



Bruxelles, den 14.7.2021
COM(2021) 393 final

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET
EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

EU's grænseregioner: levende laboratorier for europæisk integration

1. INDLEDNING

Da Kommissionen vedtog sin meddelelse "Fremme af vækst og samhørighed i EU's grænseregioner"¹ (meddelelsen fra 2017), vidste vi ikke, at vi tre år senere ville blive akut opmærksom på de indre grænser, da mange overgangssteder lukkede, og der blev truffet hidtil usete foranstaltninger, som begrænsede vores bevægelsesfrihed og hæmmede livet på tværs af grænserne.

I meddelelsen fra 2017 fremhævedes det, at grænseregionerne spiller en afgørende rolle i den europæiske integrationsproces. Mange repræsentanter for grænseregionerne opfatter deres regioner som "laboratorier for europæisk integration", fordi de er brændpunkter med intens grænseoverskridende interaktion, hvor mange personer udfører daglige aktiviteter på begge sider af grænsen. Der er tale om regioner, hvor fordelene ved det indre marked og den frie bevægelighed er meget synlige, og hvor nye idéer og løsninger for europæisk integration ofte afprøves for første gang.

Meddelelsen fra 2017 fremhævede også de vedvarende vanskeligheder, der påvirker mange aspekter af tilværelsen i grænseregionerne: manglende offentlig transport på tværs af grænser, vanskeligheder med anerkendelse af færdigheder og eksamensbeviser, begrænset adgang til nærliggende offentlige tjenester, hyppig mangel på reelle grænseoverskridende forvaltningssystemer til fælles forvaltning af delte ressourcer, udfordringer og muligheder. Grænseregionernes ambitioner er ofte blevet hæmmet af divergerende nationale regler på grund af forskelle i gennemførelsen af EU's retlige rammer, f.eks. EU-direktiver.

I 2020 og 2021 viste **covid-19-pandemien** med al tydelighed, hvor indbyrdes afhængige EU-medlemsstater og -regioner er. Desværre viste det også til tider, hvor skrøbelige vores indre grænser kan være, og hvor hurtigt vi kan miste fordelene ved et åbent rum med fri bevægelighed, om end midlertidigt. I mange medlemsstater var nogle af de første foranstaltninger, der blev truffet, at genindføre kontrollen ved de indre grænser og forbyde adgang til deres område for naboer, der under normale omstændigheder ofte krydser grænserne af flere årsager. De negative virkninger af disse foranstaltninger blev hurtigt synlige i mange grænseregioner². Tjenester blev lammet, herunder sundhedsfaciliteter, fordi grænsearbejdere ikke kunne få adgang til deres arbejdspladser. Hindringer for den frie bevægelighed for varer forstyrrede forsyningen af stærkt tiltrængt medicinsk udstyr. Og i offentligheden gentog disse negative virkninger sig: I den offentlige høring om overvindelse af grænsehindringer³, som Kommissionen gennemførte i 2020, anførte 65 % af respondenterne, at grænselukninger øgede deres opfattelse af grænsen som en hindring. Derfor tager den nyligt vedtagne strategi for et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed⁴ uden indre grænser behørigt hensyn til erfaringerne fra covid-19-pandemien. Desuden befinder Kommissionen sig i de tidlige faser af udarbejdelsen af en ændring af Schengenrænsekodeksen, som bør afhjælpe de konstaterede mangler i det nuværende system.

Men årtier med gode naboskabsforbindelser og konstruktivt grænseoverskridende samarbejde har også resulteret i bemærkelsesværdige solidaritetshandlinger. Medlemsstater, der er mindre hårdt ramt af et ekstremt stort antal patienter med behov for intensiv pleje, tilbyder hjælp ved at

¹ Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet — Fremme af vækst og samhørighed i EU's grænseregioner (COM(2017) 534 final af 20.9.2017).

² Se: "The effects of Covid-19 induced border closures on cross border regions" — ISBN 978-92-76-28398-0 og 978-92-76-28400-0.

³ Offentlig høring om overvindelse af grænsehindringer (2020) findes på: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/consultations/border-2020/.

⁴ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet — En strategi for et fuldt fungerende og robust Schengenområde (COM(2021) 277 af 2.6.2021).

modtage patienter i deres faciliteter fra nabolande med større behov. Langs nogle grænser koordinerede de etablerede grænseoverskridende strukturer kriserespons og viste sig at være en værdifuld kilde til pålidelige oplysninger for folk, der ofte blev vildledt af ændrede og inkonsekvente regler. Og vi så løbende eksempler på simpel menneskelig empati blandt nabosamfund.

Covid-19-solidaritet i grænseregioner⁵

Storregionen (LU-BE-FR-DE) oprettede en pandemisk taskforce til koordinering af indsatsen over for pandemien på flere niveauer (f.eks. overvågning af tilgængeligheden af intensivsenge).

De omkringliggende byer Görlitz (DE) og Zgorzelec (PL) gennemførte fælles beredskabsøvelser (f.eks. om de foranstaltninger, der skal træffes i tilfælde af et masseudbrud af mæslinger) og udnyttede denne erfaring til at etablere et grænseoverskridende informationsudvekslingssystem under covid-19-pandemien.

Den europæiske gruppe for territorielt samarbejde Bánát Triplex Confinium (BTC EGTS) samler lokale myndigheder i den trilaterale grænseregion mellem Ungarn, Rumænien og Serbien. EGTS gik sammen om at levere hårdt tiltrængte mundbind og håndsprit fra Ungarn til de 37 rumænske myndigheder, der er involveret i EGTS.

Ved grænsen mellem Østrig og Italien sendte regionen Sydtyrol værnemidler til de selvstyrende provinser Bolzano og Trentino. Hospitalerne i de tyrolske byer Innsbruck, Hall og Linz tog sig af italienske patienter med behov for intensiv behandling.

Europa-Kommissionen reagerede prompte inden for rammerne af sit retlige mandat ved hurtigt at åbne "grønne korridorer" for transit af basale varer og vedtage to sæt retningslinjer om fri bevægelighed for arbejdstagere⁶ og krisebistand i forbindelse med grænseoverskridende sundhedsydelse⁷.

På grundlag af et forslag fra Kommissionen valgte Rådet i sin henstilling (EU) 2020/1475⁸ og ændringen dertil (EU) 2021/119⁹ desuden en koordineret tilgang til begrænsningen af den frie bevægelighed som reaktion på covid-19-pandemien. Ændringen indeholder særlige bestemmelser for indbyggere i grænseområder, der hyppigt krydser grænsen for at tage på arbejde, gå i skole, søge lægebehandling eller tage sig af familiemedlemmer. De bør ikke være forpligtet til at gå i isolation, når de har et væsentligt formål med at krydse grænsen. Hvis der indføres et krav om testning ved grænseoverskridende rejser i disse regioner, bør hyppigheden være forholdsmæssigt afpasset. Hvis den epidemiologiske situation på begge sider af grænsen er sammenlignelig, bør der ikke stilles krav om rejserelaterede test.

Krisen viste imidlertid, at grænseregionernes modstandsdygtighed i høj grad afhænger af den institutionelle struktur og beredskabsniveauet, som ofte udformes og besluttet på nationalt plan. Dette vil kræve yderligere overvejelser.

Denne rapport er derfor opdelt i to afsnit. For det første gennemgås de fremskridt, der er gjort med gennemførelsen af de foranstaltninger, der blev bebudet i handlingsplanen i meddelelsen fra

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

⁶ Meddelelse fra Kommissionen om retningslinjerne for udøvelse af arbejdskraftens frie bevægelighed under covid-19-udbruddet (EUT C 102I af 30.3.2020, s. 12).

⁷ Retningslinjer for EU's nødhjælp ved grænseoverskridende samarbejde om sundhedsydelse i forbindelse med covid-19-krisen (COM(2020) 2153 final af 3.4.2020).

⁸ Rådets henstilling (EU) 2020/1475 af 13. oktober 2020 om en koordineret tilgang til restriktioner for den frie bevægelighed som reaktion på covid-19-pandemien (EUT L 337 af 14.10.2020, s. 3).

⁹ Rådets henstilling (EU) 2021/119 af 1. februar 2021 om ændring af henstilling (EU) 2020/1475 om en koordineret tilgang til restriktioner for den frie bevægelighed som reaktion på covid-19-pandemien (EUT L 36I af 2.2.2021, s. 1).

