



Брюксел, 14.7.2021 г.
COM(2021) 393 final

**ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

Граничните региони на ЕС: живи лаборатории на европейската интеграция

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Когато Европейската комисия прие своето съобщение „Насърчаване на растежа и сближаването в граничните региони на ЕС“¹ („Съобщението от 2017 г.“), едва ли някой е допуснал, че три години по-късно, когато много гранични пунктове бяха затворени и бяха предприети безпрецедентни мерки, ограничаващи свободата ни на движение и затрудняващи трансграничния живот, ще осъзнаем много ясно съществуването на вътрешни граници.

В съобщението от 2017 г. беше посочено, че граничните региони изпълняват жизненоважна роля в процеса на европейската интеграция. Много представители на гранични региони възприемат районите си като „лаборатории на европейската интеграция“, тъй като те са активни точки за интензивно трансгранично взаимодействие, където много хора извършват ежедневни дейности от двете страни на границата. Това са региони, в които предимствата на единния пазар и свободата на движение са силно видими, и където новите идеи и решения за европейска интеграция често се изпитват за първи път.

В Съобщението от 2017 г. се изтъкват и продължаващите трудности, които засягат редица аспекти на трансграничния живот: липсата на трансграничен обществен транспорт, трудности с признаването на умения и дипломи, ограничен достъп до обществени услуги в близост, честа липса на истински системи за трансгранично управление с цел съвместно управление на общи ресурси, предизвикателства и възможности. Амбициите на трансграничните региони често са възпрепятствани от различаващите се национални правила поради различия в прилагането на правната рамка на ЕС, например директивите на ЕС.

През 2020 г. и 2021 г. пандемията от **COVID-19** показва отчетливо колко взаимозависими са държавите — членки и регионите на ЕС. За съжаление на моменти тя показва също така колко неустойчиво може да бъде положението на нашите вътрешни граници и колко бързо можем да загубим ползата от отвореното пространство със свобода на движение, макар и временно. В редица държави членки някои от първите предприети мерки бяха да бъде възстановен контролът на вътрешните граници и да бъде забранен достъпът на съседи, които при нормални условия често пресичат границите по различни причини. Отрицателното въздействие на тези мерки бързо стана изключително видимо в много гранични региони². Бяха парализирани услугите, включително здравните заведения, тъй като трансграничните работници не можеха да достигнат до работните си места. Пречките пред свободното движение на стоки възпрепятстваха доставките на много необходимото медицинско оборудване. Обществеността реагира на тези отрицателни въздействия: в обществената консултация относно преодоляването на граничните пречки,³ проведена от Комисията през 2020 г., 65 % от участниците посочиха, че затварянето на границите е засилило възприемането от тяхна страна на границата като пречка. Поради това в

¹ Съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент — „Насърчаване на растежа и сближаването в граничните региони на ЕС“ — COM(2017) 534 final от 20.9.2017 г.

² Вж.: „Въздействия от дължащите се на Covid-19 затваряния на граници в трансгранични регион

— ISBN 978-92-76-28398-0 и 978-92-76-28400-0.

³ Обществена консултация относно преодоляването на пречките на границите (2020 г.), достъпна на:

https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/consultations/border-2020/

неотдавна приетата Стратегия за пространство на свобода, сигурност и правосъдие⁴ без вътрешни граници се обръща надлежно внимание на опита и извлечените поуки от пандемията от COVID-19. Освен това Комисията е в началните етапи на изготвяне на изменение на Кодекса на шенгенските граници, с което следва да бъдат засегнати установените недостатъци в настоящата система.

Десетилетията на добри съседски отношения и конструктивно трансгранично сътрудничество обаче също са допринесли за забележителни прояви на солидарност. Държавите членки, които са по-слабо засегнати от изключително висок брой на пациентите, нуждаещи се от интензивно лечение, предложиха помощ, като приеха в свои здравни заведения пациенти от съседни държави с по-големи нужди. По някои граници създадените трансгранични структури координираха реакцията на кризата и се оказаха ценен източник на надеждна информация за хората, които често бяха объркани от променящите се и несъгласувани правила. Също така бяхме свидетели на прояви на обикновена човешка емпатия между съседните общности.

Солидарност във връзка с COVID-19 в трансграничните региони⁵

Големият регион (Люксембург—Белгия—Франция—Германия) създаде работна група за противодействие на пандемията с цел координиране на реакцията спрямо пандемията на много равнища (например мониторинг на наличието на легла в интензивните отделения).

Съседните градове Гьорлиц (Германия) и Сгоржелец (Полша) управляваха съвместни операции при извънредни ситуации (например за действия, които да бъдат предприети в случай на огнище на морбили) и използваха този опит, за да създадат трансгранична система за обмен на информация по време на пандемията от COVID-19.

Тристранната европейската група за териториално сътрудничество в Bánát (ЕГТС) обединява местни органи, разположени в тройния граничен район между Унгария, Румъния и Сърбия. ЕГТС се събра, за да бъдат доставени спешно необходимите маски за лице и дезинфектанти за ръце от Унгария за 37-те румънски органа, участващи в ЕГТС.

На границата между Австрия и Италия областта Южен Тирол изпрати защитно оборудване на автономните провинции Болцано и Трентино; болниците в тиролските градове Инсбрук, Хал и Линц поеха грижите за италиански пациенти, нуждаещи се от интензивно лечение.

Европейската комисия реагира бързо в рамките на законния си мандат, като отвори бързо „зелени коридори“ за транзитно пренасяне на важни стоки и прие два документа с насоки относно свободното движение на работници⁶ и спешна помощ в трансграничното здравно обслужване⁷.

⁴ Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета „Стратегия за изцяло функциониращо и устойчиво Шенгенско пространство без контрол по вътрешните граници“ — COM(2021) 277, 2.6.2021 г.

⁵ <https://cor.europa.eu/en/engage/Pages/covid19-stories.aspx#cooperation>

⁶ Съобщение на Комисията „Насоки относно упражняването на свободното движение на работници по време на епидемичния взрив от COVID-19“ — ОВ С 102I, 30.3.2020 г., стр. 12.

⁷ Насоки относно спешната помощ от ЕС при трансгранично здравно сътрудничество във връзка с кризата с COVID-19 — COM(2020) 2153 final, 3.4.2020 г.

Освен това въз основа на предложението на Комисията в Препоръката на Съвета (ЕС) 2020/1475⁸ и нейното изменение (ЕС) 2021/119⁹ беше възприет координиран подход за ограничаване на свободното движение в отговор на пандемията от COVID-19. В изменението се предвиждат специални разпоредби за жителите на гранични райони, които пресичат често границата, за да отидат на работа или на училище, да получат медицински грижи или да се грижат за свои близки. За тези лица не следва да се изисква да бъдат поставяни под карантина, когато пресичат границите по наложителни причини. Освен това, ако в тези региони се прилага изискване за тестване при трансгранични пътувания, честотата на тестването следва да бъде пропорционална. Ако епидемичната обстановка от двете страни на границата е сходна, не следва да се налагат изисквания за тестване, свързани с пътуванията.

Кризата обаче показва, че степента на устойчивост на граничните райони зависи в голяма степен от институционалната структура и от равнището на готовност, което често се определя и решава на национално равнище. Би било полезно да се помисли допълнително в тази насока.

Поради това докладът е структуриран в две направления. Първо, в него се прави преглед на напредъка, постигнат при изпълнението на действията, обявени в плана за действие от Съобщението от 2017 г. Второ, въз основа на аналитичната работа и консултациите със заинтересованите страни, както и на поуците, извлечени по време на кризата с COVID-19, в доклада отново се разглежда планът за действие от 2017 г. с цел да бъде увеличена неговата ефективност и той да бъде адаптиран спрямо новите реалности. Не се предлагат нови действия, но Европейската комисия разглежда въпроса как могат да бъдат използвани инициативите и програмите в контекста на многогодишната финансова рамка за периода 2021—2027 г., за да се стимулира възстановяването на граничните райони, чиито икономики често са били засягани особено тежко от кризата. Също така в доклада се разглеждат външните граници на ЕС със съседни държави, за които има одобрен път за присъединяване към Европейския съюз.

2. ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПЛАНА ЗА ДЕЙСТВИЕ — ОСНОВНИ ПОСТИЖЕНИЯ

Работата по плана за действие от 10 точки от 2017 г., координирана от граничното координационно звено, вече се изпълнява в продължение на малко над три години. В таблицата в края на настоящия доклад е представена подробна оценка на всяко действие. В обществената консултация от 2020 г., проведена с цел проучване на въздействието на тези действия и настоящото положение в трансграничните региони, бяха получени 453 отговора, които осигуриха информация за настоящия доклад.

Няколко резултата са от изключително значение и поради това са посочени отделно по-долу. Те са важни в няколко отношения: някои от тях допринесоха за по-добро разбиране на продължаващите трудности, пред които са изправени хората, живеещи в гранични региони; други създадоха нов стимул за разработването на съвместни трансгранични инициативи. Като цяло тези отговори представляваха положителен принос за доклада.

1. Обогащен инструмент за трансгранично взаимодействие

⁸ Препоръка (ЕС) 2020/1475 на Съвета от 13 октомври 2020 г. относно координиран подход за ограничаване на свободното движение в отговор на пандемията от COVID-19 (ОВ L 337, 14.10.2020 г., стр. 3).

⁹ Препоръка (ЕС) 2021/119 на Съвета от 1 февруари 2021 г. за изменение на Препоръка (ЕС) 2020/1475 относно координиран подход за ограничаване на свободното движение в отговор на пандемията от COVID-19 (ОВ L 36I, 2.2.2021 г., стр. 1).

През 2018 г. Комисията прие законодателно предложение за механизъм за преодоляване на правните и административните пречки (ЕСВМ), с което да бъде предложен правен инструмент за практически решения за преодоляване на трансграничните пречки от правен или административен характер¹⁰. За да постави началото на работата за преодоляване на тези пречки, през 2019 г. Комисията стартира *гранични решения (b-solutions)*¹¹, иновативна инициатива, с която се осигурява правна подкрепа на публични органи в гранични региони с цел определяне на основните причини за правните и административните пречки, засягащи техните трансгранични взаимодействия, и проучване на потенциални решения. Това беше успешен процес, чрез който бяха решени 90 случая на пречки във връзка с границите. Случаите обхващаха 27 трансгранични региона в 21 държави членки, като бяха преодоляни пречки главно в областите на заетостта, обществения транспорт, здравеопазването и институционалното сътрудничество.

Основните поуки, извлечени от инициативата b-solutions, показват, че:

- 1) решенията трябва да бъдат разработвани спрямо всеки специфичен контекст, въпреки че опитът в справянето с подобни пречки в други гранични региони може често да бъде полезен;
- 2) прилагането на решения често е сложен и продължителен процес, възможен единствено с участието и политическата ангажираност на органи, вземащи решения на различни равнища;
- 3) за определянето на решенията може да бъде използван набор от инструменти; някои от тях могат да бъдат европейски, други може да са вече налични на национално равнище. Тези решения обаче често налагат промени в правната рамка.

Като цяло успехът на b-solutions се дължи и на факта, че чрез инициативата се подготвят условията за по-дългосрочни споразумения между държавите членки и регионите с цел окончателно премахване на пречките, както е се вижда в карето на следващата страница. Тези пилотни проекти показват и потенциала на ЕСВМ. В 13 от първите 43 случая в b-solutions (30 %) участниците и експертите ясно изразиха становището, че правен инструмент на ЕС като ЕСВМ би имал решаващо значение за преодоляването на повтарящите се пречки в граничните региони, ако би бил на разположение¹². ЕСВМ все още се обсъжда в Съвета, след като през 2019 г. Европейският парламент прие силно положителната си позиция.¹³ Комисията продължава да бъде убедена в положителните резултати, които предложението ще донесе.

Добра практика: спешна медицинска помощ по френско-испанската граница

Въпреки съществуването на първата европейска двунационална болница Hospital de Cerdanya, до неотдавна лекарите не можеха да откликват на случаи за спешна медицинска помощ от другата страна на границата поради липсата на автоматично взаимно признаване на техния статут като лекари. През 2019 г. в проект по инициативата **b-solutions** беше установен начинът за преодоляване на тази административна пречка. През 2020 г. местните компетентни органи приложиха решението. След срещата на върха между Франция и Испания на 15 март 2021 г. сега е налице нов политически

¹⁰ Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно механизъм за преодоляване на правните и административните пречки в трансграничен контекст — COM(2018) 373 final, 29.5.2018 г.

¹¹ <https://www.b-solutionsproject.com/>

¹² Сборник с повече информация относно опита е публикуван под номер ISBN 978-92-76-13300-1 и 978-92-76-13302-5.

¹³ Законодателна резолюция на Европейския парламент от 14 февруари 2019 г. относно предложението за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно механизъм за преодоляване на правните и административните пречки в трансграничен контекст [COM(2018) 373 — C8-0228/2018 — 2018/0198(COD)].

ангажимент за допълнително разработване на обща рамка за трансгранично здравно обслужване в трансграничния регион.

2. Развитие на трансграничното здравно обслужване

През последните няколко години секторът на здравното обслужване беше обект на засилено внимание. В резултат на това понастоящем е налице много по-добро разбиране на трансграничните здравни услуги, тяхната добавена стойност (например чрез предлагане на улеснен достъп до трансгранични здравни услуги в близост на пациентите) и на повтарящите се проблеми, които възникват (често свързани с възстановяването на разходи за лечение). Развитието на политиките и финансовата подкрепа, включително по програми за трансгранично сътрудничество по линия на Interreg, финансирани от Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), действат успоредно за улесняване на развитието на трансграничните здравни услуги, които често могат да спасяват животи (например чрез осигуряване на много по-бърз достъп до специализирани грижи или до спешна медицинска помощ на населението на трансграничните региони).

Добра практика: Проектът HealthAcross

След години на подготовка и сътрудничество между Австрия и Чехия в австрийския град Гмюнд беше открит съвсем нов съвместен медицински център, където чешки пациенти могат да получат болнична и извънболнична помощ.

3. Нови трансгранични връзки на обществения транспорт

Освен правните пречки една от най-сериозните трудности, пред които са изправени хората, живеещи в гранични региони, е ограниченият достъп на обществения транспорт до области от другата страна на границата. Твърде много услуги все още спират на границата и твърде много административни пречки засягат съвместните системи за обществен транспорт. След като бяха изпълнени всеобхватно картографиране на липсващите връзки в железопътния сектор и поредица от конкретни проекти, финансирани от бюджета на ЕС, този проблем е в процес на преодоляване в няколко трансгранични региона. В някои гранични региони са създадени партньорства за разработване на съвместни услуги, включително интегриране на разписания и билетни услуги. Все още предстои много работа, но е постигнат значителен напредък.

Добра практика: нов трансграничен подвижен състав

По френско-германската граница по програма в рамките на Interreg е финансирано разработването на трансграничен влаков прототип — Coradia polyvalent, който ще се движи по двете регионални железопътни мрежи. Очаква се до 2024 г. през границата да се движат 30 такива влака.

4. Ясна рамка за финансова подкрепа

Новият Регламент относно Interreg за подкрепа на програми за трансгранично сътрудничество през периода 2021—2027 г. влезе в сила на 1 юли 2021 г.¹⁴ Той съдържа нова специфична за Interreg цел, *По-добро управление на сътрудничеството*, чрез която се повишава потенциалът на програмите за трансгранично сътрудничество по линия на Interreg (както по вътрешните, така и по външните граници) с цел активно преодоляване на граничните пречки в тези региони. Освен това Европейската комисия предостави на бъдещите органи по програмите ориентационни документи за границите, изготвени с цел

¹⁴ Регламент (ЕС) 2021/1059 на Европейския парламент и на Съвета относно специалните разпоредби за цел „Европейско териториално сътрудничество“ (Interreg), подпомагана от Европейския фонд за регионално развитие и инструменти за външно финансиране (ОВ L 231, 30.6.2021 г., стр. 94).

да насочват държавите членки, регионите и държавите партньори в процеса на програмиране, главно въз основа на знанията, придобити при изпълнението на плана за действие от 2017 г. Успоредно с това в новия Регламент относно ЕФРР¹⁵ държавите членки и регионите се насърчават активно да използват своите национални и регионални програми по линия на ЕФРР за инвестиране в трансгранични инициативи и инфраструктурни проекти. Използването на полезните взаимодействия с инвестиции в съседни региони ще бъде основна стъпка за увеличаване на ефективността на политиката на сближаване в граничните региони.

