



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 14.7.2021
COM(2021) 393 final

**RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET,
EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

EU:s gränsområden: Levande laboratorier för europeisk integration

1. INLEDNING

När Europeiska kommissionen (*kommissionen*) antog sitt meddelande *Att stärka tillväxt och sammanhållning i EU:s gränsområden*¹ (*meddelandet från 2017*) kunde ingen ana att vi tre år senare skulle bli så tydligt påminda om de inre gränserna. Många gränsövergångar stängdes och åtgärder utan motstycke vidtogs som begränsade vår rörelsefrihet och hindrade livet vid gränsen.

I meddelandet från 2017 betonades att gränsregionerna har en mycket viktig roll att spela i den europeiska integrationsprocessen. Många företrädare för gränsregioner ser sina regioner som ”laboratorier för europeisk integration”, eftersom de är *hotspots* där de gränsöverskridande kontakterna är intensiva och många människor lever sitt dagliga liv på båda sidor om gränsen. I dessa regioner är fördelarna med den inre marknaden och den fria rörligheten mycket påtagliga och det är ofta där nya idéer och lösningar för europeisk integration prövas först.

I meddelandet från 2017 belystes även de ihållande svårigheter som påverkar livet vid gränsen på många sätt: avsaknaden av gränsöverskridande kollektivtrafik, svårigheter att få färdigheter och kvalifikationer erkända samt begränsad tillgång till offentliga tjänster i närområdet. Ofta saknas dessutom verkligt gränsöverskridande styrningssystem för gemensam hantering av delade resurser, utmaningar och möjligheter. Gränsregionernas ambitioner har ofta hindrats av skillnader mellan nationella bestämmelser till följd av att EU:s rättsliga ram, exempelvis EU-direktiv, genomförs på olika sätt.

Under 2020 och 2021 framhävde **covid-19-pandemin** hur beroende EU:s medlemsstater och regioner är av varandra. Dessvärre visade pandemin även hur ömtåliga våra inre gränser kan vara och hur snabbt vi kan förlora fördelen av att ha ett öppet utrymme med fri rörlighet, även om det bara är tillfälligt. I många medlemsstater var några av de första åtgärder som vidtogs att återinföra kontrollen vid de inre gränserna och förbjuda tillträde till sitt territorium för grannar som under normala omständigheter ofta passerade gränsen av många olika skäl. De negativa effekterna av dessa åtgärder blev snart tydligt märkbara i många gränsregioner². Tjänsteleverantörer, inklusive leverantörer av hälso- och sjukvårdstjänster, drabbades, eftersom gränsarbetare inte kunde nå sina arbetsplatser. Den fria rörligheten av varor hindrades, vilket ledde till störningar i leveransen av nödvändig medicinsk utrustning. Allmänheten återgav dessa negativa följder: i det offentliga samråd om att övervinna gränshinder³ som kommissionen genomförde under 2020, angav 65 % av respondenterna att stängningen av gränserna förstärkte deras syn på gränsen som ett hinder. I den nyligen antagna strategin för ett fullt fungerande och motståndskraftigt Schengenområde⁴ beaktas därför de erfarenheter som gjorts under covid-19-pandemin. Dessutom har kommissionen just börjat förbereda en ändring av kodexen om Schengen gränserna, som bör avhjälpa de brister som fastställts i det nuvarande systemet.

Men decennier av god grannsämja och konstruktivt gränsöverskridande samarbete har också lett till anmärkningsvärda tecken på solidaritet. Medlemsstater som hade färre patienter i behov av intensivvård ställde sina intensivvårdsplatser till förfogande för grannländer som hade större behov. Längs vissa gränser koordinerade befintliga gränsöverskridande strukturer krishanteringen

¹ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet: *Att stärka tillväxt och sammanhållning i EU:s gränsområden*, COM(2017) 534 final, 20.9.2017.

² Se *The effects of Covid-19 induced border closures on cross border regions* (inte översatt till svenska),

ISBN 978-92-76-28398-0 and 978-92-76-28400-0.

³ Offentligt samråd om att övervinna gränshinder (2020), se https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/consultations/border-2020/.

⁴ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet *En strategi för ett fullt fungerande och motståndskraftigt Schengenområde*, COM(2021) 277 final, 2.6.2021.

och visade sig vara en värdefull källa till pålitlig information för människor som fann de föränderliga och inkonsekventa reglerna förvirrande. Och vi såg regelbundet exempel på vanlig mänsklig empati mellan angränsande lokalsamhällen.

Covid-19-solidaritet i gränsregioner⁵

The Greater Region (LU-BE-FR-DE) skapade en tillfällig arbetsgrupp för pandemin för att samordna hanteringen av pandemin på flera nivåer (t.ex. övervaka tillgången till intensivvårdsplatser).

Grannstäderna Görlitz (DE) och Zgorzelec (PL) hade gemensamma övningar för nödsituationer (t.ex. vilka åtgärder som behöver vidtas vid ett massutbrott av mässlingen) och använde den erfarenheten till att inrätta ett gränsöverskridande system för informationsutbyte under covid-19-pandemin.