2017. For det andet revideres handlingsplanen fra 2017, baseret på analytisk arbejde og høringer af interessenter og på grundlag af erfaringerne fra covid-19-krisen, for at øge dens effektivitet og tilpasse den til nye realiteter. Der foreslås ingen nye foranstaltninger, men Kommissionen undersøger, hvordan initiativer og programmer under den flerårige finansielle ramme for 2021-2027 kan anvendes til at stimulere genopretningen af grænseområder, hvis økonomier ofte er blevet særlig hårdt ramt af krisen. Rapporten omhandler også EU's ydre grænser med naboer, der har en aftalt vej til at tiltræde Den Europæiske Union.

2. GENNEMFØRELSE AF HANDLINGSPLANEN — VIGTIGSTE RESULTATER

Arbejdet med at gennemføre de 10 punkter i handlingsplanen fra 2017, som koordineres af grænsekontaktpunktet, har nu været i gang i lidt over tre år. Tabellen i slutningen af denne rapport indeholder en detaljeret vurdering af hver enkelt foranstaltning. Den offentlige høring i 2020, der blev gennemført for at forstå virkningen af disse foranstaltninger og den nuværende situation i grænseregionerne, samlede 453 svar, som gav input til denne rapport.

Flere resultater er af særlig betydning og fremhæves derfor særskilt nedenfor. De har været betydningsfulde på flere måder: Nogle af dem bidrog til at forbedre vores forståelse af de vedvarende vanskeligheder, som personer, der bor i grænseregioner, står over for. Andre skabte ny fremdrift i udviklingen af fælles initiativer på tværs af grænserne. Samlet set gav disse svar et positivt bidrag til rapporten.

1. En beriget værktøjskasse til grænseoverskridende interaktion

I 2018 vedtog Kommissionen det lovgivningsmæssige forslag om en europæisk grænseoverskridende mekanisme, der skal udgøre et juridisk redskab med praktiske løsninger til at overvinde grænseoverskridende hindringer af retlig eller administrativ art¹⁰. For at fremme arbejdet med at overvinde disse hindringer lancerede Kommissionen i 2019 *b-solutions*¹¹, et innovativt initiativ, der yder juridisk støtte til offentlige myndigheder i grænseregioner med henblik på at identificere de grundlæggende årsager til retlige eller administrative hindringer, der påvirker deres interaktion på tværs af grænserne, og udforske mulige løsninger. Dette har været en vellykket proces, som har løst 90 tilfælde af grænsehindringer. Sagerne vedrørte 27 grænseoverskridende regioner i 21 medlemsstater og tog fat på hindringer, hovedsagelig inden for beskæftigelse, offentlig transport, sundhedspleje og institutionelt samarbejde.

De vigtigste erfaringer fra initiativet "b-solutions" viser, at:

- 1) Løsninger skal skræddersys til hver enkelt specifik kontekst, selv om erfaring med håndtering af lignende hindringer i andre grænseregioner ofte kan være nyttig.
- 2) Gennemførelsen af løsninger er typisk en kompleks og langvarig proces, der kun er mulig med inddragelse af og politisk engagement fra beslutningstagende myndigheder på flere niveauer.
- 3) Der kan anvendes en række værktøjer til at finde løsninger. Nogle kan være europæiske, andre kan allerede være tilgængelige på nationalt plan. Men disse løsninger kræver ofte ændringer i de retlige rammer.

Samlet set skyldes "b-solutions" succes også, at det baner vejen for langsigtede aftaler mellem medlemsstater og regioner med henblik på definitivt at fjerne hindringer, som det fremgår af boksen på næste side. Disse pilotprojekter viser også den europæiske grænseoverskridende mekanismes potentiale. I 13 af de første 43 sager vedrørende "b-solutions" (30 %) gav deltagerne og eksperterne klart udtryk for, at et EU-retligt redskab som den europæiske

¹⁰ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en mekanisme til at imødegå retlige og administrative hindringer i en grænseoverskridende sammenhæng (COM(2018) 373 final af 29.5.2018).

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

grænseoverskridende mekanisme ville have gjort en forskel med hensyn til at løse tilbagevendende grænsehindringer, hvis det havde været tilgængeligt¹². Den europæiske grænseoverskridende mekanisme drøftes stadig i Rådet, efter at Europa-Parlamentet fastlagde sin generelt positive holdning¹³ i 2019. Kommissionen er fortsat overbevist om de positive fordele, som forslaget vil medføre.

God praksis: akut lægehjælp langs den fransk-spanske grænse

På trods af eksistensen af det første europæiske binationale hospital, Hospital de Cerdanya, var læger indtil for nylig forhindret i at reagere på medicinske nødsituationer på den anden side af grænsen på grund af manglende automatisk gensidig anerkendelse af deres status som læger. Et projekt under **b-solutions** viste vejen til at overvinde denne administrative hindring i 2019. I 2020 gennemførte de lokale myndigheder løsningen. Efter det fransk-spanske topmøde den 15. marts 2021 er der nu et nyt politisk tilsagn om at videreudvikle en fælles ramme for grænseoverskridende sundhedsydelse i den grænseoverskridende region.

2. Udviklingen inden for grænseoverskridende sundhedsydelser

Sundhedssektoren har været genstand for øget opmærksomhed i de seneste år. Som følge heraf er der nu en meget bedre forståelse af grænseoverskridende sundhedsydelser, deres merværdi (f.eks. ved at give lettere adgang til grænseoverskridende sundhedsydelser i nærheden af patienterne) og de tilbagevendende problemer, de står over for (ofte knyttet til godtgørelse af udgifter til behandling). Den politiske udvikling og den finansielle støtte, herunder Interregs grænseoverskridende samarbejdsprogrammer, der finansieres af Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU), går hånd i hånd med henblik på at fremme udviklingen af grænseoverskridende sundhedsydelser, der ofte kan redde liv (f.eks. ved at give befolkningen i grænseregionerne meget hurtigere adgang til specialiseret behandling eller til beredskabstjenester).

God praksis: Projektet HealthAcross

Efter flere års forberedelse og samarbejde mellem Østrig og Tjekkiet er der åbnet et helt nyt fælles lægecenter i den østrigske by Gmünd, hvor tjekkiske patienter også kan få ambulans behandling og blive indlagt.

3. Nye grænseoverskridende offentlige transportforbindelser

Ud over de juridiske hindringer er et af de mest udfordrende problemer for personer, der bor i grænseregioner, begrænset adgang med offentlig transport til områder på den anden side af grænsen. For mange tjenester stopper stadig ved grænsen, og for mange administrative hindringer påvirker fælles offentlige transportsystemer. Efter at have foretaget en omfattende kortlægning af manglende forbindelser i jernbanesektoren og en række konkrete projekter finansieret over EU-budgettet er dette problem ved at blive løst i flere grænseoverskridende regioner. I nogle grænseregioner er der etableret partnerskaber med henblik på at udvikle fælles tjenester, herunder integration af køreplaner og billetudstedelse. Der er stadig meget, der skal gøres, men der er gjort betydelige fremskridt.

God praksis: nyt grænseoverskridende rullende materiel

Langs den fransk-tyske grænse finansierer Interregprogrammet udviklingen af en grænseoverskridende togprototype — Coradia polyvalent — som skal fungere på begge regionale jernbanenet. 30 sådanne tog skal køre over grænsen senest i 2024.

¹² Et kompendium med flere oplysninger om erfaringerne offentliggøres under ISBN 978-92-76-13300-1 og 978-92-76-13302-5.

¹³ Europa-Parlamentets lovgivningsmæssige beslutning af 14. februar 2019 om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en mekanisme til at imødegå retlige og administrative hindringer i en grænseoverskridende sammenhæng [COM(2018) 373 — C8-0228/2018 — 2018/0198(COD)].

4. En klar ramme for finansiel støtte

Den nye Interregforordning til støtte for programmerne for grænseoverskridende samarbejde for 2021-2027 trådte i kraft den 1. juli 2021¹⁴. Den omfatter en ny Interregspecifik målsætning om *bedre samarbejdsstyring*, som øger potentialet for Interregs grænseoverskridende samarbejdsprogrammer (både langs de indre og ydre grænser) for aktivt at afhjælpe grænsehindre i disse regioner. Derudover har Kommissionen delt orienterende grænsenotater med de fremtidige programmyndigheder, der er udarbejdet for at vejlede medlemsstater, regioner og partnerlande gennem programmeringsprocessen, hovedsagelig på grundlag af den viden, der er opnået i forbindelse med gennemførelsen af handlingsplanen for 2017. Samtidig tilskyndes medlemsstaterne og regionerne i den nye EFRU-forordning¹⁵ kraftigt til at gøre brug af deres egne nationale og regionale EFRU-programmer til at investere i grænseoverskridende initiativer og infrastrukturprojekter. Udnyttelse af synergier ved investeringer i naboregioner ville være et vigtigt skridt i retning af at øge effektiviteten af samhørighedspolitikken i grænseregioner.