3. БЪДЕЩО РАЗВИТИЕ

Трансграничните региони се нуждаят от изготвени специално за тях решения и политики, които могат да максимизират потенциала им, да премахнат съществуващите пречки и да стимулират икономическото възстановяване и устойчивостта им. Това беше и становището, изразено от европейските граждани в обществената консултация от 2020 г. 79 %¹⁶ от отговорилите посочиха, че „Европейските действия в полза на граничните региони са важни, тъй като допринасят за изграждането на доверие сред хората и организациите и тъй като чрез тях става ясно, че в националните правни рамки често не са взети под внимание териториите отвъд границата“. Освен това 42 % се съгласиха, че действията, предприети от Европейската комисия през последните пет години, са стимулирали трансграничните региони както никога досега и те следва да продължат. И накрая, 65 % от анкетирания не бяха съгласни, че действията на Комисията следва да бъдат ограничени до предоставянето на финансиране по линия на Interreg.

Въз основа на поуките, извлечени от 2017 г. насам, включително тези от кризата с COVID-19, по-специално необходимостта от по-обхватно и по-задълбочено институционално трансгранично сътрудничество, както и на неотложните предизвикателства, пред които са изправени Европа и светът във връзка с изменението на климата, Комисията предлага действията да бъдат пренасочени в **четири групи**:

- i. **Устойчивост чрез по-задълбочено институционално сътрудничество**
- ii. **Повече и по-добри трансгранични обществени услуги**
- iii. **Динамични трансгранични пазари на труда**
- iv. **Гранични региони за Европейския зелен пакт**

Действията в тези групи трябва да позволяват на граничните региони да изпитват иновативни решения в трансграничния контекст, които им осигуряват възможност да продължават да действат като активни точки и лаборатории на европейската интеграция. Трансграничните територии правят видими и реални за широката общественост както предимствата на европейската интеграция, така и недостатъците. Поради това Комисията и държавите членки трябва да работят с тези региони при съвместното разработване на иновативни подходи с цел задълбочаване на тяхната интеграция и увеличаване на трансграничния обмен. Подходите и решенията за засилване на европейската интеграция, разработени и изпитани в трансгранични региони, могат след това да бъдат използвани по-широко и в други региони.

Иновативни действия за развитието на трансграничните региони могат да бъдат прилагани в различни области на дейността, когато публичните институции и други организации разглеждат трансграничния регион като цяло, а не като сбор от две отделни части. Това може да бъде постигнато чрез използване на нови инструменти на политиката и

¹⁵ Регламент (ЕС) 2021/1058 на Европейския Парламент и на Съвета относно Европейския фонд за регионално развитие и относно Кохезионния фонд (ОВ L 231, 30.6.2021 г., стр. 60).

¹⁶ Сбор от отговорите „напълно съгласен“ — 57,4 % и „съгласен съм“ — 21,4 %.

финансовите инструменти за периода 2021—2027 г. В няколко области на политиката се прилагат иновативни решения, например:

- Европейските центрове за цифрови иновации (ЕЦЦИ), както и политиката за засилена оперативна съвместимост, финансирани по програмата „Цифрова Европа“,¹⁷ могат да стимулират засилено сътрудничество между съседните държави и да осигурят подкрепа за цифрови иновации в обществените услуги и дружествата в трансграничните региони.
- Координираните административни процеси за възлагане на обществени поръчки могат да стимулират трансграничните бизнес връзки. Чрез трансграничните проекти относно „Свързана държавна администрация“ в рамките на водещата инициатива „Модернизиране“ към Механизма за възстановяване и устойчивост би могло да бъде задълбочено сътрудничеството между администрациите на съседни региони. С директивите относно обществените поръчки от 2014 г.¹⁸ бяха създадени специални разпоредби относно единичните съвместни обществени поръчки и относно поръчките с участието на възлагащи органи от различни държави членки, по-специално на съвместни правни образувания, включително Европейската група за териториално сътрудничество.
- В стратегията за МСП¹⁹ се предвижда рамка за граничните региони, чрез която да се проучват решения за преодоляване на трансграничните проблеми, пред които са изправени МСП.
- Механизмът за свързване на Европа²⁰ включва за мрежата TEN-T целенасочени действия за трансгранични връзки с цел интегриране на транспортните мрежи от двете страни на границата, както и цифрови инфраструктури и услуги²¹.
- Акцентът върху устойчивостта и въздействието на пандемията формира ново поколение потребители, които търсят възможности за преминаване към почивки с ниски въглеродни емисии или без пластмаса. Това предлага нови възможности за трансгранично сътрудничество под формата на съвместен туризъм и местни мрежи за интелигентни и устойчиви туристически дестинации.

Комисията ще подкрепи трансграничните региони по отношение на иновациите при планирането на бъдещото развитие, което ще направи привлекателно за граничните общности не само тяхното оставане, но и процъфтяването им чрез максимално оползотворяване на потенциала на родните им региони.

Младите хора също могат да изпълняват важна роля за стимулирането на граничните региони. Техният активен интерес към трансграничното сътрудничество се демонстрира с високия интерес към участие в схемата на Interreg за доброволчество,²² организирана заедно със създаването на европейската доброволческа служба. От 2019 г. насам над 500 млади хора участваха в програми и проекти по линия на Interreg като доброволци. Някои участваха и като съавтори в изготвянето на Младежкия манифест за сътрудничество²³.

Повечето от аспектите, представени в четирите групи по-долу, могат да бъдат подкрепени финансово по всички вътрешни и външни граници на ЕС чрез новите програми за трансгранично сътрудничество по линия на Interreg, трансграничното сътрудничество по

¹⁷ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/activities/digital-programme>.

¹⁸ Директива 2014/24/ЕС (членове 38 и 39) и Директива 2014/25/ЕС (членове 39 и 57).

¹⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:52020DC0103>.

²⁰ <https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility>.

²¹ <https://ec.europa.eu/cefdigital/wiki/display/CEFDIGITAL/CEF+Digital+Home>

²² <https://www.interregyouth.com/>.

²³ https://europa.eu/youth/get-involved/democratic%20participation/manifesto-youth-youth-shape-european-territorial-cooperation_bg.

линия на инструмента за предприсъединителна помощ и програмата Interreg NEXT. По-специално новата цел „По-добро управление на сътрудничеството“, въведена с Регламента относно Interreg, беше разработена специално за тази цел. От 65-те програми за трансгранично сътрудничество, които се очаква да бъдат изпълнени през периода 2021—2027 г. по вътрешните и външните граници на ЕС, поне при 50 ще бъде приложена целта за укрепване на трансграничното управление. Например по програмите може да бъде предвидено създаването на малки фондове за проекти с цел преодоляване на пречките или инвестиране в съвместно разработване на стратегии за развитие или съвместни механизми за пространствено планиране. Финансова подкрепа може да бъде определена и за проучване на потребностите от съвместни обществени услуги или за инвестиране в изготвяне на надеждна трансгранична статистика, както беше препоръчано неотдавна от Европейската сметна палата²⁴.

3.1. Устойчивост чрез по-задълбочено институционално сътрудничество

Всяко действие, предприето в подкрепа на трансграничните региони, трябва да бъде подплатено със стабилни механизми за управление, за да се гарантират устойчивостта и продължителността на действията и да е сигурно, че те не зависят единствено от индивидуалната добра воля. Налице са широки възможности за по-нататъшно развитие на съвместното управление на нашите трансгранични региони — от организирането на съвместни обществени консултации относно бъдещи инвестиции до разглеждането на съвместно планиране на земеползването и съвместни обществени услуги, основаващи се на близостта. В обществената консултация от 2020 г. 56 % от участниците посочиха, че основните пречки, свързани със законодателните процеси, са свързани с институционалното сътрудничество.

