa da noção de região fronteira e dispor de dados pertinentes sobre esta cooperação. Lamenta, portanto, o facto de não existirem, em relação à referida cooperação, elementos estatísticos satisfatórios provenientes de cada região transfronteiras, bem como o facto de se registarem divergências entre os Estados-Membros quanto à forma de efetuar o acompanhamento estatístico;

16. insta a Comissão a ter em conta as análises aos obstáculos transfronteiras já realizadas por iniciativa de regiões fronteiriças e no âmbito de programas transfronteiras;

III. RECOMENDAÇÕES POLÍTICAS

17. frisa a importância de promover e facilitar a cooperação transfronteiras, no intuito de lograr um desenvolvimento equilibrado de todas as regiões no conjunto do território da União e procurando reduzir as disparidades entre os seus níveis de desenvolvimento, em conformidade com o artigo 174.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia; observa, além disso, que, do ponto de vista da concretização do seu desenvolvimento económico, algumas regiões fronteiriças se encontram numa situação de particular desvantagem, especialmente quando se registam disparidades acentuadas entre o nível de prosperidade da sua economia e o de outras regiões fronteiriças com uma localização vantajosa; o mesmo se aplica em determinadas zonas limítrofes de países terceiros ou nas regiões europeias ultraperiféricas. Atendendo precisamente a esta situação de desvantagem de algumas regiões, solicita um respeito mais rigoroso das disposições relativas à coesão territorial constantes do artigo 174.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia;

18. insiste na extrema importância de envidar esforços constantes para suprimir os entraves à cooperação transfronteiras, os quais representam um desafio permanente, aprofundando paralelamente o processo de integração europeia. Por conseguinte, saúda as iniciativas de natureza legislativa e sugere também que a importância da cooperação transfronteiras se repercuta adequadamente na dotação financeira para permitir o aprofundamento desta cooperação;

O quadro jurídico em vigor e a nova proposta da Presidência luxemburguesa da UE

19. salienta que, na procura de uma solução para remover os obstáculos identificados à cooperação transfronteiras, e tendo em conta os resultados do programa de ação para a redução dos encargos administrativos na União Europeia (REFIT) ⁽³⁾, há que tomar como ponto de partida as disposições que regem atualmente esta cooperação, procurando garantir a sua aplicação total;

20. recorda que, nos termos do artigo 4.º da Convenção-Quadro Europeia para a Cooperação Transfronteira entre as Comunidades ou Autoridades Territoriais, do Conselho da Europa, os países signatários devem empenhar-se em resolver as dificuldades de ordem jurídica, administrativa ou técnica que possam constituir entraves ao desenvolvimento e bom funcionamento da cooperação transfronteiras, consultando-se mutuamente para resolver essas dificuldades;

21. saúda a mais recente iniciativa da Presidência luxemburguesa de apresentar um projeto de proposta relativa a um novo instrumento jurídico cujo objetivo consiste em autorizar os Estados-Membros abrangidos por um projeto transfronteiras específico a definirem um quadro jurídico constituído pelas legislações em vigor nesses Estados-Membros, aplicável unicamente ao referido projeto e contribuindo, assim, para a coesão nas zonas transfronteiriças. Embora diga respeito a iniciativas que não são necessariamente financiadas pela UE, este instrumento representa um contributo valioso para o debate que se avizinha sobre o futuro da cooperação transfronteiras e os objetivos da coesão económica, social e territorial de toda a UE;

22. observa que já existe ao nível da UE um instrumento destinado a melhorar a cooperação transfronteiras, a saber, o Regulamento (CE) n.º 1082/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2006, relativo aos agrupamentos europeus de cooperação territorial (AECT), na sua versão alterada pelo Regulamento (UE) n.º 1302/2013 que visa a execução de projetos de cooperação transfronteiras e a sua gestão no âmbito das diferentes regras e procedimentos jurídicos nacionais; assinala que estes dois instrumentos têm uma natureza distinta no plano jurídico, ou seja, o regime jurídico de um AECT só se aplica aos seus membros, ao passo que o regime que seria criado com a proposta luxemburguesa se aplicaria a um dado projeto transfronteiras, com um perímetro geográfico delimitado de forma precisa;

⁽³⁾ Final report of the action programme for reducing administrative burdens in the European Union [Relatório final do programa de ação para a redução dos encargos administrativos na União Europeia], http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/docs/com2012_746_swd_ap_en.pdf. Para mais informações sobre o programa REFIT, consultar http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/index_pt.htm

23. saúda todas as simplificações incorporadas na versão alterada do Regulamento relativo aos AECT, com efeitos a partir de 22 de junho de 2014, algumas das quais sob proposta do CR, mas lamenta a relativa lentidão com que determinados Estados-Membros adotaram o Regulamento AECT alterado; por conseguinte, convida os Estados-Membros a redobrar esforços no sentido de aplicar esse regulamento e a facilitar a criação de AECT no seu território, levando em linha de conta que o regulamento permite o estabelecimento e o registo mais flexíveis dos AECT, bem como uma melhor definição das respetivas missões; considera, no entanto, que o regulamento alterado não está em vigor há tempo suficiente para permitir aferir cabalmente o seu impacto e avaliar os efeitos da sua aplicação prática;