3. DEN FREMTIDIGE UDVIKLING

Grænseoverskridende regioner har brug for skræddersyede løsninger og politikker, der kan maksimere deres potentiale, fjerne eksisterende hindringer og styrke deres økonomiske genopretning og modstandsdygtighed. Dette var også europæernes holdning under den offentlige høring i 2020. 79 %¹⁶ af respondenterne svarede, at en europæisk indsats til fordel for grænseregioner er vigtig, fordi den bidrager til at skabe tillid blandt enkeltpersoner og organisationer, og fordi den fremhæver, at nationale retlige rammer ofte ikke tager hensyn til områder på tværs af grænserne. 42 % var desuden enige i, at de foranstaltninger, som Kommissionen har truffet i løbet af de seneste fem år, har stimuleret grænseregioner som aldrig før og bør fortsætte. Og endelig var 65 % af respondenterne uenige i, at Kommissionens indsats bør begrænses til at yde Interregfinansiering.

På grundlag af de erfaringer, der er gjort siden 2017, herunder erfaringerne fra covid-19-krisen, navnlig behovet for mere og dybere institutionelt grænseoverskridende samarbejde, og de presserende udfordringer, som Europa og verden står over for med hensyn til klimaændringer, foreslår Kommissionen at omlægge foranstaltningerne i **fire klynger**:

- i. **Modstandsdygtighed gennem et tættere institutionelt samarbejde**
- ii. **Flere og bedre grænseoverskridende offentlige tjenester**
- iii. **Dynamiske grænseoverskridende arbejdsmarkeder**
- iv. **Grænseregioner for den europæiske grønne pagt**

Indsatsen i disse klynger skal gøre det muligt for grænseregionerne at afprøve innovative løsninger i en grænseoverskridende sammenhæng, så de fortsat kan fungere som hotspots og laboratorier for europæisk integration. Grænseoverskridende områder gør både fordelene ved den europæiske integration og manglerne synlige og reelle for den brede offentlighed. Kommissionen og medlemsstaterne skal derfor samarbejde med disse regioner om fælles udvikling af innovative tilgange til at uddybe deres integration og øge udvekslingen på tværs af grænserne. De tilgange og løsninger, der har til formål at øge den europæiske integration, og som er udviklet og afprøvet i grænseregioner, kan så også anvendes mere bredt i andre regioner.

¹⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1059 om særlige bestemmelser for målet om europæisk territorielt samarbejde (Interreg), der støttes af Den Europæiske Fond for Regionaludvikling og de eksterne finansieringsinstrumenter (EUT L 231 af 30.6.2021, s. 94).

¹⁵ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1058 om Den Europæiske Fond for Regionaludvikling og Samhørighedsfonden (EUT L 231 af 30.6.2021, s. 60).

¹⁶ Summen af svar "helt enig" 57,4 % og "enig" 21,4 %.

Innovative foranstaltninger til udvikling af grænseregioner kan gennemføres, når offentlige institutioner og andre organisationer på forskellige arbejdsområder ser på den grænseoverskridende region som helhed i stedet for summen af to separate dele. Dette kan opnås ved at anvende nye politiske og finansielle værktøjer for 2021-2027. Innovative løsninger anvendes inden for flere politikområder, f.eks.:

- Europæiske digitale innovationsknudepunkter og en styrket interoperabilitetspolitik, der finansieres af programmet for et digitalt Europa¹⁷, kan stimulere øget samarbejde mellem nabolande og yde støtte til digital innovation af offentlige tjenester og virksomheder i grænseoverskridende regioner.
- Koordinerede administrative procedurer for offentlige indkøb kan styrke forretningsforbindelserne på tværs af grænserne. Grænseoverskridende projekter om "forbundet offentlig forvaltning" under flagskibsinitiativet om modernisering af genopretnings- og resiliensfaciliteten kunne uddybe samarbejdet mellem forvaltninger i naboregioner. Direktiverne om offentlige udbud fra 2014¹⁸ indførte specifikke bestemmelser om lejlighedsvis fælles udbud og udbud, der involverer ordregivende myndigheder fra forskellige medlemsstater, navnlig gennem fælles retlige enheder, herunder europæiske grupper for territorielt samarbejde.
- SMV-strategien¹⁹ udgør en ramme for grænseregionerne til at udforske løsninger på grænseoverskridende problemer, som SMV'er står over for.
- Connecting Europe-faciliteten²⁰ for TEN-T-nettet omfatter en målrettet indsats for grænseoverskridende forbindelser med henblik på at integrere transportnet på begge sider af grænsen og digitale infrastrukturer og tjenester²¹.
- Fokus på bæredygtighed og pandemiens indvirkning er ved at forme en ny generation af forbrugere, der søger muligheder for at tage på kulstoffattige eller plastfrie ferier. Dette giver nye muligheder for grænseoverskridende samarbejde med hensyn til fælles turisme og lokale netværk af intelligente og bæredygtige turistmål.

Kommissionen vil støtte grænseregionerne med innovation i forbindelse med planlægningen af den fremtidige udvikling og gøre det attraktivt for grænseregionerne ikke blot at blive der, hvor de er, men også at trives ved at maksimere potentialet i deres hjemregioner.

Unge har også en vigtig rolle at spille med hensyn til at styrke grænseregionerne. Deres store interesse for grænseoverskridende samarbejde illustreres af den høje udbredelse af Interregordningen for frivilligt arbejde²², der blev indført, da den europæiske volontørtjeneste blev oprettet. Siden 2019 har over 500 unge meldt sig frivilligt i Interregprogrammer og -projekter. Nogle var også medforfattere til ungdomsmanifestet for samarbejde²³.

De fleste af de aspekter, der er skitseret i de fire nedenstående klynger, kan støttes finansielt langs alle EU's indre og ydre grænser gennem det nye grænseoverskridende Interreg-samarbejde, det grænseoverskridende samarbejde under IPA og de næste Interregprogrammer. Navnlig blev det nye mål om bedre samarbejdsstyring, der blev indført med Interregforordningen, udformet specifikt til dette formål. Ud af de 65 grænseoverskridende samarbejdsprogrammer, der skal gennemføres i 2021-2027 langs EU's indre og ydre grænser, vil mindst 50 lande anvende dette mål til at styrke den grænseoverskridende styring. I programmerne kunne det f.eks. overvejes at

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

¹⁸ Direktiv 2014/24/EU (artikel 38 og 39) og direktiv 2104/25/EU (artikel 39 og 57).

¹⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/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_en.

oprette mindre projektfonde for at fjerne hindringer eller investere i fælles udformning af udviklingsstrategier eller fælles mekanismer for fysisk planlægning. Der kan også ydes finansiel støtte til at undersøge behovet for fælles offentlige tjenester eller til at investere i udvikling af solide grænseoverskridende statistikker, som Den Europæiske Revisionsret for nylig har anbefalet²⁴.

3.1. Modstandsdygtighed gennem et tættere institutionelt samarbejde

Enhver foranstaltning, der træffes for at støtte grænseoverskridende regioner, skal understøttes af solide forvaltningsmekanismer for at sikre, at foranstaltningen er bæredygtig og holdbar, og for at sikre, at den ikke kun afhænger af individuel goodwill. Der er mange muligheder for at videreudvikle den fælles forvaltning af vores grænseregioner, lige fra tilrettelæggelse af fælles offentlige høringer om fremtidige investeringer til overvejelser om fælles fysisk planlægning og fælles offentlige tjenester baseret på nærhed. I den offentlige høring i 2020 angav 56 % af respondenterne, at de største hindringer i forbindelse med lovgivningsprocessen var forbundet med institutionelt samarbejde.