Вече са налични инструменти на ЕС за сътрудничество, по-специално под формата на **Европейски групи за териториално сътрудничество (ЕГТС)**, които осигуряват стабилна правна рамка за съвместни инициативи и инвестиции. Съществуващите 80 ЕГТС обхващат широк набор от дейности, включително управлението на обществени услуги. За да се ускори трансграничното сътрудничество обаче, е необходимо да се работи по-тясно с националните органи, които отговарят за изпълнението. Заедно с платформата на ЕГТС²⁵, чийто домакин е Комитетът на регионите, Комисията ще работи за насърчаване на тяхното използване в целия ЕС. Други форми на сътрудничество, подкрепяни от бюджета на ЕС, като например алиансите от европейски университети²⁶ в рамките на програмата „Еразъм+“ или ЕЦЦИ, могат да използват правната рамка на ЕГТС за поддържане на трансграничното сътрудничество, като по този начин се разширява въздействието му извън рамките на политиката на сближаване.

Механизъмът за преодоляване на правните и административните пречки (ЕСВМ), предложен от Комисията през 2018 г., също включва начини за освобождаване на потенциала на трансграничните региони чрез въвеждане на правна рамка за преодоляване на пречките във връзка с границите. Където установеното сътрудничество вече предлага такава рамка, ЕСВМ е допълнителна възможност. В случаите, когато не съществува институционализиран механизъм за преодоляване на пречките, ЕСВМ предлага готово решение.

²⁴ <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=58917>

²⁵ <https://portal.cor.europa.eu/egtc/Platform/Pages/welcome.aspx>

²⁶ https://ec.europa.eu/education/education-in-the-eu/european-education-area/european-universities-initiative_bg

На равнището на държавите членки съществуващите формални споразумения улесняват сътрудничеството чрез предлагането на съвместна, договорена правна рамка, в обхвата на която да се функционира. Регионални групи, като например Съюзът на Бенелюкс или Северният съвет на министрите, изпълняват ключова роля в осигуряването на съгласувана рамка за взаимодействие. Двустранните споразумения, като например Договорът от Аахен между Франция и Германия или Междуправителствената комисия между Естония и Латвия, имат сходни цели. Повече може да бъде постигнато например чрез проучване на възможностите за съвместно извършване на изпитвания за оценка на границите при разработване на ново законодателство или транспониране на европейски директиви. Оценката на териториалното въздействие, която Комисията използва понастоящем чрез инструментариума си за по-добро регулиране, осигурява полезна основа за това. В двустранните договори държавите членки следва също така да обмислят начините за улесняване на трансграничното взаимодействие, по-специално чрез осигуряване на възможност за дерогации от националните правила или чрез насърчаване на взаимното признаване въз основа на общи познания, стандарти и доверие.

Комисията е готова да подкрепи разработването на по-стабилни системи за управление за трансграничните региони. Това може да бъде постигнато по няколко начина, някои от които са изброени в карето по-долу. Държавите членки и регионите се насърчават да участват в този процес, по-специално като използват програмите от бъдещо поколение за трансгранично сътрудничество по линия на Interreg за инвестиране в системи за устойчиво сътрудничество, които са разработени според техните конкретни особености.

Действия:

- Комисията ще разшири инициативата **b-solutions**, въведена през 2019 г., за да бъде обхванат периодът 2021—2027 г. и да бъдат включени предприєединителните гранични региони. Резултатите ще бъдат споделени на онлайн платформата на мрежата на граничното координационно звено²⁷ и на други канали.
- За да постигне по-голяма осведоменост за **добавената стойност от сътрудничеството през границите**, Комисията ще разработи метод за самооценка с цел анализиране както на интензивността на трансграничното сътрудничество, така и на неговия принос за европейската интеграция в граничните райони.
- Комисията ще продължи да подкрепя работата на **статистическите служби** при изготвянето и анализирането на трансгранични данни за целите на основано на факти създаване на политики: целта на текущ пилотен проект е да бъдат определени трансграничните градове и функционалните градски райони, за да се съберат данни за тях в краткосрочен план. Комисията ще продължи да подкрепя работата, извършвана от мрежата за трансгранично наблюдение²⁸.

3.2. Повече и по-добри трансгранични обществени услуги

Хората, които живеят в гранични региони, често се оказват отдалечени от услугите в техните национални граници и недостатъчно свързани в цифрово отношение, но са в близост до местни услуги от другата страна на границата. Някои гранични региони вече имат дълга традиция в споделянето на обществени услуги или дори в обединяването на ресурси за предлагане на местни услуги на всички граждани, живеещи от двете страни на национална граница. В обществената консултация от 2020 г. анкетираните определиха трудностите в достъпа до надежден обществен транспорт като основна пречка за

²⁷ <https://futurium.ec.europa.eu/bg/border-focal-point-network/b-solutions>

²⁸ <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/EN/research/specialist-articles/spatial-development/eu-council-presidency/network-crossborderdata/main.html>

използването на трансгранични обществени услуги, следвани плътно от липсата на съвместни цифрови услуги.

Във връзка с пандемията от COVID-19 станаха видими два аспекта на трансграничните обществени услуги в сектора на здравеопазването²⁹. От една страна, внезапното въвеждане на ограничения за трансграничното движение възпрепятства пациентите, но и медицинския персонал от достъп до здравните заведения. Парадоксално е, че тези ограничения показаха много видимо значението на ежедневните трансгранични потоци. От друга страна, острата нужда от медицински услуги стимулира проявите на солидарност през границите и беше демонстрирано, че устойчивостта на граничните региони при кризи зависи от съвместната работа през националните граници.

Подобни заключения бяха направени по отношение на достъпа до образование, култура и услуги за свободното време, като не беше пропусната необходимостта от осигуряване на физически достъп до услугите чрез нисковъглеродни транспортни системи като влакове, трамваи и автобуси. Например в Стратегията на ЕС за интеграция на енергийната система³⁰ трайната липса на трансгранична оперативна съвместимост на услугите за зареждане на електрическите превозни средства се посочва като препятствие пред развитието на услуги за по-екологосъобразен транспорт през границите.

В неотдавнашно проучване³¹, финансирано от програмата по Interreg „Европейска мрежа за наблюдение на устройството на територията“, беше събрана информация за около 580 трансгранични обществени услуги по вътрешните граници на ЕС. Понастоящем повечето от тези трансгранични обществени услуги са свързани с опазването на околната среда, гражданската защита, управлението на бедствия и транспорта. Бъдещите тенденции показват, че се очакват нови трансгранични обществени услуги, по-специално в областите на териториалното устройство, икономическото развитие, туризма и културата. В много региони се проучват възможностите за предоставяне на трансгранични обществени услуги в областта на здравеопазването и пазара на труда. Освен това пандемията насочи вниманието върху значението на цифровизацията. Подпомагането на граничните региони означава да се гарантира, че цифровите обществени услуги са оперативно съвместими и трансгранични по подразбиране, в съответствие с визията и принципите, установени в Европейската рамка за оперативна съвместимост и в плана за действие на ЕС за електронно управление³².

Както Комитетът на регионите (в становище, издадено през 2020 г.³³), така и Европейският парламент (като част от пилотния проект „Трансгранична интегрирана инициатива за реакция при кризи (CB-CRII)“³⁴) изтъкнаха необходимостта от осигуряване на по-силна и по-стабилна рамка за трансграничните обществени услуги. Европейската комисия споделя изцяло тази цел и предлага конкретни действия в тази област.

²⁹ Вж.: „Въздействия от дължащите се на COVID-19 затваряния на граници в трансгранични региони“ — ISBN 978-92-76-28397-3 и 978-92-76-28399-7.

³⁰ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Гласък за неутралната по отношение на климата икономика: Стратегия на ЕС за интеграция на енергийната система“ — COM(2020) 299 final, 8.7.2020 г.

³¹ www.espon.eu/cps

³² <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/european-egovernment-action-plan-2016-2020>

³³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=OJ:C:2021:106:TOC>

³⁴ <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/214920/budg2021-doc6-tab-en.pdf>

Действия:

- Комисията ще подкрепя устойчивостта на трансграничните региони, по-специално чрез **развитието на надеждни трансгранични обществени услуги**, включително посредством цифровизация и оперативна съвместимост. Текущите проучвания (едно относно обществените услуги и едно относно обществения транспорт) ще осигурят основата за споделяне на добри практики и решения за повтарящи се проблеми. Трансграничните региони ще могат да имат достъп до всеобхватна информация чрез **платформа**, която ще бъде създадена в рамките на посочения по-горе пилотен проект на Европейския парламент CB-CR11.
- Комисията ще ускори действията, които вече са предприети по отношение на трансграничното здравно обслужване:
 1. **оценката на директивата за упражняване на правата на пациентите при трансгранично здравно обслужване** с цел да бъде преценено колко ефективно е изпълнена нейната цел за улесняване на публичния достъп до безопасно и висококачествено трансгранично здравно обслужване в друга държава от ЕС (като се разглеждат по-специално оставащите правни и административни пречки);
 2. възможностите за финансиране по **програмата EU4Health** за междудържавно сътрудничество при обмена на знания и добри практики;
 3. **планираното създаване на европейско пространство на здравни данни** за по-добро създаване на политики в областта на здравеопазването в подкрепа на основани на факти регулаторни дейности и по-добри научни изследвания и иновации в областта на здравеопазването, включително съвместен достъп до трансгранични здравни услуги³⁵.