24. entende que, dada que o Regulamento AECT está em vigor e abre potencialidades para o reforço da cooperação transfronteiras através da sua transposição para as ordens jurídicas de todos os Estados-Membros, o princípio da proporcionalidade deverá ser respeitado quando se ponderar a criação de instrumentos jurídicos suplementares; além disso, entende que há casos de instrumentos jurídicos com uma natureza distinta da dos AECT que se revelaram úteis para superar obstáculos concretos com que se confrontava um projeto específico de cooperação transfronteiras;

25. congratula-se com a abordagem adotada pela proposta de promover o desenvolvimento qualitativo dos mecanismos de cooperação transfronteiras através de um instrumento de natureza geral que não cria uma nova entidade dotada de personalidade jurídica, aproximando-se, assim, do objetivo de recorrer a regras pré-definidas para implementar iniciativas conjuntas em dois ou mais Estados-Membros, o que pode ser entendido como um reconhecimento do êxito do conceito dos AECT;

26. nota que, na fase atual, a proposta relativa a um novo instrumento levanta algumas questões que convém analisar devidamente no debate que se perfila:

- a adoção de um regime especial de derrogações à legislação em vigor, destinado a facilitar a cooperação transfronteiras, pode afetar o mercado único e extravarar o âmbito de aplicação do artigo 175.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, pelo que se impõe analisar de forma aturada a base jurídica deste instrumento jurídico;
- o CR solicita que se defina mais claramente em que domínios de intervenção o novo regulamento seria aplicável, de acordo com a distinção entre as competências da União, as dos Estados-Membros e as partilhadas. Quanto a este aspeto, não se afigura suficiente fazer referência às disposições relativas à coesão económica, social e territorial (artigos 174.º a 178.º do TFUE);
- o instrumento jurídico preconizado pode suscitar interrogações quanto à constitucionalidade, na medida em que convidaria um Estado-Membro a aplicar no seu território a legislação de outro; este regime de exceções e derrogações circunscrever-se-ia às regiões fronteiriças e exige uma análise mais aprofundada, pelo que se deveria proceder a uma análise jurídica exaustiva desse novo regulamento se a análise das lacunas realizada pela Comissão Europeia confirmar que é necessário um novo instrumento jurídico deste tipo;

27. refere que, embora seja verdade que a missão e as tarefas definidas por uma convenção de AECT se circunscrevem ao agrupamento e aos seus membros e que os AECT não podem adotar legislação, aplicá-la ou garantir o seu cumprimento, não podendo, portanto, servir de base para ações desta natureza no plano transfronteiras, os AECT têm, em contrapartida, poderes para gerir infraestruturas públicas, prestar serviços públicos ou de interesse económico geral, afetar e administrar recursos públicos com vista a cumprir objetivos de interesse geral, ou seja, uma panóplia de atividades consentâneas com os princípios fundamentais do Tratado e os interesses de ordem geral dos Estados-Membros; a este respeito, entende que o atual Regulamento AECT proporciona um quadro jurídico de qualidade para realizar ações deste tipo, ainda que eventualmente se pudessem estudar fórmulas alternativas, que facilitariam, em geral, a cooperação transfronteiras num dado território;

Necessidade de levar a cabo uma ação de sensibilização e informação junto das partes interessadas quanto às possibilidades que o quadro jurídico em vigor e, designadamente, o Regulamento AECT oferecem para desenvolver uma cooperação transfronteiras

28. sublinha que os principais problemas no aproveitamento dos AECT enquanto mecanismo de cooperação transfronteiras residem no nível insuficiente de sensibilização e informação, na falta de confiança e na ausência da vontade política necessária, sendo essencial, no sentido de reforçar a cooperação transfronteiras, sensibilizar os interessados e dar-lhes mais informação quanto às possibilidades que o quadro jurídico em vigor e, designadamente, o Regulamento AECT oferecem para desenvolver essa cooperação;

29. exorta a Comissão Europeia e os Estados-Membros, em colaboração com o próprio Comité das Regiões Europeu, a envidarem esforços suplementares para clarificar e indicar o papel que os AECT podem desempenhar enquanto instrumento destinado a dar uma melhor resposta às necessidades que surgem ao nível local nas regiões transfronteiras;

Promoção da simplicidade no quadro jurídico e no modo de aplicação

30. apela a que o quadro legislativo seja o mais simples possível, num contexto em que todos os novos textos regulamentares ou todas as alterações introduzidas nos textos em vigor deverão simplificar os procedimentos de realização de projetos transfronteiras, independentemente de serem ou não financiados pelo orçamento da UE, e, neste contexto, considera que a proposta da Presidência luxemburguesa constitui um contributo útil para o debate que se realizará em breve sobre o pacote legislativo para o próximo período de programação;