Der findes allerede EU-samarbejdsværktøjer, navnlig i form af **europæiske grupper for territorielt samarbejde** (EGTS), som udgør en stabil retlig ramme for fælles initiativer og investeringer. De 80 eksisterende EGTS'er dækker en lang række aktiviteter, herunder forvaltning af offentlige tjenester. For at styrke det grænseoverskridende samarbejde er det imidlertid nødvendigt at arbejde tættere sammen med de nationale myndigheder med ansvar for gennemførelsen. Sammen med EGTS-plattformen²⁵, som Regionsudvalget er vært for, vil Kommissionen arbejde på at fremme deres anvendelse i hele EU. Andre former for samarbejde, der støttes af EU-budgettet, såsom alliancer mellem Europauniversiteterne²⁶ under Erasmus+-programmet eller europæiske digitale innovationsknudepunkter, kan anvende EGTS'ernes retlige redskab til at understøtte grænseoverskridende samarbejde og derved udvide dets virkning ud over samhørighedspolitikken.

Den **europæiske grænseoverskridende mekanisme**, som Kommissionen foreslog i 2018, giver også mulighed for at frigøre grænseoverskridende regioners potentiale ved at indføre en retlig ramme for at imødegå grænsehindringer. Hvis det etablerede samarbejde allerede indeholder denne ramme, er den europæiske grænseoverskridende mekanisme en yderligere mulighed. Hvis der ikke findes en institutionaliseret mekanisme til at imødegå hindringer, udgør den europæiske grænseoverskridende mekanisme en standardløsning.

På medlemsstatsplan letter de eksisterende formelle aftaler samarbejdet ved at tilvejebringe en fælles, aftalt retlig ramme, inden for hvilken det skal fungere. Regionale grupperinger som f.eks. Beneluxunionen eller Nordisk Ministerråd spiller en central rolle med hensyn til at skabe en gnidningsløs ramme for interaktion. Bilaterale aftaler som f.eks. Aachentraktaten mellem Frankrig og Tyskland eller den estisk-lettiske mellemstatslige kommission har lignende formål. Der kan opnås mere ved f.eks. at undersøge mulighederne for fælles udførelse af grænsetest i forbindelse med udarbejdelse af ny lovgivning eller gennemførelse af EU-direktiver. Det territoriale konsekvensanalyseværktøj, som Kommissionen i øjeblikket anvender via værktøjsskassen for bedre regulering, udgør et nyttigt grundlag herfor. I bilaterale kontakter bør medlemsstaterne også overveje, hvordan de kan lette grænseoverskridende interaktion, navnlig ved at gøre det muligt at fravige nationale regler eller ved at øge den gensidige anerkendelse baseret på gensidig viden, standarder og tillid.

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_da.

Kommissionen er parat til at støtte udviklingen af stærkere forvaltningssystemer for grænseoverskridende regioner. Dette kan opnås på flere måder, hvoraf nogle er anført i boksen nedenfor. Medlemsstaterne og regionerne opfordres til at deltage i denne proces, navnlig ved at anvende næste generation af Interregprogrammer for grænseoverskridende samarbejde til at investere i bæredygtige samarbejdssystemer, der er skræddersyet til deres specifikke forhold.

Foranstaltninger:

- Kommissionen vil udvide det **b-solutions**-initiativ, der blev indført i 2019, til at omfatte perioden 2021-2027 og til også at omfatte grænseregioner før tiltrædelsen. Resultaterne vil blive delt på onlineplatformens netværk af grænsekontaktpunkter²⁷ og på andre kanaler.
- For at opnå større bevidsthed om **merværdien ved at samarbejde på tværs af grænserne** vil Kommissionen udvikle en selvevalueringsmetode til at analysere intensiteten af det grænseoverskridende samarbejde og dets bidrag til den europæiske integration i grænseområder.
- Kommissionen vil fortsat støtte de **statistiske kontorer**s arbejde med at udarbejde og analysere grænseoverskridende data med henblik på evidensbaseret politikudformning: Et igangværende pilotprojekt har til formål at definere grænseoverskridende byer og funktionelle byområder med det formål at indsamle data om dem på mellemlang sigt. Den vil fortsat støtte det arbejde, der udføres af det europæiske netværk for grænseoverskridende overvågning²⁸.

3.2. Flere og bedre grænseoverskridende offentlige tjenester

Folk, der bor i grænseregioner, befinder sig ofte langt væk fra tjenester inden for deres nationale grænser og er digitalt utilstrækkeligt forbundet, men tæt på tjenester på den anden side af grænsen. Nogle grænseregioner har allerede en lang tradition for at dele offentlige tjenester eller endda samle ressourcer for at tilbyde nærhedstjenester til alle indbyggere, der bor på begge sider af en national grænse. I den offentlige høring i 2020 pegede respondenterne på vanskeligheder med at få adgang til pålidelig offentlig transport som den største hindring for anvendelsen af grænseoverskridende offentlige tjenester, tæt efterfulgt af manglen på fælles digitale tjenester.

Covid-19-pandemien har gjort to aspekter af grænseoverskridende offentlige tjenester i sundhedssektoren synlige²⁹. På den ene side har den pludselige indførelse af restriktioner for den grænseoverskridende bevægelighed forhindret patienter, men også sundhedspersonale, i at få adgang til sundhedsfaciliteter. Paradoksalt nok gjorde disse begrænsninger betydningen af daglige grænseoverskridende strømme meget synlige. På den anden side har det akutte behov for lægetjenester fremmet solidaritet på tværs af grænserne og vist, at grænseregionernes modstandsdygtighed over for kriser afhænger af, at der samarbejdes indbyrdes på tværs af nationale grænser.

Der er draget lignende konklusioner om adgang til uddannelse, kultur og fritidstjenester uden at glemme behovet for at muliggøre fysisk adgang til tjenesterne via lavemissionstransportsystemer såsom tog, sporvogne og busser. EU's strategi for integration af energisystemer³⁰ peger f.eks. på den vedvarende mangel på grænseoverskridende interoperabilitet mellem opladningstjenester til

²⁷ <https://futurium.ec.europa.eu/en/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>.

²⁹ Se: "The effects of COVID-19 induced border closures on cross-border regions" — ISBN 978-92-76-28397-3 og ISBN 978-92-76-28399-7.

³⁰ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Styrkelse af en klimaneutral økonomi: En EU-strategi for integration af energisystemet (COM(2020) 299 final af 8.7.2020).

elektriske køretøjer, hvilket står i vejen for udviklingen af grønnere transporttjenester på tværs af grænserne.

I en nylig undersøgelse³¹ finansieret af observationscentret for EU's fysiske og funktionelle udvikling under Interreg blev der indsamlet oplysninger om 580 grænseoverskridende offentlige tjenester langs EU's indre grænser. I øjeblikket beskæftiger de fleste af disse grænseoverskridende offentlige tjenester sig med miljøbeskyttelse, civilbeskyttelse, katastrofehandtering og transport. Fremtidige tendenser viser, at der forventes nye grænseoverskridende offentlige tjenester, navnlig inden for fysisk planlægning, økonomisk udvikling, turisme og kultur. Mange regioner er ved at undersøge mulighederne for at levere grænseoverskridende offentlige tjenester inden for sundhedspleje og arbejdsmarkedet. Pandemien har også sat fokus på betydningen af digitalisering. Støtte til grænseregioner indebærer, at det sikres, at digitale offentlige tjenester som standard er interoperable og grænseoverskridende i overensstemmelse med visionen og principperne i den europæiske interoperabilitetsramme og EU's handlingsplan for e-forvaltning³².

Regionsudvalget (i en udtalelse fra 2020³³) og Europa-Parlamentet (som led i pilotprojektet om det integrerede grænseoverskridende kriseberedskabsinitiativ (CB-CRII)³⁴) har begge understreget behovet for at skabe en stærkere og mere stabil ramme for grænseoverskridende offentlige tjenester. Europa-Kommissionen er fuldt ud enig i dette mål og foreslår specifikke foranstaltninger på dette område.

Foranstaltninger:

- Kommissionen vil støtte grænseregionernes modstandsdygtighed, navnlig gennem **udvikling af stærke grænseoverskridende offentlige tjenester**, herunder gennem digitalisering og interoperabilitet. To igangværende undersøgelser (en om offentlige tjenester og en om offentlig transport) vil danne grundlag for udveksling af god praksis og løsninger på tilbagevendende problemer. Grænseregioner vil kunne få adgang til omfattende information via en **platform**, der skal oprettes inden for rammerne af Europa-Parlamentets ovennævnte CB-CRII-pilotprojekt.
- Kommissionen vil optrappe de foranstaltninger, der allerede er truffet vedrørende grænseoverskridende sundhedsydelser:
 1. **evaluering af direktivet om patientrettigheder i forbindelse med grænseoverskridende sundhedsydelser** for at vurdere, hvor effektivt det har opfyldt sit mål om at lette offentlighedens adgang til sikre grænseoverskridende sundhedsydelser af høj kvalitet i et andet EU-land (navnlig ved at se på de tilbageværende retlige og administrative hindringer)
 2. finansieringsmuligheder under **EU4Health-programmet** for grænseoverskridende samarbejde om overførsel af viden og god praksis
 3. **den planlagte oprettelse af det europæiske sundhedsdataområde** med henblik på bedre politikudformning på sundhedsområdet for at støtte evidensbaserede reguleringsaktiviteter og bedre sundhedsforskning og -innovation, herunder fælles adgang til grænseoverskridende sundhedsydelser³⁵.