3.3. Динамични трансгранични пазари на труда

Редица гранични региони се характеризират със социалноикономически асиметрии от двете страни на националната граница. Създаването на истински трансгранични пазари на труда поражда много предимства както за предприятията, така и за лицата, които търсят работа: работодателите имат достъп до по-голям набор от умения и компетентности, а лицата, които търсят работа, могат да получат достъп до повече свободни работни места. Освен това МСП, които искат да изпитат съседните пазари, ще имат пряк достъп до хора, които търсят работа, евентуално с различни езикови умения. В резултат на това чрез трансгранично пътуване за работа може да бъде избегната социалната цена на миграцията, която в противен случай би могла да доведе до масово напускане на добре квалифицирана работна сила от граничните региони.

За да бъдат успешни тези действия, трансграничните региони следва да бъдат възприемани като единна територия, когато става въпрос за образование и обучение, умения и компетентности, заетост, както и достъп до социална сигурност. Това все още не е постигнато: в обществената консултация от 2020 г. отговорилите посочиха езиковите различия и трудностите при признаването на дипломи, умения и квалификации като основни затруднения, с които се сблъскват по отношение на образованието, обучението и заетостта в трансграничните региони.

Освен това понастоящем обучението и търсенето на работа през границите рядко се насърчават систематично, поради което се затруднява максимизирането на потенциала на

³⁵ Ще бъде финансирано от различни програми на равнището на ЕС и на национално равнище, като например програмата EU4health, програмата „Цифрова Европа“, „Хоризонт Европа“, Европейския фонд за регионално развитие, програмата InvestEU и Механизма за възстановяване и устойчивост.

търсенето и предлагането, съществуващи в по-широкия трансграничен регион. Примерите за трудности включват³⁶:

- Пречки, свързани с признаването на квалификациите, включително липсата на информация или знания за съответните административни процедури, въпреки наличието на инструменти за прозрачност като Европейската квалификационна рамка и правни инструменти като Директивата относно признаването на професионалните квалификации.
- Трудности при установяването на наличните работни места или свързването с потенциални работодатели поради липса на интеграция на пазара на труда и на координация между службите по заетостта. Много често наличните свободни работни места от двете страни на границата не се публикуват по координиран начин. Липсата на оперативна съвместимост на цифровите системи също представлява препятствие.
- Сложността на националното данъчно облагане и на достъпа до схемите за социална сигурност, както и на приложимото законодателство, могат да допринесат за проблеми, свързани с трансграничното придвижване до и от работното място.
- Пречки, свързани с практиките за работа от разстояние на трансграничните работници, произтичащи от сложността при определянето на приложимото законодателство и от липсата на бърза надеждна интернет връзка в граничните райони от селски тип.

Трансграничните работници са изправени пред тези пречки въпреки предприетите важни мерки. Например в контекста на увеличената работа от разстояние Административна комисия за координация на системите за социална сигурност³⁷ предостави насоки за намиране на прагматични решения, чрез които на работниците да се осигури възможност за включване към системата за социална сигурност в държавата на „нормалното“ работно място (т.е. обикновено където се намира дружеството).

Пътуването за работа през граница и връщането у дома всеки ден следва да бъде толкова лесно, колкото пътуването за работа от предградията на голям град. Налице е ясна необходимост трансграничните работници на практика да имат същите права като тези на лицата, които не пресичат ежедневно границата за работа. Националните и регионалните правни рамки следва да бъдат оценявани и преразглеждани, когато има данни, че те поставят трансграничните работници в по-несигурно положение в сравнение с другите работници. Административните процедури за трансграничните работници следва да бъдат еквивалентни на тези, които се прилагат в национален контекст, за да се предотвратят несъгласувани или излишно сложни ситуации. Държавите членки следва да обмислят приемането на фискални политики и споразумения, които не са в ущърб на никой регион, например както беше предложено от Конгреса на местните и регионалните власти на Съвета на Европа³⁸.

Европейският орган по труда (ЕОТ) улеснява достъпа до информация за услугите за трудова мобилност за физически лица и работодатели. Той ще укрепи сътрудничеството и ще има посредническа роля между националните органи по аспектите, свързани с трудовото право и социалната сигурност. На пазарите на труда следва да бъде постигната по-силно изразена европейска перспектива. Комисията ще разглежда трансграничните

³⁶ Документирани от инициативата b-solutions. Вж.: „b-solutions: преодоляване на трансгранични пречки — сборник с 43 случая“ (ISBN 978-92-76-1300-1), стр. 26—31.

³⁷ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=849&langId=bg>

³⁸ <https://rm.coe.int/09000016809f79d2>

въпроси по-систематично, например по отношение на структурираното и постоянно изготвяне на статистика относно трансграничното пътуване за работа.

Това се отнася и за образованието, обучението и уменията. Това означава, че хората могат да имат достъп до училище или детска градина в държавата, в която живеят, но да са изправени пред административни процедури или правни пречки пред достъпа до тези услуги там, където работят. Това се отнася и за достъпа до стажове или възможностите за професионално обучение. Във висшето образование алиансите от европейски университети с партньори в съседни гранични региони могат да изпълняват важна роля в насърчаването на многоезичието.

На хората, които живеят в трансгранични региони, следва да се предоставя достъп до образование и обучение от двете страни на границата. В рядко населени региони или в региони, засегнати от обезлюдяване, проучването на възможността за координирано предложение за образование и обучение може да спомогне за поддържане на такива услуги, където те са най-застрашени. Споделянето на образователни ресурси между граничните региони допринася и за двуезичието, взаимното доверие и общите набори от умения, като всички те са предимства на европейската интеграция.

Европейското пространство за образование³⁹ показва, че е важно да се предотвратяват структурните пречки пред ученето и развитието на умения. Част от тази инициатива, алиансите от европейски университети, включва амбиции като многоезичието, което ще бъде от полза за целта за координиране на предоставянето на образование в такива региони, макар че то има много по-широк обхват.

В Европейския съюз вече съществуват няколко добри примера за региони, предоставящи съвместни услуги за обучение или взаимно признаване на умения и квалификации въз основа на взаимното познаване на учебните програми и на доверие⁴⁰. Необходими са още такива примери, като държавите членки следва да работят съвместно с Европейската комисия за укрепване на граничните региони при предоставянето на трансгранични предложения за образование.

Действия:

- **Трансграничните партньорства по линия на EURES** ще продължават да стимулират трудовата мобилност в трансграничните региони.
- ЕОТ ще продължава да улеснява **достъпа до информация** и по-голямата прозрачност на правилата, приложими по отношение на трансграничните мобилни работници.
- Освен това Комисията ще си сътрудничи с научноизследователската общност и регионалните обсерватории на пазара на труда с цел **увеличаване на знанията** по въпросите, пред които са изправени трансграничните работници.
- Комисията ще създава структурирани партньорства от доброволно включили се гранични региони, които вече са признали и са били изправени пред **барии при достъпа до пазара**, дължащи се на регулаторни или административни пречки, и ще им помага да разработват решения в духа на единен пазар „от долу нагоре“.
- Комисията ще продължава да повишава осведомеността за **Европейската квалификационна рамка** и ще помага за подобряване на прилагането в трансгранични региони в подкрепа на разбирането, прозрачността, съпоставимостта и признаването на всички видове и нива на квалификации, включително

³⁹ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно постигане на европейско пространство за образование до 2025 г. — COM(2020) 625 final, 30.9.2020 г.

⁴⁰ https://www.benelux.int/files/4815/1721/2154/M20181_FR_.docx.pdf

придобитите извън висшите училища.