Den europeiska grupperingen för territoriellt samarbete *Bánát Triplex Confinium* sammanför lokala myndigheter i gränsregionen mellan de tre länderna Ungern, Rumänien och Serbien. Grupperingen formades för att leverera munskydd och handdesinfektionsmedel från Ungern till de 37 deltagande rumänska myndigheter som hade akut behov av dem.

På gränsen mellan Österrike och Italien skickade regionen Sydtyrolen skyddsutrustning till de autonoma provinserna Bolzano och Trentino, och sjukhusen i de tyrolska städerna Innsbruck, Hall och Linz tog hand om italienska patienter som behövde intensivvård.

Kommissionen reagerade snabbt inom ramen för sitt juridiska mandat, genom att öppna ”gröna korridorer” för transit av viktiga varor och anta två uppsättningar riktlinjer för fri rörlighet för arbetstagare⁶ respektive katastrofbistånd inom gränsöverskridande hälso- och sjukvård⁷.

Dessutom tillämpade kommissionen en samordnad strategi för inskränkningar i den fria rörligheten med anledning av covid-19-pandemin, baserad på ett förslag från kommissionen och rådets rekommendation (EU) 2020/1475⁸, ändrad genom rådets rekommendation (EU) 2021/119⁹. Ändringen innebär att särskilda bestämmelser gäller för invånare i gränsområden som ofta passerar gränsen för att gå till arbete eller skola, söka läkarvård eller ta hand om närstående. De bör inte behöva sitta i karantän när de passerar gränsen av väsentliga skäl. Om ett krav på testning vid resor över gränserna införs i dessa regioner bör frekvensen av tester för sådana personer vara proportionerlig. Om den epidemiologiska situationen på båda sidor om gränsen är jämförbar bör inga krav på testning i samband med resor införas.

Krisen visade emellertid att gränsregionernas motståndskraft till stor del beror på deras institutionella struktur och på graden av förberedelse, som ofta utformas och beslutas på nationell nivå. Detta är värt att reflektera mera över.

Den här rapporten består därför av två avsnitt. Först redogörs för de framsteg som gjorts med att genomföra de åtgärder som presenterades i handlingsplanen i meddelandet från 2017. Sedan visas hur handlingsplanen från 2017 med utgångspunkt i analyser, samråd med berörda parter och de lärdomar som dragits under covid-19-krisen kan göras mer ändamålsenlig och anpassas till

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

⁶ Meddelande från kommissionen: *Riktlinjer för fri rörlighet för arbetstagare under utbrottet av covid-19*, EUT C 102I, 30.3.2020, s. 12.

⁷ Meddelande från kommissionen: *Riktlinjer om EU:s katastrofbistånd och om gränsöverskridande samarbete inom hälso- och sjukvård i samband med covid-19-krisen*, C(2020) 2153, 3.4.2020.

⁸ Rådets rekommendation (EU) 2020/1475 av den 13 oktober 2020 om en samordnad strategi för inskränkningar i den fria rörligheten med anledning av covid-19-pandemin, EUT L 337, 14.10.2020, s. 3.

⁹ Rådets rekommendation (EU) 2021/119 av den 1 februari 2021 om ändring av rekommendation (EU) 2020/1475 om en samordnad strategi för inskränkningar i den fria rörligheten med anledning av covid-19-pandemin, EUT L 36 I, 2.2.2021, s. 1.

den nya verkligheten. Inga nya åtgärder föreslås, men kommissionen undersöker hur de initiativ och program som ingår i den fleråriga budgetramen 2021–2027 kan användas till att stimulera återhämtningen i gränsregioner, vars ekonomier ofta har drabbats särskilt hårt av krisen. Rapporten behandlar även EU:s yttre gränser med grannländer som formellt är på väg mot anslutning till Europeiska unionen.

2. DE VIKTIGASTE FRAMSTEGEN I GENOMFÖRANDET AV HANDLINGSPLANEN

Arbetet med att genomföra de tio åtgärderna i 2017 års handlingsplan samordnas av kontaktpunkten för gränser och har nu pågått i drygt tre år. En detaljerad bedömning av varje åtgärd presenteras i en tabell i slutet av denna rapport. Det offentliga samråd som ägde rum 2020 för att förstå effekten av dessa åtgärder och den nuvarande situationen i gränsregionerna resulterade i 453 svar som har bidragit till denna rapport.

Vissa resultat är särskilt viktiga och behandlas därför var för sig nedan. De har varit av betydelse av flera skäl: vissa bidrog till att förbättra vår förståelse av de fortsatta svårigheter som människor som bor i gränsregioner stöter på, medan andra stimulerade till att utveckla gemensamma initiativ över gränserna. Sammantaget utgjorde svaren ett värdefullt bidrag till rapporten.

1. Flera verktyg för gränsöverskridande kontakter

År 2018 antog kommissionen förslaget till lagstiftning om en mekanism för lösning av rättsliga och administrativa problem, i syfte att tillhandahålla ett juridiskt verktyg för att hitta praktiska lösningar till gränsöverskridande hinder av rättslig eller administrativ art¹⁰. För att bana väg för arbetet med att övervinna dessa hinder lanserade kommissionen 2019 projektet *b-solutions*¹¹. Det är ett innovativt projekt som ger juridisk rådgivning till offentliga myndigheter i gränsregioner, så att de kan identifiera de underliggande orsakerna till de juridiska eller administrativa hinder som påverkar de gränsöverskridande kontakterna och utarbeta möjliga lösningar. Projektet har varit framgångsrikt och har undanröjt gränshinder i 90 fall. Fallen omfattade 27 gränsregioner i 21 medlemsstater och gällde främst hinder inom sysselsättning, kollektivtrafik, hälso- och sjukvård och institutionellt samarbete.