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/DA/TXT/?uri=OJ:C:2021:106:TOC>.

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

³⁵ Finansieres af forskellige programmer på EU-plan og nationalt plan, såsom EU4Health-programmet, programmet for et digitalt Europa, Horisont Europa, Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, InvestEU og genopretnings- og resiliensfaciliteten.

3.3. Dynamiske grænseoverskridende arbejdsmarkeder

Mange grænseregioner er kendetegnet ved socioøkonomiske asymmetrier på begge sider af den nationale grænse. Skabelsen af ægte grænseoverskridende arbejdsmarkeder indebærer mange fordele for både virksomheder og jobsøgende: Arbejdsgiverne har adgang til en større pulje af færdigheder og kompetencer, og jobsøgende kan få adgang til flere ledige stillinger. Desuden vil SMV'er, der ønsker at afprøve nabomarkederne, have direkte adgang til jobsøgende med potentielt forskellige sprogkundskaber. Som følge heraf kan grænsependling undgå de sociale omkostninger ved migration, hvilket ellers kunne føre til en udvandring af en velkvalificeret arbejdsstyrke fra grænseregioner.

Men for at dette kan blive en succes, bør grænseregioner betragtes som et "fælles" område, når det gælder uddannelse, færdigheder og kompetencer, beskæftigelse og adgang til social sikring. Dette er endnu ikke tilfældet: I den offentlige høring i 2020 anførte respondenterne sprogforskelle og vanskeligheder i forbindelse med anerkendelse af eksamensbeviser, færdigheder og kvalifikationer som de største vanskeligheder med hensyn til uddannelse, erhvervsuddannelse og beskæftigelse i grænseoverskridende regioner.

Desuden sker systematisk fremme af uddannelse og jobsøgning på tværs af grænserne i øjeblikket sjældent, hvilket gør det vanskeligt at maksimere potentialet med hensyn til udbud og efterspørgsel i hele den grænseoverskridende region. Som eksempler på vanskeligheder kan nævnes³⁶:

- Hindringer i forbindelse med anerkendelse af kvalifikationer, selv om der findes gennemsigthedsværktøjer såsom den europæiske referenceramme for kvalifikationer og juridiske værktøjer såsom direktivet om erhvervsmæssige kvalifikationer, herunder manglende information eller viden om de relevante administrative procedurer.
- Vanskeligheder med at finde ledige job eller nå ud til potentielle medarbejdere på grund af manglende integration på arbejdsmarkedet og koordinering mellem arbejdsformidlingerne. Meget ofte offentliggøres ledige stillinger på begge sider af en grænse ikke på en koordineret måde. Den manglende interoperabilitet mellem digitale systemer er også en hindring.
- Komplexiteten af nationale skatter og adgang til sociale sikringsordninger samt gældende lovgivning kan bidrage til pendlerspecifikke problemer.
- Hindringer i forbindelse med fjernarbejde for grænsependlere som følge af kompleksiteten i fastlæggelsen af gældende lovgivning og manglen på en hurtig pålidelig internetforbindelse i grænseområder af landlig karakter.

Grænsependlere oplever disse vanskeligheder, selv om der er taget betydelige skridt. I forbindelse med øget telearbejde gav Den Administrative Kommission for Koordinering af Sociale Sikringsordninger³⁷ f.eks. vejledning i at finde pragmatiske løsninger, der gør det muligt for arbejdstagere at forblive i det land, hvor den "normale" arbejdsplads ligger (dvs. normalt hvor virksomheden er beliggende).

Pendling over en grænse og tilbage igen hver dag bør være lige så enkelt som pendling fra forstæderne til en stor by. Der er et klart behov for, at grænsependlere i praksis har de samme rettigheder som dem, der ikke dagligt krydser grænsen for at arbejde. Nationale og regionale retlige rammer bør screenes og revideres, når der er dokumentation for, at de sætter grænsependlere i en mere skrøbelig position end andre arbejdstagere. Administrative procedurer for grænsependlere bør svare til dem, der gælder i national sammenhæng, for at undgå

³⁶ Som dokumenteret ved "b-solutions"-initiativet. Se: "b-solutions: Solving Border Obstacles — A compendium of 43 cases" (ISBN 978-92-76-1300-1), s. 26-31.

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

usammenhængende eller unødigt komplekse situationer. Medlemsstaterne bør overveje at vedtage finanspolitikker og -aftaler, der ikke straffer nogen region, f.eks. som foreslået af Europarådets Kongres for Lokale og Regionale Myndigheder³⁸.

Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed letter enkeltpersoners og arbejdsgiveres adgang til oplysninger om arbejdskraftmobilitetstjenester. Den vil styrke samarbejdet og få en mæglerrolle mellem de nationale myndigheder om aspekter vedrørende arbejdsret og social sikring. Arbejdsmarkederne bør få et mere europæisk perspektiv. Kommissionen vil overveje grænseoverskridende problemer mere systematisk, f.eks. med henblik på en struktureret og vedvarende udvikling af statistikker om grænsependling.

Det samme gælder for uddannelse, erhvervsuddannelse og færdigheder. Det betyder, at personer kan have adgang til en skole eller en børnehave i det land, hvor de bor, men de kan blive udsat for administrative procedurer eller juridiske hindringer for at få adgang til disse tjenester, hvor de arbejder. Det samme gør sig gældende for så vidt angår adgang til praktikophold eller erhvervsuddannelsesmuligheder. Inden for videregående uddannelse kan alliancerne mellem Europauniversiteterne og partnere i nabogrænseregionerne spille en vigtig rolle med hensyn til at fremme flersprogethed.

Personer, der bor i grænseregioner, bør have adgang til uddannelse og erhvervsuddannelse på begge sider af grænsen. I tyndtbefolkede regioner eller i de regioner, der lider under affolkning, kan en undersøgelse af mulighederne for koordineret uddannelse og erhvervsuddannelse bidrage til at opretholde sådanne tjenester, hvor de er i fare. Deling af uddannelsesressourcer på tværs af grænseregioner bidrager også til tosprogethed, gensidig tillid og fælles færdigheder, som alle er til gavn for den europæiske integration.

Det europæiske uddannelsesområde³⁹ viser, at det er vigtigt at forebygge strukturelle hindringer for læring og kompetenceudvikling. En del af dette initiativ, alliancerne mellem Europauniversiteterne, integrerer ambitioner såsom flersprogethed, som vil gavne målet om at koordinere uddannelsestilbuddene i disse regioner, selv om det har et meget bredere anvendelsesområde.

Der findes allerede adskillige gode eksempler i Den Europæiske Union på regioner, der tilbyder fælles uddannelses tjenester eller gensidig anerkendelse af færdigheder og kvalifikationer baseret på viden om gensidige læseplaner og om tillid⁴⁰. Der er behov for flere sådanne eksempler, og medlemsstaterne bør samarbejde med Kommissionen om at styrke grænseregionerne med hensyn til at tilbyde grænseoverskridende uddannelses tilbud.

Foranstaltninger:

- De **grænseoverskridende Eurespartnerskaber** vil fortsat fremme arbejdskraftens mobilitet i grænseregioner.
- Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed vil fortsat lette **adgangen til oplysninger** og yderligere gennemsigtighed i de regler, der gælder for mobile grænsearbejdere.
- Kommissionen vil også samarbejde med forskersamfundet og regionale arbejdsmarkedsobservatorier for at **øge kendskabet** til de problemer, som pendlere på tværs af grænserne står over for.
- Kommissionen vil oprette strukturerede partnerskaber mellem frivillige grænseregioner, som allerede har anerkendt og oplevet **hindringer for markedsadgang** på grund af lovgivningsmæssige eller administrative hindringer, og hjælpe dem med at udvikle

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

³⁹ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om etablering af det europæiske uddannelsesområde inden 2025 (COM(2020) 625 final af 30.9.2020).