- В областта на данъчното облагане Комисията обяви в плана си за действие за **справедливо и опростено данъчно облагане** в подкрепа на стратегията за възстановяване⁴¹ от юли 2020 г. съобщение, в което се вземат под внимание съществуващите права на данъкоплатците съгласно правото на ЕС, заедно с препоръка до държавите членки за подобряване на положението на гражданите като данъкоплатци, които се сблъскват с пречки при трансграничното данъчно облагане, като например трансграничните работници⁴². Целта е да бъдат изброени съществуващите права въз основа на съдебната практика, за да бъдат данъкоплатците и данъчните администрации осведомени за тези права и задължения и по този начин да бъде подобрена връзката между данъкоплатците и данъчните администрации.

3.4. Гранични региони за Европейския зелен пакт

Природата и климатът не признават границите, създадени от човека. Предизвикателствата, свързани с изменението на климата и околната среда, са пример за ползите от сътрудничеството през границите. Европейският зелен пакт⁴³ е отговорът на ЕС на предизвикателствата, свързани с климата и околната среда, и той включва действия за ускоряване на сътрудничеството през границите в няколко сектора. Националните граници между държавите членки често разпокъсват естествените територии, което прави тяхното управление и опазване по-слабо ефективни, особено когато се прилагат различни правни рамки. Това оказва въздействие върху биологичното разнообразие и ефективността на ресурсите, наред с другите проблеми. В обществената консултация от 2020 г. участниците отговориха, че проявяват загриженост главно по отношение на кръговата икономика, съвместното управление на природните паркове и доставката и разпределението на възобновяема енергия.

В стратегията на ЕС за биологичното разнообразие за 2030 г.⁴⁴ се отбелязва, че опазването на биологичното разнообразие не може да се ограничи до националните граници. Например в нея се изисква създаването на екологични коридори за поддържане и подобряване на състоянието на екосистемите. За да се осъществи това, сътрудничеството през границите е от решаващо значение. В същия дух в Рамковата директива за водите се призовава за координация на мерките, обхващащи цялата територия на речния басейн, включително през границите. Това сътрудничество обаче невинаги функционира по най-добрия възможен начин. В Директивата за птиците и Директивата за местообитанията, с които се създава мрежата „Натура 2000“, се отбелязва, че различните национални правила за прилагане могат да имат отрицателно въздействие върху управлението на околната среда в трансграничните територии. По протежението на някои гранични реки двата бряга могат да бъдат управлявани по съвсем различни начини в зависимост от това дали са определени като защитени зони по „Натура 2000“. В такива случаи мерките за опазване на околната среда се прилагат по различен начин, което може да подкопае тяхната ефективност. Това се отнася и за много трансгранични природни паркове. По-

⁴¹ COM(2020) 312 final.

⁴² <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12627-EU-taxpayers%20%80%99-rights-simplified-procedures-for-better-tax-compliance-Recommendation- bg>

⁴³ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Европейският зелен пакт“ — COM(2019) 640 final, 11.12.2019 г.

⁴⁴ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Стратегия на ЕС за биологичното разнообразие за 2030 г. Да осигурим полагащото се място на природата в нашия живот“ — COM(2020) 380 final, 20.5.2020 г.

координираното и съгласувано опазване на зоните по „Натура 2000“ следва да гарантира по-интегрирани мерки за изпълнение. Европейските правни субекти от трансграничен характер, като например ЕГТС, следва да бъдат ангажирани в работата във връзка с това.

Планирането на управлението на риска от бедствия е друга област, в която трансграничното сътрудничество е жизненоважно. Съгласно Решението за Механизма за гражданска защита на Съюза⁴⁵ от държавите членки се изисква да докладват редовно относно приоритетните мерки за превенция и готовност по отношение на основните рискове с трансгранични последици. Освен това секторните стратегии също могат да бъдат важни за справянето с рисковете, включително през границите, например плановете за управление на риска от наводнения, плановете за опазване на горите или националните и регионалните стратегии за адаптация към изменението на климата. Те са подкрепени с разпоредби в законодателството на ЕС, например необходимостта от трансгранична координация за речните басейни, както е предвидено в Директивата за наводненията⁴⁶.

Оценката за целия ЕС на националните планове в областта на енергетиката и климата⁴⁷ показва, че все още съществува значителен потенциал за реализиране на трансгранични регионални инициативи в енергийния сектор чрез подобряване на сътрудничеството между държавите членки и използване на фондовете на ЕС. Няколко държави планират по-добри мерки за внедряване на възобновяемата енергия и енергийна ефективност в сътрудничество с други държави. Освен това в оценката беше установена нуждата да се използва регулаторният напредък. Предложеният европейски механизъм за преодоляване на правните и административните пречки би могъл да осигури значителен принос, тъй като той ще улесни този регулаторен напредък в трансграничен контекст.

Навлизането на възобновяемата енергия означава значителна промяна в парадигмата. Енергийните пазари обаче все още не функционират през границите толкова безпроблемно, както в рамките на дадена държава. Например трансграничните сделки с електроенергия често са ограничени, тъй като правните рамки не позволяват трансграничен обмен на електроенергия с ниско напрежение. Общностите за възобновяема енергия могат да изпълняват важна роля в определянето на предстоящите стъпки. В европейското законодателство вече са установени условията, според които държавите членки да включват варианти за трансгранично функциониране на такива общности при транспонирането им на национално равнище. По подобен начин могат да съществуват и правни пречки пред внедряването на съвместни интелигентни районни отоплителни и охладителни системи в трансгранични агломерации.

- Проектът „SEREN — интелигентен енергиен регион Емен-Харен“, в рамките на програмата за трансгранично сътрудничество по линия на Interreg между Германия и Нидерландия, вече има водеща роля. В него се разработва децентрализиран трансграничен пазар за електричество и енергия, като други гранични региони ще могат да се възползват от неговите констатации и препоръки.
- В случай в рамките на b-solutions беше проучено как трансграничният (Нидерландия—Белгия) пренос на въглероден диоксид може да се използва като ресурс за промишлени процеси в North Sea Port.

⁴⁵ Решение (ЕС) 2019/420 на Европейския парламент и на Съвета от 13 март 2019 г. за изменение на Решение № 1313/2013/ЕС относно Механизъм за гражданска защита на Съюза (ОВ L 77I, 20.3.2019 г., стр. 1).

⁴⁶ Директива 2007/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 г. относно оценката и управлението на риска от наводнения (ОВ L 288, 6.11.2007 г., стр. 27).

⁴⁷ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Оценка за целия ЕС на националните планове в областта на енергетиката и климата — Към екологосъобразен преход и насърчаване на икономическото възстановяване чрез интегрирано планиране в областта на енергетиката и климата“ — COM(2020) 564 final, 17.9.2020 г.

В стратегията на ЕС за интеграция на енергийната система⁴⁸ бяха определени нови предизвикателства вследствие на увеличената електрификация на енергийната система, включително в транспорта и промишлеността. Координацията между държавите членки в граничните региони ще бъде от съществено значение за преодоляването на тези предизвикателства. Напълно интегрираната електропреносна мрежа в райони като например градове-близнаци, простиращи се от двете страни на националните граници, осигури значителни ползи и взаимно допълване в области като производството на възобновяема енергия или решенията за съхранение.

Други правни или административни несъответствия засягат развитието на възобновяемата енергия в гранични райони, като например признаването на квалификациите на монтажниците на фотоволтаични модули или вятърни турбини, или дори различните правила, с които се урежда минималното разстояние от вятърни турбини до жилищни сгради.

Държавите членки следва да се възползват максимално от съществуващите възможности за сътрудничество в обхвата на приложимата правна рамка на ЕС. Например в преработения текст на Директивата за енергията от възобновяеми източници (RED II) вече се предвиждат съвместни схеми за подпомагане, както и схемите за подпомагане на електроенергия от възобновяеми източници да бъдат отворени за производители, намиращи се в различни държави членки. Възползването от тези схеми следва да бъде силно насърчавано в граничните региони. В трансграничните функционални райони, като например в градовете близнаци, съгласно Директивата относно вътрешния пазар на електроенергия⁴⁹ вече се позволява националните регулаторни рамки да отворят гражданските енергийни общности за трансгранично участие.