De viktigaste lärdomar som kan dras från *b-solutions* är följande:

- 1) Lösningarna måste anpassas till de specifika omständigheterna i varje enskilt fall, även om erfarenheter av att avhjälpa liknande hinder i andra gränsregioner kan vara en hjälp.
- 2) Att genomföra lösningarna är ofta en långdragen och komplex process. För att den ska lyckas krävs att beslutsfattande myndigheter på olika nivåer är involverade och har den politiska viljan.
- 3) Ett flertal verktyg kan användas för att komma fram till lösningar, varav vissa kan vara tillgängliga på EU-nivå, medan andra redan kan finnas på nationell nivå. Emellertid kräver dessa lösningar ofta ändringar i den rättsliga ramen.

Sammantaget beror framgången med *b-solutions* på det faktum att projektet öppnar för mer långsiktiga överenskommelser mellan medlemsstater och regioner i syfte att slutgiltigt undanröja hindren, vilket framgår av rutan på nästa sida. Dessa pilotprojekt visar även potentialen hos mekanismen för lösning av rättsliga och administrativa problem. I 13 av de första 43 fall som behandlades inom *b-solutions* (30 %) var både deltagare och experter övertygade om att ett juridiskt EU-verktyg, som mekanismen för lösning av rättsliga och administrativa problem, hade

¹⁰ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om en mekanism för lösning av rättsliga och administrativa problem i ett gränsöverskridande sammanhang, COM(2018) 373 final, 29.5.2018.

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

kunnat bidra till att lösa återkommande gränshinder, om det hade funnits¹². Mekanismen för lösning av rättsliga och administrativa problem diskuteras fortfarande i rådet, efter att Europaparlamentet antagit sin huvudsakligen positiva ståndpunkt¹³ 2019. Kommissionen är fortfarande övertygad om fördelarna med förslaget.

Bra lösning: akutläkarvård längs den fransk-spanska gränsen

Trots att Hospital de Cerdanya var det första binationella sjukhuset, kunde läkare fram till nyligen inte ge akut läkarvård på andra sidan gränsen, eftersom deras läkarstatus inte automatiskt var ömsesidigt erkänd. Ett **b-solutions**-projekt hittade ett sätt att övervinna detta administrativa hinder 2019. De ansvariga lokala organen genomförde lösningen under 2020. Sedan toppmötet mellan Frankrike och Spanien den 15 mars 2021 finns det nu en ny politisk vilja att fortsätta utveckla en gemensam ram för gränsöverskridande hälso- och sjukvård i gränsregionen.

2. Utvecklingen inom gränsöverskridande hälso- och sjukvård

Hälso- och sjukvårdssektorn har fått ökad uppmärksamhet på senare år. Resultatet är en mycket bättre förståelse av gränsöverskridande hälso- och sjukvårdstjänster, deras mervärde (exempelvis genom att patienter lättare kan få tillgång till hälso- och sjukvårdstjänster i sitt närområde) och de återkommande problem de står inför (som ofta gäller ersättning för behandlingskostnaderna). Utvecklingen av policy och tillgången till finansiellt stöd, inbegripet under Interreg-program för gränsöverskridande samarbete som finansieras av Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf), samverkar för att underlätta utvecklingen av gränsöverskridande hälso- och sjukvårdstjänster som ofta kan rädda liv (t.ex. genom att invånare i gränsregioner mycket snabbare kan få tillgång till specialist- eller akutvård).

Bra lösning: Projektet HealthAcross

Efter år av förberedelse och samarbete mellan Österrike och Tjeckien har en splitter ny gemensam vårdcentral, där även tjeckiska patienter kan läggas in eller få öppenvård, öppnat i den österrikiska staden Gmünd.

3. Nya gränsöverskridande förbindelser i kollektivtrafiken

Förutom juridiska hinder är den begränsade möjligheten att åka till andra sidan gränsen med kollektivtrafik en av de största svårigheter som befolkningen i gränsregioner står inför. Alltför många transporttjänster stannar vid gränsen och alltför många administrativa hinder påverkar gemensamma kollektivtrafiksystem. Efter en omfattande kartläggning av de felande länkarna i järnvägsnätet och en rad konkreta projekt som finansieras av EU-budgeten håller detta problem på att avhjälpas i flera gränsregioner. I vissa gränsregioner har partnerskap upprättats för att utveckla gemensamma tjänster, inbegripet integration av tidtabeller och biljettförsäljning. Även om mycket återstår att göra har betydande framsteg gjorts.

Bra lösning: nytt rullande materiel för gränsöverskridande trafik

Interreg-programmet finansierar utvecklingen av en prototyp för ett tåg – Coradia polyvalent – som ska fungera på de regionala järnvägsnäten på båda sidor om den tysk-franska gränsen. Senast 2024 ska 30 sådana tåg vara i trafik över gränsen.