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

løsninger i overensstemmelse med princippet om et bottom-up-baseret indre marked.

- Kommissionen vil fortsat øge bevidstheden om den **europæiske referenceramme for kvalifikationer** og bidrage til at forbedre gennemførelsen i grænseoverskridende regioner for at støtte forståelse, gennemsigtighed, sammenlignelighed og anerkendelse af alle typer og niveauer af kvalifikationer, herunder kvalifikationer, der er erhvervet uden for videregående uddannelsesinstitutioner.
- På beskatningsområdet bebudede Kommissionen i sin handlingsplan for **retfærdig og enkel beskatning** til støtte for genopretningsstrategien⁴¹ fra juli 2020 en meddelelse, der gør status over skatteydernes eksisterende rettigheder i henhold til EU-retten sammen med en henstilling til medlemsstaterne om at forbedre situationen for borgere som skatteydere, der står over for grænseoverskridende skattemæssige hindringer, f.eks. grænsependlere⁴². Formålet er at opregne eksisterende rettigheder baseret på retspraksis og praksis, at gøre skatteydere og skattemyndigheder opmærksomme på disse rettigheder og forpligtelser og derved styrke forholdet mellem skatteydere og skattemyndigheder.

3.4. Grænseregioner for den europæiske grønne pagt

Natur og klima anerkender ikke menneskeskabte grænser. Udfordringerne i forbindelse med klimaændringer og miljøet understreger fordelene ved samarbejde på tværs af grænserne. Den europæiske grønne pagt⁴³ er EU's svar på klima- og miljørelaterede udfordringer, og den omfatter en indsats for at intensivere samarbejdet på tværs af grænserne i flere sektorer. Nationale grænser mellem medlemsstaterne opsplitter ofte naturområder, hvilket gør deres forvaltning og beskyttelse mindre effektiv, især når der gælder forskellige retlige rammer. Dette har bl.a. indvirkning på biodiversiteten og ressourceeffektiviteten. I den offentlige høring i 2020 anførte respondenterne, at deres største bekymringer var den cirkulære økonomi, fælles forvaltning af naturparker og forsyning og distribution af vedvarende energi.

EU's biodiversitetsstrategi for 2030⁴⁴ viser, at beskyttelsen af biodiversitet ikke kan begrænses til nationale grænser. Det kræver f.eks., at der etableres økologiske korridorer for at bevare og forbedre sunde økosystemer. Til dette formål er samarbejde på tværs af grænserne afgørende. I samme ånd opfordres der i vandrammedirektivet til koordinering af foranstaltninger, der dækker hele vandområdedistriktet, herunder på tværs af grænser. Et sådant samarbejde fungerer imidlertid ikke altid så godt, som det burde. I henhold til fugle- og habitatdirektiverne om oprettelse af Natura 2000-nettet kan forskellige nationale gennemførelsesbestemmelser have en negativ indvirkning på miljøforvaltningen af grænseoverskridende områder. Langs nogle grænseregioner kan de to bredder forvaltes på meget forskellige måder, afhængigt af om de er udpeget som Natura 2000-områder. Når dette sker, anvendes miljøbeskyttelsesforanstaltninger forskelligt, hvilket kan underminere deres effektivitet. Det samme gælder for mange grænseoverskridende naturparker. En mere koordineret og sammenhængende beskyttelse af Natura 2000-områder bør sikre mere integrerede gennemførelsesforanstaltninger. Europæiske retlige organer af grænseoverskridende karakter, såsom EGTS'er, bør inddrages i arbejdet med dette formål.

⁴¹ COM(2020) 312 final.

⁴² <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12627-EU-taxpayers%E2%80%99-rights-simplified-procedures-for-better-tax-compliance-Recommendation- da>.

⁴³ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Den europæiske grønne aftale (COM(2019) 640 final af 11.12.2019).

⁴⁴ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — EU's biodiversitetsstrategi for 2030 — Naturen skal bringes tilbage i vores liv (COM(2020) 380 final af 20.5.2020).

Planlægning af katastroferisikostyring er et andet område, hvor samarbejde på tværs af grænserne er af afgørende betydning. EU-civilbeskyttelsesmekanismen⁴⁵ kræver, at medlemsstaterne regelmæssigt rapporterer om prioriterede forebyggelses- og beredskabsforanstaltninger i forbindelse med centrale risici, der har grænseoverskridende virkninger. Desuden kan sektorstrategier også være vigtige i forbindelse med håndtering af risici, herunder på tværs af grænserne, f.eks. risikostyringsplaner for oversvømmelser, skovbeskyttelsesplaner eller nationale og regionale strategier for tilpasning til klimaændringer. Disse understøttes af bestemmelser i EU-lovgivningen, f.eks. behovet for grænseoverskridende koordinering af vandløbsoplande som fastsat i oversvømmelsesdirektivet⁴⁶.

Den EU-dækkende vurdering af nationale energi- og klimaplaner⁴⁷ viser, at der fortsat er et stort potentiale for at udnytte grænseoverskridende regionale initiativer i energisektoren ved at forbedre samarbejdet mellem medlemsstaterne og anvende EU-midler. Kun få lande planlægger bedre foranstaltninger til udbredelse af vedvarende energi og energieffektivitet i samarbejde med andre. Vurderingen viste også, at der er behov for at bygge videre på lovgivningsmæssige fremskridt. Den foreslåede europæiske grænseoverskridende mekanisme kan yde et væsentligt bidrag, da den vil lette sådanne reguleringsmæssige fremskridt i en grænseoverskridende sammenhæng.

Udbredelsen af vedvarende energi indebærer en betydelig ændring af paradigmet. Energimarkederne fungerer imidlertid endnu ikke lige så gnidningsløst på tværs af grænser, som de gør i et land. For eksempel er grænseoverskridende elektricitetstransaktioner ofte begrænsede, fordi de retlige rammer ikke giver mulighed for udveksling af elektricitet på tværs af grænsen. VE-fællesskaber kan spille en vigtig rolle med hensyn til at kortlægge vejen frem. EU-lovgivningen fastsætter allerede betingelserne for, at medlemsstaterne kan medtage muligheder for grænseoverskridende gennemførelse af sådanne samfund i deres nationale gennemførelse. På samme måde kan der også være retlige hindringer for at etablere fælles intelligente fjernvarme- og fjernkølingssystemer i grænseoverskridende byområder.

- Projektet "SEREH — The Smart Energy Region of Emmen-Haren" under Interreg CBC-programmet mellem Tyskland og Nederlandene går allerede i spidsen. Det er ved at udvikle et decentraliseret grænseoverskridende el- og energimarked, og andre grænseregioner vil kunne bygge videre på dets resultater og anbefalinger.
- I en rådgivningssag i forbindelse med "b-solutions" blev det undersøgt, hvordan grænseoverskridende (NL-BE) transport af CO₂ kunne anvendes som en ressource til industrielle processer i Nordsøhavnen.

EU's strategi for integration af energisystemet⁴⁸ afdækkede nye udfordringer som følge af øget elektrificering af energisystemet, herunder inden for transport og industri. Koordinering mellem medlemsstaterne i grænseregioner vil være afgørende for at overvinde disse udfordringer. Et fuldt integreret elnet i områder som f.eks. en tvillingby, der går på tværs af nationale grænser, vil give store fordele og komplementaritet på områder som produktion af vedvarende energi eller lagringsløsninger.

⁴⁵ Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse (EU) 2019/420 af 13. marts 2019 om ændring af afgørelse nr. 1313/2013/EU om en EU-civilbeskyttelsesmekanisme (EUT L 77I af 20.3.2019, s. 1).

⁴⁶ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/60/EF af 23. oktober 2007 om vurdering og styring af risikoen for oversvømmelser (EUT L 288 af 6.11.2007, s. 27).

⁴⁷ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Vurdering af de nationale energi- og klimaplaner i hele EU — Fremme af den grønne omstilling og økonomisk genopretning gennem integreret energi- og klimaplanlægning (COM(2020) 564 final af 17.9.2020).

⁴⁸ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Styrkelse af en klimaneutral økonomi: En EU-strategi for integration af energisystemet (COM(2020) 299 final af 8.7.2020).

Andre retlige eller administrative uoverensstemmelser påvirker udviklingen af vedvarende energi i grænseområder, f.eks. anerkendelsen af solcelle- eller vindmølleinstallatørers kvalifikationer eller endog forskellige regler for minimumsafstanden fra vindmøller til beboelsesejendomme.