31. congratula-se com o facto de, em sintonia com o princípio da subsidiariedade e da democracia local, a proposta luxemburguesa atribuir aos órgãos de poder local e regional um papel motor, nos termos do qual cabe às regiões e aos municípios fronteiriços tomar a iniciativa de celebrar essas convenções transfronteiriças europeias, identificar as disposições legais a adaptar, elaborar o projeto de convenção e apresentá-lo para aprovação às autoridades competentes dos respetivos Estados-Membros;

32. propõe que seja aplicado aos AECT um procedimento de aprovação simplificado nos casos em que já há uma estrutura previamente estabelecida, como uma eutorregião ou uma comunidade de trabalho, ao abrigo da Convenção-Quadro Europeia para a Cooperação Transfronteira entre as Comunidades ou Autoridades Territoriais, adotada pelo Conselho da Europa em 1980, e dos seus subsequentes protocolos e acordos bilaterais;

33. sublinha, relativamente à ideia de criar um novo instrumento jurídico para estimular a cooperação nas regiões fronteiriças, que, de acordo com o Tratado da União Europeia, devem ser respeitadas as funções essenciais dos Estados-Membros, incluindo a preservação da integridade territorial (artigo 4.º);

Adaptação da forma de utilizar os recursos provenientes dos fundos da UE

34. realça os diferentes procedimentos aplicáveis na execução e no controlo dos projetos de cooperação transfronteiras em que participam vários parceiros oriundos de Estados-Membros e de países terceiros, bem como a dificuldade em levar a cabo os respetivos programas e iniciativas devido à diversidade de participantes, insistindo, a este respeito, em que seja prosseguida a simplificação dos procedimentos de programação e gestão dos programas e projetos transfronteiras financiados pela UE, nomeadamente a realização de pequenos projetos transfronteiras pontuais que venham a ser aplicados de modo uniforme a todas as partes interessadas, desejando ainda que seja encontrado um método de trabalho simples e rápido para resolver, no plano administrativo e jurídico, a questão da sua execução;

35. insta os Estados-Membros a facilitarem a inclusão de intervenientes privados para apoiar iniciativas em prol do crescimento, de postos de trabalho permanentes e de uma integração prospetiva e eficaz dos resultados dos projetos;

36. convida os Estados-Membros a inscreverem nos seus programas operacionais futuros os AECT que já existam e possam vir a existir;

37. constata a morosidade dos procedimentos de elaboração e adoção dos programas de cooperação territorial no período de programação financeira 2014-2020, o que, no futuro, influenciará o sucesso da execução dos referidos programas, e apela à Comissão Europeia que intensifique o seu empenho e assistência aos países participantes quando estes elaboram e adotam os programas;

38. insta a UE a prestar especial atenção à utilização dos seus fundos destinados a regiões transfronteiras limítrofes de países terceiros e a regiões europeias ultraperiféricas, com o objetivo de melhorar a execução dos projetos transfronteiras financiados pela UE;

39. exorta a Comissão Europeia a prosseguir com a simplificação dos procedimentos, no sentido de facilitar a execução dos projetos transfronteiras, e a lançar o processo de adaptação dos fundos aplicados ao nível nacional, prevendo, para o efeito, a possibilidade de associar automaticamente os fundos da UE a projetos transfronteiras;

40. insta a Comissão Europeia, partindo dos resultados da análise dos obstáculos, das soluções e dos exemplos de boas práticas de cooperação transfronteiras, a elaborar com o próprio Comité das Regiões Europeu uma estratégia a longo prazo para desenvolver esta cooperação transfronteiras e um plano de ação conexo, que se estenderiam por várias futuras presidências da União Europeia, garantindo, desta forma, a perpetuação e a continuação do trabalho realizado pela Presidência luxemburguesa, mesmo após o seu termo;

41. preconiza que os debates sobre esta nova regulamentação se inscrevam no âmbito do debate geral sobre o futuro da política de coesão. Um objetivo a médio prazo poderá consistir na aguardada aplicação integral e eficaz do Regulamento AECT por parte dos Estados-Membros, paralelamente à realização de uma ação de sensibilização relativamente à sua implementação, ou ainda à introdução de eventuais alterações para corrigir as suas lacunas. Insta a Comissão a ter em consideração a proposta luxemburguesa e a desenvolvê-la à luz dos resultados da análise que está a efetuar à cooperação transfronteiras;

42. sublinha, por último, a importância de respeitar o princípio da subsidiariedade, bem como a necessidade de estabelecer relações de confiança, de boa fé recíproca e de cooperação entre o poder central e os órgãos de poder local e regional, a fim de desenvolver uma cooperação transfronteiras genuína e plenamente operacional.

Bruxelas, 13 de outubro de 2015.

*O Presidente
do Comité das Regiões Europeu*

Markku MARKKULA