4. En tydlig ekonomisk stödrum

¹² Mer information om erfarenheten är publicerad i ett kompendium (inte översatt till svenska), se ISBN 978-92-76-13300-1 och 978-92-76-13302-5.

¹³ Europaparlamentets lagstiftningsresolution av den 14 februari 2019 om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om en mekanism för lösning av rättsliga och administrativa problem i ett gränsöverskridande sammanhang, COM(2018)0373 – C8-0228/2018 – 2018/0198(COD).

Den nya Interreg-förordning som ska stödja programmen för gränsöverskridande samarbete under perioden 2021–2027 trädde i kraft den 1 juli 2021¹⁴. Förordningen innehåller ett nytt mål som är specifikt för Interreg och avser *bättre samarbetsstyrning*. Syftet är att öka potentialen för program för gränsöverskridande samarbete (både längs inre och yttre gränser) och på så vis aktivt undanröja gränshinder i de regionerna. Dessutom har kommissionen delat vägledande dokument om gränsregioner med framtida programmyndigheter. Dokumenten är avsedda att vägleda medlemsstater, regioner och partnerländer genom programplaneringsprocessen och är främst baserade på den kunskap som vunnits vid genomförandet av handlingsplanen från 2017. Samtidigt uppmanar den nya Eruf-förordningen¹⁵ med eftertryck medlemsstaterna och regionerna att använda sina egna nationella och regionala Eruf-program till att investera i gränsöverskridande initiativ och infrastrukturprojekt. Att utnyttja synergier med investeringar i angränsande regioner skulle vara ett stort steg mot en effektivare sammanhållningspolitik i gränsregioner.

3. FRAMTIDA UTVECKLING

Gränsregioner behöver skräddarsydda lösningar och policyer för att kunna maximera sin potential, undanröja befintliga hinder och främja sin ekonomiska återhämtning och motståndskraft. Detta ansåg även invånarna i EU enligt det offentliga samrådet 2020. Av respondenterna svarade 79 %¹⁶ att det är viktigt att EU vidtar åtgärder till förmån för gränsregioner, eftersom det ökar förtroendet mellan människor och organisationer och eftersom det visar att nationell lagstiftning ofta inte beaktar territorier på andra sidan gränsen. Dessutom höll 42 % med om att de åtgärder som kommissionen hade vidtagit under de senaste fem åren hade stimulerat gränsregioner mer än någonsin tidigare och borde fortsätta. Slutligen höll 65 % av respondenterna inte med om att kommissionens insatser skulle begränsas till Interreg-finansiering.

På grundval av de erfarenheter som gjorts sedan 2017, inklusive de från covid-19-krisen, och i synnerhet behovet av mer och djupare gränsöverskridande samarbete mellan institutioner, samt med hänsyn till de akuta utmaningar som Europa och världen står inför när det gäller klimatförändring, föreslår kommissionen att åtgärdernas fokus förskjuts till att omfatta **fyra huvudområden**:

- i. **Motståndskraft genom djupare institutionellt samarbete**
- ii. **Fler och bättre gränsöverskridande offentliga tjänster**
- iii. **Dynamiska gränsöverskridande arbetsmarknader**
- iv. **Gränsregioner för den europeiska gröna given**

Insatser inom dessa huvudområden måste göra det möjligt för gränsregioner att pröva innovativa lösningar i gränsöverskridande sammanhang, så att de kan fortsätta att fungera som *hotspots* och laboratorier för europeisk integration. I gränsöverskridande territorier blir fördelarna med europeisk integration, liksom dess brister, tydliga och verkliga för allmänheten. Därför måste kommissionen och medlemsstaterna arbeta med dessa regioner för att gemensamt utveckla innovativa sätt att fördjupa integrationen och öka det gränsöverskridande utbytet. De tillvägagångssätt och lösningar för att öka den europeiska integrationen som utvecklas och prövas i gränsregioner skulle sedan kunna användas även i andra regioner.

¹⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1059 om särskilda bestämmelser för målet Europeiskt territoriellt samarbete (Interreg) med stöd av Europeiska regionala utvecklingsfonden och finansieringsinstrument för externa åtgärder, EUT L 231, 30.6.2021, s. 94.

¹⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1058 om Europeiska regionala utvecklingsfonden och Sammanhållningsfonden, EUT L 231, 30.6.2021, s. 60.

¹⁶ Summan av svaren ”håller med helt och hållet” (57,4 %) och ”håller med” (21,4 %).