Medlemsstaterne bør udnytte de eksisterende samarbejds muligheder inden for EU's gældende retlige rammer bedst muligt. F.eks. indeholder det omarbejdede direktiv om vedvarende energi (RED II) allerede bestemmelser om fælles støtteordninger og om, at støtteordninger for elektricitet fra vedvarende energikilder skal være åbne for producenter i forskellige medlemsstater. Anvendelsen af disse ordninger bør kraftigt fremmes i grænseregionerne. I grænseoverskridende funktionelle områder, f.eks. i to byer, giver elektricitetsmarkedsdirektivet⁴⁹ allerede nationale reguleringsrammer mulighed for at åbne borgerenergifællesskaber for deltagelse på tværs af grænserne.

Foranstaltninger:

- Kommissionen vil yde støtte til forebyggelse og beredskab med henblik på at imødegå risici, der har en indvirkning på det grænseoverskridende samarbejde inden for rammerne af **EU-civilbeskyttelsesmekanismen**.
- Kommissionen vil stimulere samarbejdet regionalt og på tværs af grænserne og forbedre retningslinjerne for **nationale tilpasningsstrategier** i samarbejde med medlemsstaterne⁵⁰.
- Kommissionen vil trække på og formidle erfaringerne fra pilotprojektet "Luxembourg in transition: a vision for a zero-carbon cross-border functional region" inden for rammerne af den mellemstatslige **territoriale dagsorden 2030** og deltage aktivt i formidlingen af resultaterne til det bredere grænsemiljø.
- Gennem den **biogeografiske Natura 2000-proces**⁵¹ vil Kommissionen støtte og forbedre den grænseoverskridende koordinering og gennemførelse af Natura 2000-nettet og bidrage til at nå målene i EU's biodiversitetsstrategi for 2030.
- De regionale koordinationscentre som fastsat i **elektricitetsmarkedsforordningen** bør løbende overveje konsekvenserne for energimarkederne i grænseregioner.
- Kommissionen vil undersøge og udvikle lovende initiativer i henhold til det omarbejdede **direktiv om vedvarende energi** (RED II) for at opnå en større andel af grænseoverskridende projekter, herunder hybride projekter, der kombinerer vedvarende energi med lagring.

⁴⁹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/944 af 5. juni 2019 om fælles regler for det indre marked for elektricitet og om ophævelse af direktiv 2012/27/EU (EUT L 158 af 14.6.2019, s. 125).

⁵⁰ EU's nye klimatilpasningsstrategi omfatter dette og andre henvisninger til grænser. Se meddelelse COM(2021) 82 final af 24.2.2021.

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

4. KONKLUSION

Selv om grænseregioner ofte er geografisk perifere og landdistrikter, er de steder med et stort potentiale for økonomisk vækst, som fremmes af deres kulturelle og sproglige mangfoldighed, komplementære konkurrencemæssige fordele, uspoleret natur og mindre truede turistmål. Deres afstand fra kernen kan ofte opvejes af grænseoverskridende udvekslinger med naboer, samarbejde og fælles indsats. For at dette kan ske, er det nødvendigt, at grænseregionerne står i spidsen for og fuldt ud drager fordel af den europæiske integration.

Det, som Europa tilbyder sine grænseregioner, er et symbol på dets engagement i yderligere integration. Historien, herunder den seneste tid, viser, at intet land er en ø. Derfor mener Kommissionen, at det er på tide at intensivere det grænseoverskridende samarbejde på alle fronter, i alle sektorer og på tværs af sektorer. Dette synspunkt deles af de grænsekredse, som har givet udtryk for deres ønske om mere integration, navnlig gennem den europæiske grænseoverskridende borgeralliance⁵².

For at opbygge modstandsdygtighed i grænseregioner har de brug for støtte fra alle forvaltningsniveauer. Deres unikke position bør være genstand for øget opmærksomhed gennem en række initiativer, pilotprojekter eller testsager, hvor målet bør være at gøre det muligt for grænseregionerne at trække på det, der fungerer bedst på begge sider af de nationale grænser. De bør have større frihed og fleksibilitet til at afprøve idéer og løsninger og kunne spille en mere aktiv rolle i deres udvikling, navnlig i forbindelse med fælles udformning, fælles deling og fælles forvaltning af projekter og tjenester til gavn for alle personer, der bor langs grænserne.

Endelig er Kommissionen af den opfattelse, at grænseoverskridende regioner, der grænser op til tiltrædelseslandene, skal have en stærkere stemme, så de i højere grad kan inddrages i den europæiske integrationsproces. Med henblik herpå vil Kommissionen bestræbe sig på at inddrage disse regioner i de initiativer og foranstaltninger, der er skitseret i de foregående afsnit af denne rapport. Dette vil bidrage til at forbedre vilkårene for udvikling af civilsamfundet og for mere effektiv lokal og offentlig forvaltning, reform og demokratisk omstilling og vil fremme gode naboskabsforbindelser og forsoning.

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

Handlingsplanen for 2017 — oversigt over de fremskridt, der er gjort med gennemførelsen af de 10 foranstaltninger:

	Navn	Fremskridt
1	Udvidelse af samarbejde og udveksling	<ul style="list-style-type: none"> • Der er oprettet en onlineplatform til udveksling af god praksis, nyttig dokumentation og arrangementer mellem grænseoverskridende interessenter. Platformen blev moderniseret og relanceret i januar 2021⁵³, herunder med en ny kommunikationsstrategi for netværket af grænsekontaktpunkter og en række målrettede onlinearrangementer. • Kommissionen samarbejdede med Regionsudvalget og andre organisationer om at afdække virkningerne af covid-19-affødte grænselukninger og udsendte en rapport. • I hele perioden blev der ydet støtte til pilotprojekter, der tackler grænsehindre (under navnet b-solutions⁵⁴). Dette arbejde er stadig i gang efter den vellykkede første indkaldelse (43 afsluttede og dokumenterede sager⁵⁵, og 47 yderligere sager, der bliver gennemført i 2021).
2	Forbedring af lovgivningsprocessen	<ul style="list-style-type: none"> • Pakken om bedre regulering, der styrer Kommissionens lovgivningsproces, indeholder et specifikt redskab til territoriale konsekvensanalyser, herunder en grænsetest. Siden den blev indført, har det imidlertid ikke været muligt at anvende testen på mange lovgivningsforslag, endnu mindre med ankomsten af covid-19-pandemien, der har krævet nødforanstaltninger. • Der har været begrænset udveksling med medlemsstaterne om indførelse af grænsetest og bedre koordinering i forbindelse med gennemførelsen af EU-direktiver. Der er imidlertid dukket nogle interessante initiativer op. F.eks. har Nederlandene og Belgien (Flandern) nedsat en administrativ arbejdsgruppe om grænsehindre for at finde løsninger på lovgivningsmæssige flaskehalse i udviklingen af grænseoverskridende infrastruktur. Den nederlandske regering har også udsendt en vejledning om grænseeffekter som et redskab for regeringen til at forstå konsekvenserne af nye eller ændrede politikker, love og bestemmelser for mennesker, virksomheder og forvaltninger i grænseregioner.
3	Muliggørelse af grænseoverskridende offentlig forvaltning	<ul style="list-style-type: none"> • Handlingsplanen for e-forvaltning fastlægger rammebetingelserne for gennemførelsen af engangsprincippet. Dens <i>byggesten</i> gør det muligt for regionale myndigheder i grænseregioner at gennemføre e-forvaltningsløsninger. Den største udfordring har været at identificere de specifikke elementer i en grænseregion. • Nogle "b-solutions"-sager har behandlet procedureernes interoperabilitet, f.eks. anvendelsen af en fælles skatteformular. • Kommissionen arbejder på pilotprojekter til fremme af grænseoverskridende offentlige udbud.

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

⁵⁴ www.b-solutions.eu.