Действия:

- Комисията ще предостави подкрепа за превенцията и готовността за справяне с рискове, което да окаже влияние върху трансграничното сътрудничество в рамките на **Механизма за гражданска защита на Съюза**.
- Комисията ще насърчи регионалното и трансграничното сътрудничество и ще подобри насоките относно **националните стратегии за адаптиране** в сътрудничество с държавите членки⁵⁰.
- Комисията ще изготви и разпространи изводи, извлечени от пилотния проект „Люксембург в преход: визия за трансграничен функционален регион с нулеви въглеродни емисии“ в рамките на междуправителствения процес **Териториалната програма за 2030 г.** и ще вземе активно участие в разпространението на резултатите от него сред по-широката гранична общност.
- Чрез **биогеографските процедури в „Натура 2000“**⁵¹ Комисията ще подкрепи и подобри трансграничната координация и изпълнението по мрежата „Натура 2000“ и ще спомогне за постигането на целите на стратегията на ЕС за биологичното разнообразие за 2030 г.
- Както се предвижда в **Регламента относно вътрешния пазар на електроенергия**, регионалните координационни центрове следва редовно да отчитат последиците за енергийните пазари в граничните региони.

⁴⁸ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Гласък за неутралната по отношение на климата икономика: Стратегия на ЕС за интеграция на енергийната система“ — COM(2020) 299 final, 8.7.2020 г.

⁴⁹ Директива (ЕС) 2019/944 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юни 2019 г. относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и за изменение на Директива 2012/27/ЕС (ОВ L 158, 14.6.2019 г., стр. 125).

⁵⁰ В новата стратегия на ЕС за адаптиране към изменението на климата са включени това и други посочвания на границите. Вж. Съобщение COM(2021)82final от 24.2.2021 г.

⁵¹ https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/seminars_en.htm

- Комисията ще проучи и разработи обещаващите инициативи съгласно преработения текст на **Директивата за енергията от възобновяеми източници (RED II)** с цел постигане на по-висок дял на трансграничните проекти, включително хибридни проекти, съчетаващи възобновяема енергия със съхранение.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Въпреки че граничните региони често са географски периферни и от селски тип, те са места с висок потенциал за икономически растеж, насърчаван от присъщото им културно и езиково разнообразие, допълнителните конкурентни предимства, запазената природа и по-ненатоварените туристически дестинации. Разстоянието от тях до централните райони може често да бъде компенсирано чрез трансграничен обмен със съседите, сътрудничество и съвместни действия. За да се случи това, граничните региони трябва да имат водеща роля в европейската интеграция и да се възползват изцяло от нея.

Това, което Европа предлага на своите гранични региони, се характеризира с ангажираност за по-нататъшна интеграция. Историята, включително в най-близки времена, показва, че никоя държава не е изолирана. Поради това Комисията счита, че е настъпил моментът за ускоряване на трансграничното сътрудничество по всички направления, във всички сектори и между секторите. Това становище се споделя от заинтересованите страни в граничните региони, които са изразили желанията си за по-голяма интеграция, по-специално чрез Европейския трансграничен граждански алианс⁵².

За да се постигне устойчивост в трансграничните региони, те се нуждаят от подкрепа от всички равнища на управление. Тяхното уникално положение следва да получи засилено внимание чрез набор от инициативи, пилотни проекти или изпитвателни сценарии, при които целта следва да бъде да се осигури на граничните региони възможност да извличат ползи от това, чрез което се постигат най-добри резултати от двете страни на националните граници. Следва да им бъдат предоставени повече свобода и гъвкавост за изпитване на идеи и решения и възможност да могат да имат по-активна роля в своето развитие, особено в съвместното разработване, съвместното споделяне и съвместното управление на проекти и услуги в полза на всички хора, които живеят по границите.

И накрая, Европейската комисия счита, че трансграничните региони, граничещи с държавите в процес на присъединяване, трябва да имат по-изявена позиция, която ще им позволи да участват по-пряко в процеса на европейската интеграция. Във връзка с това Комисията ще се стреми да приобщи тези региони към инициативите и действията, представени в предходните раздели на настоящия доклад. Това ще допринесе за подобряване на условията за развитие на гражданското общество, за по-ефективно местно управление и публична администрация, реформи и демократичен преход, както и за насърчаване на добрите съседски отношения и помирението.

⁵² <https://cor.europa.eu/bg/engage/Pages/cross-border-alliance.aspx>

План за действие от 2017 г. — преглед на напредъка, постигнат при изпълнението на 10-те действия:

	Наименование	Напредък
1	Задълбочаване на сътрудничеството и обмена	<ul style="list-style-type: none"> • Беше създадена онлайн платформа за обмен на добри практики, полезна документация, както и събития между трансграничните заинтересовани страни. Платформата беше обновена и пусната отново през януари 2021 г.,⁵³ като включваше нова комуникационна стратегия за мрежата на граничното координационно звено и поредица от целенасочени онлайн събития. • Европейската комисия си сътрудничи с Комитета на регионите и с други организации при установяването на въздействията от длъжниците се на COVID-19 затваряния на граници и издаде доклад. • През целия период бяха подкрепяни пилотни проекти, насочени към пречките във връзка с границите (под наименованието b-solutions⁵⁴). Тази работа все още продължава след успеха на първата покана (43 случая са приключени и документирани⁵⁵, 47 допълнителни случая се изпълняват през 2021 г.).
2	Подобряване на законодателния процес	<ul style="list-style-type: none"> • Пакетът за по-добро регулиране, насочващ процеса на Европейската комисия за създаване на законодателство, съдържа специален инструмент за оценка на териториалното въздействие, включително тест за нечувствителност към границите. От въвеждането му насам обаче не е било възможно тестът да бъде прилаган по отношение на много законодателни предложения, още по-малко с възникването на пандемията от COVID-19, която наложи спешно реагиране. • Налице беше ограничен обмен между държавите членки по отношение на въвеждането на тестовете за нечувствителност към границите и по-голяма координация при транспонирането на директивите на ЕС. Въпреки това възникнаха някои интересни инициативи. Например Нидерландия и Белгия (Фландрия) създадоха административна работна група за пречките във връзка с границите с цел да се търсят решения за законодателните препятствия в развитието на трансгранична инфраструктура. Освен това нидерландската администрация издаде документ с насоки относно „граничните ефекти“ като инструмент за правителството да разбира последиците от нови или променящи се политики, закони и подзаконови разпоредби за хората, предприятията и администрациите в граничните региони.

⁵³ <https://futurium.ec.europa.eu/bg/border-focal-point-network>

⁵⁴ www.b-solutions.eu

⁵⁵ <https://futurium.ec.europa.eu/bg/border-focal-point-network/b-solutions/b-solutions-solving-border-obstacles-compendium-now-accessible>

3	Създаване на условия за трансгранично публично администриране	<ul style="list-style-type: none"> • В плана за действие за електронно управление се определят рамковите условия за принципа „само веднъж“. Неговите <i>съставни елементи</i> позволяват на регионалните органи в граничните региони да прилагат решения за електронно управление. Основното предизвикателство беше да бъдат определени специфичните елементи, характерни за граничния регион. • В някои случаи по инициативата b-solutions беше разгледана оперативната съвместимост на процедурите, като например използването на общ формуляр за данъчно облагане. • Комисията работи по пилотни проекти, стимулиращи трансграничните обществени поръчки. • Чрез програмата „Цифрова Европа“ Комисията подпомага въвеждането на Европейските центрове за цифрови иновации в подкрепа на МСП във връзка с цифровите иновации. Тя защитава идеята някои от тези центрове да бъдат трансгранични.
4	Предоставяне на надеждна и разбираема информация и помощ	<ul style="list-style-type: none"> • През октомври 2018 г. влезе в сила Регламентът за създаване на единна цифрова платформа (ЕЦП), чрез който на гражданите и предприятията на ЕС да бъде предоставен единен достъп до информация, процедури и услуги за оказване на помощ и решаване на проблеми. Значението на ЕЦП за граничните региони е взето изцяло под внимание в процеса. Комисията започна да популяризира услугите на ЕЦП за крайните ползватели и разпространители, чрез цифрови събития, включително в граничните региони. • SOLVIT ще се стреми да бъде част от услугите на ЕЦП в помощ на хора, чиито права са били нарушени от публични органи в друга държава членка. Това е мощен инструмент, обаче търсенето на всички регистрирани случаи, особено от трансгранична гледна точка, е трудно. Комисията ще положи усилия да включи някои термини за търсене, които могат да бъдат полезни за граничното координационно звено. Въпреки всичко сътрудничеството със съответните служби беше добро, а информацията — винаги споделяна. • В рамките на услугата Вашата Европа — Съвети беше отбелязано рязко увеличаване на отправените запитвания от страна на хора, живеещи в гранични региони, след въвеждането на неkoordinирани и бързо променящи се мерки за граничен контрол за борба с въздействието на пандемията от COVID-19. Работата и семейният живот бяха засегнати изключително неблагоприятно.
5	Подкрепа за трансграничната заетост	<ul style="list-style-type: none"> • Насърчаване и улесняване на трансграничната заетост В ЕС има почти 2 милиона погранични работници (предимно от Франция, Германия и Полша, които работят главно в Германия, Швейцария, Люксембург и Австрия)⁵⁶. Някои граници в тези държави са оборудвани за предоставяне на жизненоважна информация на някои