Innovativa insatser för att utveckla gränsregioner kan genomföras om offentliga institutioner och andra organisationer inom olika arbetsområden ser på gränsregionen som en helhet och inte som summan av två enskilda delar. Detta kan uppnås med nya politiska verktyg och finansiella verktyg i den fleråriga budgetramen 2021–2027. Innovativa lösningar tillämpas bland annat inom följande politikområden:

- Europeiska digitala innovationsknutpunkter och en förstärkt samverkanspolitik som finansieras av programmet för ett digitalt Europa¹⁷ kan stimulera ökat samarbete mellan grannländer och ge stöd för digitala innovationer inom offentliga tjänster och företag i gränsregioner.
- Samordnade administrativa förfaranden för offentlig upphandling kan främja kontakten mellan företag på ömse sidor om gränsen. Gränsöverskridande projekt om ”sammanskopplade offentliga förvaltningar” under flaggskeppsinitiativet *Modernise* inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens skulle kunna fördjupa samarbetet mellan förvaltningar i grannländer. Direktiven om offentlig upphandling från 2014¹⁸ innehåller särskilda bestämmelser om tillfällig gemensam upphandling och om upphandling med deltagande av upphandlande myndigheter från olika medlemsstater, i synnerhet via gemensamma rättsliga enheter, som europeiska grupperingar för territoriellt samarbete.
- SMF-strategin¹⁹ erbjuder en ram inom vilken gränsregioner kan utarbeta lösningar på gränsöverskridande problem som drabbar små och medelstora företag.
- Fonden för ett sammanlänkat Europa²⁰ för de transeuropeiska transportnäten omfattar riktade insatser för gränsöverskridande förbindelser, som är avsedda att integrera transportnäten på båda sidor om gränsen, liksom även digital infrastruktur och digitala tjänster²¹.
- Inriktningen på hållbarhet och konsekvenserna av pandemin formar en ny generation konsumenter som vill åka på utsläppsnål eller plastfri semester. Detta skapar nya tillfällen till gränsöverskridande samarbete, till exempel i form av gemensam turism och lokala nätverk av smarta och hållbara turistmål.

Kommissionen kommer att hjälpa gränsregioner att planera sin utveckling på ett innovativt sätt, som gör det attraktivt för gränssamhällen att inte bara stå stilla, utan frodas genom att utnyttja sin hemregions hela potential.

Även unga spelar en viktig roll i att främja gränsregioner. Att de är mycket intresserade av gränsöverskridande samarbete framgår av det stora antalet deltagare i Interregs volontärprogram²² som startades samtidigt med den europeiska volontärtjänsten. Sedan 2019 har fler än 500 unga deltagit som volontärer i Interregs program och projekt. Några av dem var också med och skrev *Youth Manifesto for Cooperation*²³.

För de flesta insatser som beskrivs i de fyra huvudområdena nedan kan stöd ges längs EU:s samtliga inre och yttre gränser genom Interregs gränsöverskridande samarbetsprogram, den del av instrumentet för stöd inför anslutningen som avser gränsöverskridande samarbete samt Interreg Next-programmen. Det nya målet ”bättre samarbetsstyrning” i Interreg-förordningen utformades just i detta syfte. Av de 65 program för gränsöverskridande samarbete längs EU:s inre

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

¹⁸ Direktiven 2014/24/EU (artiklarna 38 och 39) och direktiv 2014/25/EU (artiklarna 39 och 57).

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

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_sv.

och yttre gränser som är planerade för perioden 2021–2027, kommer minst 50 att använda det målet till att förbättra den gränsöverskridande styrningen. Programmen skulle exempelvis kunna avse finansiering av små projekt för att undanröja hinder eller investera i gemensam utformning av utvecklingsstrategier eller gemensamma mekanismer för fysisk planering. Ekonomiskt stöd skulle även kunna användas till att undersöka behovet av gemensamma offentliga tjänster eller till att investera i utveckling av pålitlig gränsöverskridande statistik, vilket Europeiska revisionsrätten nyligen rekommenderade²⁴.

3.1. Motståndskraft genom djupare institutionellt samarbete

Varje insats till stöd för gränsregioner måste grundas på en stabil styrningsmekanism som garanterar insatsens hållbarhet och varaktighet samt att den inte enbart är beroende av enskilda personers välvilja. Det finns stort utrymme för att vidareutveckla den gemensamma styrningen av våra gränsregioner. Allt från att organisera gemensamma offentliga samråd om framtida investeringar till att överväga gemensam planering av markanvändning och gemensamma offentliga tjänster i närområdet. I det offentliga samråd som hölls 2020 angav 56 % av respondenterna att de huvudsakliga hindren vid lagstiftningsförfaranden hade med institutionellt samarbete att göra.

Det finns redan EU-verktyg för samarbete, främst i form av **europiska grupperingar för territoriellt samarbete**, som tillhandahåller en stabil rättslig ram för gemensamma initiativ och investeringar. De 80 befintliga europeiska grupperingarna för territoriellt samarbete täcker många olika verksamheter, inklusive styrning av offentliga tjänster. För att det gränsöverskridande samarbetet ska kunna utökas måste emellertid de nationella myndigheter som ansvarar för genomförandet involveras i högre grad. Kommissionen kommer att främja användningen av europeiska grupperingar för territoriellt samarbete via den plattform²⁵ som Regionkommittén är värd för. Andra former av samarbete som stöds av EU-budgeten, som allianserna mellan Europauniversitet²⁶ under programmet Erasmus+ eller de europeiska digitala innovationsknutpunkterna, kan använda de europeiska grupperingarna för territoriellt samarbete som ett juridiskt verktyg för att underhålla gränsöverskridande samarbeten så att de får en effekt som går utöver sammanhållningspolitiken.