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

		<ul style="list-style-type: none"> • Gennem programmet for et digitalt Europa støtter Kommissionen gennemførelsen af europæiske digitale innovationsknudepunkter for at støtte SMV'er i digital innovation. Den fremmer tanken om, at nogle af disse knudepunkter vil være af grænseoverskridende karakter.
4	Tilvejebringelse af pålidelig og forståelig information og støtte	<ul style="list-style-type: none"> • I oktober 2018 trådte forordningen om oprettelse af en fælles digital portal, der skal give EU's borgere og virksomheder en fælles adgang til oplysninger, procedurer, bistands- og problemløsningstjenester, i kraft. Betydningen af den fælles digitale portal for grænseregionerne blev fuldt ud taget i betragtning i processen. Kommissionen er begyndt at fremme den fælles digitale portals tjenester til slutbrugere og oplysningsspredningstjenester gennem digitale arrangementer, herunder i grænseregioner. • SOLVIT vil bestræbe sig på at være en del af den fælles digitale portals tjenester for bistand til personer, hvis rettigheder er blevet krænkede af offentlige myndigheder i en anden medlemsstat. Dette er et effektivt redskab. Men det er vanskeligt at søge i alle registrerede sager ud fra et grænseoverskridende perspektiv. Kommissionen vil bestræbe sig på at integrere nogle søgetermer, der kan være nyttige for grænsekontaktpunktet. Ikke desto mindre har samarbejdet med de relevante tjenestegrene været godt, og oplysningerne er altid blevet udvekslet. • Tjenesten Dit Europa — Råd & Vink har oplevet en kraftig stigning i antallet af forespørgsler fra personer, der bor i grænseregioner, efter indførelsen af ukoordinerede og hurtigt skiftende grænsekontrolforanstaltninger for at imødegå virkningerne af covid-19-pandemien. Arbejds- og familielivet er blevet særlig negativt påvirket.
5	Støtte til beskæftigelse på tværs af grænserne	<ul style="list-style-type: none"> • Fremme af beskæftigelse på tværs af grænserne: EU har næsten to millioner grænsearbejdere (hovedsagelig fra FR, DE og PL, som hovedsagelig arbejder i DE, CH, LU og AT)⁵⁶. Visse grænser i disse lande er udstyret til at give vigtige oplysninger til nogle af disse arbejdstagere (f.eks. grænseoverskridende Eurespartnerskaber, "Infobest"-netværk, "Groupement transfrontalier européen", "Die Grenzgänger", "GrenzInfo" osv.). Mange grænser råder imidlertid stadig ikke over informationstjenester, hvilket hæmmer potentialet for beskæftigelse på tværs af grænserne. F.eks. dækkes de grænseoverskridende Eurespartnerskaber stadig kun delvis. Desuden hæmmer den manglende integration af arbejdsmarkedsdata fra begge sider af en grænse arbejdsmarkedsintegrationen i grænseregioner, navnlig ved ikke at støtte foranstaltninger til fremme af beskæftigelse på tværs af grænserne. • Retningslinjer efter covid-19. Kommissionen udsendte retningslinjer for at opfordre medlemsstaterne til at tillade indrejse for grænsearbejdere. • Data om grænseoverskridende beskæftigelse. Se nedenfor under punkt 10 "Opbygning af dokumentation".

⁵⁶ 2019 Report on intra-EU mobility: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8242&furtherPubs=yes>.

		<ul style="list-style-type: none"> • EU-initiativernes grænseoverskridende samarbejdsdimension. Grænsekontaktpunktet har screenet flere centrale initiativer (f.eks. handlingsplanen under den europæiske søjle for sociale rettigheder, Euresaktivitetsrapporten) for at sikre, at de tager tilstrækkeligt hensyn til den grænseoverskridende dimension.
6	Fremme af flersprogethed i grænseregionerne	<ul style="list-style-type: none"> • Initiativet vedrørende Den Europæiske Sprogpris⁵⁷ belønner de mest innovative sproglæringsinitiativer i landene under Erasmus+-programmet. Fjernelse af sprogbarrierer for at skabe mere dynamiske grænseregioner var en af de to prioriteter for 2018-2020. Projekter i 2019-kompendiet illustrerer de mulige foranstaltninger, der skal gennemføres i grænseregioner⁵⁸. • Erasmus+ ydede finansiering til 25 samarbejdsprojekter inden for skoleuddannelse, der tilskynder til tidlig sprogindlæring og -bevidsthed og udvikler tosprogede undervisningsmuligheder, navnlig i grænseregioner⁵⁹. • Publikationer på School Education Gateway, onlineplatformen finansieret af Erasmus+ for fagfolk, der arbejder inden for skoleuddannelse, understreger betydningen af grænseoverskridende samarbejde og sprogindlæring⁶⁰.
7	Fremme af grænseoverskridende tilgængelighed	<ul style="list-style-type: none"> • Europa-Kommissionen har kortlagt de manglende grænseoverskridende jernbaneforbindelser (2018). Dette resulterede i en større konference med deltagelse af interessenter fra grænseoverskridende og offentlige transportfællesskaber i 2019⁶¹. • Der arbejdes videre med at undersøge, i hvilket omfang der allerede findes grænseoverskridende offentlige transporttjenester, afdække mangler og udarbejde retningslinjer. • Under b-solutions-initiativet undersøgte 10 af de 43 første projekter grænseoverskridende transport og fandt løsninger på eksisterende retlige problemer.
8	Fremme af samordning af sundhedsfaciliteter	<ul style="list-style-type: none"> • En omfattende kortlægning af sådanne grænseoverskridende sundhedsydelse langs de indre grænser har ført til en højere grad af bevidsthed og forståelse, der deles bredt både med sundhedssektoren og med grænseregioner. Den tilvejebragte også et sæt specifikke værktøjer, der kan anvendes til lignende samarbejds mekanismer. Der er nu et anerkendt og voksende grænseoverskridende sundhedsvæsen, der aktivt tilstræber forbedringer i denne sektor (f.eks. tematiske sundhedsnetværk oprettet af EUREGHA⁶² og Europæiske Grænseregioners Arbejdsfællesskab). • En større konference om stærkelse af samarbejdet om sundhedsydelse i grænseregioner viste eksempler på samarbejde om grænseoverskridende sundhedsydelse⁶³ til støtte for et lignende samarbejde, der skal gennemføres i andre områder.

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

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

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

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

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"> • Et b-solutions-projekt om manglende automatisk anerkendelse af læger på tværs af grænserne førte til bilaterale aftaler mellem de franske og spanske myndigheder om levering af grænseoverskridende sundhedsydelser. • Den finansielle ramme for udvikling af sådanne initiativer er også blevet styrket og vil blive endnu vigtigere med den næste generation af Interregprogrammer. Europa-Kommissionen har anbefalet at investere i denne sektor, da det medfører mange fordele for både brugere og udbydere.
9	<p>Overvejelser om den retlige og finansielle ramme for grænseoverskridende samarbejde</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Den finansielle ramme for grænseoverskridende samarbejde i 2021-2027 blev fastlagt i den flerårige finansielle ramme og omsat til en ny Interregforordning. Dette omfatter nye elementer til fremme af bedre forvaltningspraksis i grænseregioner. Kommissionen samarbejdede tidligt med medlemsstaterne om at programmere den næste generation af Interregprogrammer for grænseoverskridende samarbejde via "orienterende græsenotater", som fastsætter de vigtigste karakteristika og muligheder for alle EU's interne grænseområder og understreger behovet for at behandle dem som funktionelle områder. • Kommissionen fremsatte et forslag om at styrke den retlige ramme for grænseoverskridende samarbejde med en forordning om oprettelse af en europæisk grænseoverskridende mekanisme. Hovedformålet er at foreslå en måde, hvorpå medlemsstaterne kan imødegå retlige og administrative hindringer for gennemførelsen af grænseoverskridende projekter (enten investeringer eller tjenesteydelser). Forhandlingerne er i gang.
10	<p>Opbygning af dokumentation for interaktion på tværs af grænserne med henblik på at sikre informeret beslutningstagning</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Der blev gennemført et pilotprojekt med statistiske kontorer for at finde frem til den bedste metode til at afdække strømme af grænsearbejdere i hele EU med lovende fremskridt med hensyn til anvendelsen af administrative data og big data. Et opfølgingsprojekt er under forberedelse. • Europa-Kommissionen støttede oprettelsen af et netværk af grænseoverskridende statistiske kontorer og regionale dataportaler, som undersøger god praksis for udvikling af grænseoverskridende data. Netværket fokuserer i øjeblikket på at udvikle data om grænsependling. • På grundlag af et sådant samarbejde offentliggjorde Eurostat et forbedret sæt regionale tabeller fra arbejdsstyrkeundersøgelsen, som giver fyldigere oplysninger om grænseoverskridende arbejdskraft. Den vil yde yderligere støtte til måling af antallet af grænsearbejdere på grundlag af administrative data. • Kommissionen vil støtte en bedre analyse af regionale arbejdsmarkedsdata med fokus på hele den grænseoverskridende region for at give medlemsstaterne oplysninger om de tilfælde, hvor grænsependling har potentiale til at skabe balance på ulige markeder.