⁵⁶ Доклад относно мобилността в рамките на ЕС от 2019 г.: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=bg&pubId=8242&furtherPubs=yes>

		<p>от тези работници (например трансгранични партньорства в рамките на EURES, мрежата „Infobest“, „Groupement transfrontalier européen“, „Die Grenzgänger“, „GrensInfo“ и др.). Много граници обаче все още не разполагат с информационни услуги, което възпрепятства потенциала за трансгранична заетост, например покритието на трансграничните партньорства по линия на EURES все още е частично. Освен това липсата на интегрираност на данните за пазара на труда от двете страни на дадена граница възпрепятства интеграцията на пазара на труда в трансгранични региони, тъй като не се улесняват действията за насърчаване на трансграничната заетост.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Насоки във връзка с COVID-19. Комисията издаде насоки, в които се настоява държавите членки да позволят влизането на трансгранични работници. • Данни относно трансграничната заетост. Вж. по-долу в точка 10 „Събиране на сведения“. • Измерение на трансграничното сътрудничество в инициативите на ЕС. Граничното координационно звено извърши преглед на няколко ключови инициативи (например плана за действие на Европейския стълб на социалните права, доклада за дейността на EURES), за да се гарантира, че те адекватно отразяват трансграничното измерение.
6	Насърчаване на пограничното многоезичие	<ul style="list-style-type: none"> • По линия на инициативата Европейския езиков знак⁵⁷ се награждават най-иновативните инициативи за изучаване на езици в държавите от програмата „Еразъм+“. „Премахване на езиковите бариери за създаване на по-динамични гранични региони“ беше един от нейните два приоритета през периода 2018—2020 г. Проектите в сборника за 2019 г. представят примери за възможни действия, които да бъдат предприети в граничните региони⁵⁸. • По линия на „Еразъм+“ беше предоставено финансиране за 25 проекта за сътрудничество в областта на училищното образование, с които се насърчава ранното изучаване на езици и познаването и разработването на варианти за двуезично преподаване, особено в граничните региони⁵⁹. • В публикациите на портала за училищно образование, финансираната от „Еразъм+“ онлайн платформа за специалисти, работещи в училищното образование, се подчертава значението на трансграничното сътрудничество и изучаването на езици⁶⁰.
7	Улесняване на трансграничната	<ul style="list-style-type: none"> • Европейската комисия предостави картографиране на липсващите трансгранични железопътни връзки (2018 г.). Това доведе до свикването на голяма конференция с участието на заинтересовани страни от

⁵⁷ https://ec.europa.eu/education/policies/multilingualism/european-language-initiatives_bg

⁵⁸ <https://op.europa.eu/bg/publication-detail/-/publication/276c4d9e-433c-11eb-b27b-01aa75ed71a1/language-bg/format-PDF/source-180951865>

⁵⁹ https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/projects_bg

⁶⁰ <https://www.schooleducationgateway.eu/bg/pub/latest/news/border-regions-learning-the-n.htm>

	достъпност	<p>трансграничните общности и от общностите на обществения транспорт през 2019 г⁶¹.</p> <ul style="list-style-type: none"> • За проучване в каква степен вече съществуват трансграничните транспортни услуги, се извършва допълнителна работа, като се установяват пропуските и се изготвят насоки. • В рамките на инициативата b-solutions в 10 от първите 43 проекта беше разгледан трансграничният транспорт и бяха определени решения на съществуващите правни проблеми.
8	Насърчаване на по-широкото обединяване на здравни заведения	<ul style="list-style-type: none"> • Всеобхватно картографиране на такива трансгранични здравни услуги по вътрешните граници доведе до висока степен на осведоменост и разбиране, еднакво широко споделени както в сектора на здравеопазването, така и в трансграничните региони. То осигури и набор от специфични инструменти, които да бъдат използвани при осъществяването на сътрудничество от подобен тип. Вече съществува призната и разрастваща се общност за трансгранично здравно обслужване, която активно се стреми към подобрения в този сектор (например тематични здравни мрежи, организирани от EUREGHA⁶² и Асоциацията на европейските гранични региони). • На голяма конференция „Подобряване на здравното сътрудничество в трансграничните региони“ бяха представени случаи на сътрудничество в трансграничното здравно обслужване⁶³ в подкрепа на осъществяването на подобно сътрудничество на други територии. • Проект по инициативата b-solutions, засягащ липсата на автоматично признаване на лекарите през границата, доведе до сключването на двустранни споразумения между френските и испанските органи с цел предоставяне на трансгранично здравно обслужване. • Финансовата рамка за разработване на такива инициативи също беше подобрена и става все по-значима с програмите от следващо поколение по линия на Interreg. Европейската комисия препоръча да се инвестира в този сектор, тъй като това носи много ползи както за потребителите, така и за доставчиците.
9	Разглеждане на правната и финансовата рамка за трансгранично сътрудничество	<ul style="list-style-type: none"> • Финансовата рамка за трансгранично сътрудничество през периода 2021—2027 г. беше създадена в обхвата на многогодишната финансова рамка и преобразувана в новия Регламент относно Interreg. Това включва нови елементи за стимулиране на практиките за по-добро управление в трансграничните региони. Комисията отрано се ангажира с държавите членки за разработването на следващото поколение програми за трансгранично сътрудничество по линия на Interreg чрез работни документи относно границите, в които се определят основните характеристики и възможности за всички вътрешни трансгранични райони в ЕС и се подчертава необходимостта те да бъдат третирани като функционални райони.

⁶¹ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7bdaacc0-05cb-11ea-8c1f-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-108771252>

⁶² <http://www.euregha.net/crossborderhealthcare/>

⁶³ https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/booklet_enhancing_healthcare_cooperation.pdf

		<ul style="list-style-type: none"> • Комисията направи предложение правната рамка за трансграничното сътрудничество да бъде укрепена с регламент, чрез който да бъде създаден механизъм за преодоляване на правните и административните пречки. Неговата главна цел е да бъде предложен на държавите членки начин да се справят с правни и административни пречки, възпрепятстващи изпълнението на трансгранични проекти (за инвестиции или за услуги). Преговорите продължават.
10	<p>Събиране на сведения за трансграничното взаимодействие, които да послужат като основа за вземането на решения</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Изпълнен беше пилотен проект със статистическите служби с цел проучване на най-добрите начини за определяне на потоците от трансгранични работници в целия Съюз, като беше постигнат обещаващ напредък в използването на административни данни и големи информационни масиви. В готовност е проект за последващи действия. • Европейската комисия подкрепи създаването на мрежа от трансгранични статистически служби и регионални портали за данни, чрез която да се проучват добри практики за разработване на трансгранични данни. Понастоящем мрежата е насочена към разработването на данни за трансграничното пътуване до работното място. • Въз основа на това сътрудничество Евростат представи подобрен набор от регионални таблици от наблюдението на работната сила, който предоставя по-богата информация за трансграничната заетост. Евростат ще предостави допълнителна подкрепа за измерване на броя на трансграничните работници въз основа на административни данни. • Комисията ще подкрепи подобрения анализ на регионалните данни за пазара на труда, като вниманието бъде насочено към целия трансграничен регион, с цел на държавите членки да бъде предоставена информация за случаите, в които трансграничното пътуване до работното място има потенциал да балансира неравномерни пазари.