Den **mekanism för lösning av rättsliga och administrativa problem** i gränsområden som kommissionen föreslog 2018 ökar också möjligheterna att utnyttja potentialen hos gränsregioner. Om befintliga samarbeten redan omfattar en sådan rättslig ram, utgör mekanismen för lösning av rättsliga och administrativa problem ytterligare ett alternativ. Om det inte redan finns någon institutionaliserad mekanism för att lösa problem, är mekanismen för lösning av rättsliga och administrativa problem klar att använda.

Befintliga avtal på medlemsstatsnivå underlättar samarbete genom att de tillhandahåller en gemensam rättslig ram att verka inom. Regionala grupperingar, som Benelux-unionen och Nordiska ministerrådet spelar en central roll när det gäller att skapa en gränslös ram för samarbete. Bilaterala avtal, som Aachenfördraget mellan Frankrike och Tyskland eller Estlands och Lettlands mellanstatliga kommission har liknande syften. Ännu mer skulle kunna uppnås genom att exempelvis undersöka möjligheterna till gemensam gränsöverskridande säkring i samband med utarbetandet av ny lagstiftning eller införlivandet av EU-direktiv. Den territoriella konsekvensbedömning som kommissionen för närvarande tillämpar inom ramen för bättre lagstiftning skulle vara lämplig för detta. Även bilateralt bör medlemsstaterna överväga sätt att underlätta gränsöverskridande kontakter, bland annat genom att göra det möjligt att avvika från

²⁴ <https://www.eca.europa.eu/sv/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_sv.

nationella regler eller genom att främja ömsesidigt erkännande på grundval av ömsesidig kunskap, standarder och förtroende.

Kommissionen är redo att främja utvecklingen av mer kraftfulla styrningssystem för gränsregioner. Detta kan uppnås på flera sätt, varav några anges i rutan nedan. Medlemsstater och regioner uppmuntras att delta i den här processen, bland annat genom att använda nästa generations Interreg-program för gränsöverskridande samarbete till att investera i hållbara samarbetsystem som är anpassade till deras lokala omständigheter.

Åtgärder:

- Kommissionen kommer att utöka initiativet **b-solutions**, som infördes 2019, så att det gäller under perioden 2021–2027 och även omfattar regioner som gränsar till föranslutningsländer. Resultatet kommer att delas på onlineplattformen för nätverket av kontaktpunkter för gränser²⁷ och via andra kanaler.
- För att öka kännedomen om **mervärdet med att samarbeta över gränserna** kommer kommissionen att utveckla en självbedömningsmetod som kan användas till att analysera både det gränsöverskridande samarbetets intensitet och dess bidrag till den europeiska integrationen i gränsområden.
- Kommissionen kommer att fortsätta att främja **statistikbyråers** arbete med att ta fram och analysera gränsöverskridande uppgifter som kan ligga till grund för faktabaserat beslutsfattande: i ett pågående projekt definieras gränsöverskridande städer och funktionella stadsområden i syfte att samla in uppgifter om dem på medellång sikt. Kommissionen kommer att fortsätta stödja arbetet i *European Cross-border Monitoring Network*²⁸.

3.2. Fler och bättre gränsöverskridande offentliga tjänster

De som lever i gränsområden har ofta känslan av att de befinner sig långt ifrån de tjänster som erbjuds inom landets gränser och att deras digitala förbindelse är otillräcklig, men att de samtidigt har nära till närtjänster på andra sidan gränsen. I vissa gränsregioner är det redan tradition att dela offentliga tjänster eller förena resurser för att närtjänster ska kunna erbjudas alla invånare på ömse sidor om den nationella gränsen. I det offentliga samrådet från 2020 angav de svarande att bristen på pålitlig kollektivtrafik var det som i första hand avhöll dem från att använda offentliga tjänster på andra sidan gränsen, tätt följt av bristen på gemensamma digitala tjänster.

Covid-19-pandemin har framhävt två aspekter av gränsöverskridande offentliga tjänster inom hälso- och sjukvårdssektorn²⁹. Å ena sidan hindrade den plötsliga begränsningen av gränsöverskridande rörlighet inte bara patienter utan också sjukvårdspersonal från att nå vårdinrättningar. Paradoxalt nog fick dessa begränsningar betydelsen av de dagliga flödena över gränserna att framstå mycket tydligt. Å andra sidan har de akuta behoven av vårdtjänster främjat solidaritet över gränserna. Det visade sig också att gränsregioner som samarbetar över de nationella gränserna är mer motståndskraftiga i krissituationer.

Liknande slutsatser har dragits när det gäller tillgång till utbildning, kultur och fritidsaktiviteter, utan att glömma vikten av att dessa tjänster kan nås via utsläppsnåla transportsystem som tåg,

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* (inte översatt till svenska),

spårvagn och buss. I EU:s strategi för integrering av energisystemet³⁰ konstateras exempelvis att det faktum att laddningsstationer för elfordon inte är interoperabla över gränserna står i vägen för utvecklingen av grönare gränsöverskridande transporttjänster.

I en ny studie³¹ som finansierats genom Interreg-programmet *European Spatial Planning Observatory Network* samlades information in om ca 580 gränsöverskridande offentliga tjänster längs EU:s inre gränser. För närvarande avser de flesta av dessa gränsöverskridande offentliga tjänster miljöskydd, civilskydd, krishantering och transport, medan de enligt trenden i framtiden kommer att avse fysisk planering, ekonomisk utveckling, turism och kultur. I många regioner undersöks möjligheten att erbjuda gränsöverskridande offentliga tjänster inom hälso- och sjukvård och sysselsättning. Pandemin har också tydligt visat hur viktig digitaliseringen är. Att främja gränsregioner innebär att säkerställa att digitala offentliga tjänster är interoperabla och alltid kan användas över gränserna, i linje med den vision och de principer som beskrivs i den europeiska interoperabilitetsramen och EU:s handlingsplan för e-förvaltning³².

Både Regionkommittén (i ett yttrande från 2020³³) och Europaparlamentet (som en del i pilotprojektet ”Gränsöverskridande integrerat initiativ för krishantering (CB-CRII)”³⁴) har betonat behovet av att tillhandahålla en kraftfullare och mer stabil ram för gränsöverskridande offentliga tjänster. Kommissionen är helt överens om detta och föreslår särskilda insatser på detta område.

Åtgärder:

- Kommissionen kommer att främja gränsregioners motståndskraft, bland annat genom att via digitalisering och interoperabilitet **utveckla solida gränsöverskridande offentliga tjänster**. Bra praxis och lösningar på återkommande problem kommer att delas på grundval av två pågående undersökningar (en om offentliga tjänster och en om kollektivtrafik). Gränsregioner kommer att kunna få tillgång till omfattande information via en **plattform** som ska upprättas inom ramen för Europaparlamentets pilotprojekt CB-CRII, se ovan.
- Kommissionen kommer att utöka de åtgärder som redan vidtagits när det gäller gränsöverskridande hälso- och sjukvård enligt följande:
 1. **Direktivet om tillämpningen av patienträttigheter vid gränsöverskridande hälso- och sjukvård ska utvärderas** för att bedöma om det på ett effektivt sätt har gjort det lättare för allmänheten att få tillgång till säker och högkvalitativ gränsöverskridande hälso- och sjukvård (främst genom att se till de återstående rättsliga och administrativa hindren).
 2. **Programmet EU4Health** erbjuder finansiering vid gränsöverskridande samarbete som avser kunskapsöverföring och bra praxis.
 3. **Det planerade inrättandet av ett europeiskt hälsodataområde** för bättre beslutsfattande inom hälso- och sjukvård är avsett att främja faktabaserad regleringsverksamhet och bättre forskning och innovation kring hälsa, inklusive gemensam tillgång till gränsöverskridande hälso- och sjukvårdstjänster³⁵.

³⁰ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén *Kraft till en klimatneutral ekonomi: En EU-strategi för integrering av energisystemet*, COM(2020) 299 final, 8.7.2020.

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/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020IR2615&qid=1624386022870&from=SV>.

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

³⁵ Detta ska finansieras genom olika program, både på EU-nivå och nationell nivå, bland annat programmet EU4Health, programmet för ett digitalt Europa, Horisont Europa, Europeiska regionala utvecklingsfonden, InvestEU och faciliteten för återhämtning och resiliens.

3.3. Dynamiska gränsöverskridande arbetsmarknader

Många gränsregioner kännetecknas av socioekonomiska asymmetrier på båda sidor om landsgränsen. Fungerande gränsöverskridande arbetsmarknader innebär många fördelar för både företag och arbetssökande: arbetsgivarna får tillgång till fler arbetssökande med olika färdigheter och kompetenser och de arbetssökande får tillgång till fler lediga platser. Dessutom får små och medelstora företag som vill satsa på marknaderna i grannlandet direkt tillgång till arbetssökande som kan ha kunskaper i andra språk. När arbetstagare kan pendla över gränsen undviks de sociala kostnader som följer av migration och minskar risken att kvalificerade arbetstagare lämnar gränsregionerna.

Men för att detta ska bli verklighet krävs att gränsregioner ses som ett enda territorium i fråga om utbildning, färdigheter och kompetenser, sysselsättning och tillgång till social trygghet. Detta är ännu inte fallet: i det offentliga samrådet från 2020 angav respondenterna att de huvudsakliga svårigheter de stötte på när det gällde utbildning och sysselsättning i gränsregioner rörde språkskillnader samt problem med att få examensbevis, färdigheter och kvalifikationer erkända.

För närvarande främjas möjligheten att söka utbildning och arbete över gränsen inte systematiskt, vilket gör det svårt att utnyttja den fulla potentialen i utbud och efterfrågan i hela gränsregionen. Följande är exempel på svårigheter³⁶:

- Hinder som rör erkännandet av kvalifikationer, trots att det finns verktyg för öppenhet, som den europeiska referensramen för kvalifikationer, och juridiska verktyg, som direktivet om yrkeskvalifikationer, inbegripet bristande information eller kunskap om de relevanta administrativa förfarandena.
- Svårigheter att hitta tillgängliga tjänster eller att nå ut till potentiella arbetstagare på grund av bristande integration på arbetsmarknaden och bristande samordning mellan arbetsförmedlingar. Mycket ofta publiceras inte lediga tjänster på ömse sidor om gränsen på ett samordnat sätt. Även den bristande interoperabiliteten mellan digitala system utgör ett hinder.
- Komplicerade system för beskattning och tillgång till sociala trygghetssystem, samt komplicerad tillämplig lagstiftning kan leda till särskilda problem för pendlare.
- Hinder som har samband med rutinerna för distansarbete för gränspendlare och beror på svårigheter att fastställa vilken lagstiftning som är tillämplig samt på avsaknaden av snabba och pålitliga internetförbindelser i lantliga gränsområden.

Gränspendlare stöter fortfarande på den här typen av problem, trots att viktiga åtgärder har vidtagits. När det gällde det ökade distansarbetet, till exempel, gav den administrativa kommissionen för samordning av de sociala trygghetssystemen³⁷ vägledning för att hitta pragmatiska lösningar. Arbetstagare tilläts att fortsätta omfattas av det sociala trygghetssystemet i det land där den ”normala” arbetsplatsen befann sig (dvs. vanligtvis i det land där företaget befann sig).

Att pendla över en gräns och återvända hem varje dag borde vara lika lätt som att pendla från en förort i en stor stad. Gränspendlare är i stort behov av att i praktiken ha samma rättigheter som dem som inte dagligen passerar en gräns för att arbeta. Nationella och regionala rättsliga ramar bör granskas och revideras om det visar sig att de försätter gränspendlare i en mer sårbar position än andra arbetstagare. De administrativa förfarandena för gränspendlare och de som gäller i ett nationellt sammanhang bör vara likvärdiga, i syfte att undvika inkonsekventa eller onödigt komplicerade situationer. Medlemsstaterna bör överväga att föra en skattepolitik och ingå avtal

³⁶ Vilket har dokumenterats av initiativet b-solutions. Se *b-solutions: Solving Border Obstacles - A compendium of 43 cases* (inte översatt till svenska), ISBN 978-92-76-1300-1, s. 26.

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

som inte missgynnar någon region, vilket exempelvis föreslagits av Europarådets kongress för lokala och regionala myndigheter³⁸.

Europeiska arbetsmyndigheten underlättar tillgången till information om tjänster för arbetskraftens rörlighet, både för enskilda och arbetsgivare. Myndigheten kommer att stärka samarbetet och medla i tvister mellan nationella myndigheter i frågor som rör arbetsrätt och social trygghet. Arbetsmarknaderna bör få ett mer europeiskt synsätt. Kommissionen kommer att beakta gränsöverskridande frågor på ett mer systematiskt sätt, till exempel vad gäller utvecklingen av strukturell och kontinuerlig statistik om gränsöverskridande pendling.

Samma sak gäller utbildning och färdigheter. Människor kan ha tillgång till skola eller daghem i det land där de bor, men stöta på administrativa eller juridiska hinder för att få tillgång till dessa tjänster där de arbetar. Det kan vara likadant i fråga om tillgång till praktiktjänstgöring eller yrkesutbildning. Inom högre utbildning kan allianserna mellan Europauniversitet, med partner i angränsande gränsområden, spela en viktig roll i att främja flerspråkighet.

Människor som bor i gränsregioner bör få tillgång till utbildning på båda sidor om gränsen. I glesbygder eller i områden som lider av avfolkning kan en samordning av utbildningsutbudet bidra till att sådana tjänster kan behållas där de annars riskerar att försvinna. Att dela utbildningsresurser över gränserna kan också bidra till några av fördelarna med europeisk integration, nämligen tvåspråkighet, ömsesidigt förtroende och gemensamma färdigheter.

Det europeiska området för utbildning³⁹ visar att det är nödvändigt att undanröja strukturella hinder för utbildning och utveckling av färdigheter. Allianserna mellan Europauniversitet ingår i detta initiativ och verkar för flerspråkighet, vilket främjar målet att samordna utbildningsutbudet i gränsregioner, men har ett mycket bredare verksamhetsområde.

Det finns redan flera bra exempel på regioner i EU som erbjuder gemensamma utbildningstjänster eller ömsesidigt erkännande av färdigheter och kvalifikationer på grundval av förtroende och kunskap om varandras läroplaner⁴⁰. Det behövs flera sådana exempel och medlemsstaterna bör arbeta hand i hand med kommissionen för att hjälpa gränsregionerna att erbjuda ett gränsöverskridande utbildningsutbud.

Åtgärder:

- De **gränsöverskridande Eurespartnerskapen** kommer att fortsätta att främja arbetskraftens rörlighet i gränsregioner.
- Europeiska arbetsmyndigheten kommer att fortsätta att underlätta **tillgången till information** och öka insynen i de regler som gäller för arbetstagare som är rörliga över gränserna.
- Kommissionen kommer också att samarbeta med forskare och regionala observationsgrupper för arbetsmarknaden för att **öka kunskapen** om de frågor som rör gränspendlare.
- Kommissionen kommer att inrätta strukturerade partnerskap mellan gränsregioner som så önskar och som redan har konstaterat och erfarit **hinder för marknadstillträde** på grund av regleringsmässiga eller administrativa hinder och hjälpa dem att utarbeta lösningar och utveckla den inre marknaden från gräsrotsnivå.
- Kommissionen kommer att fortsätta öka kännedomen om den **europeiska referensramen för kvalifikationer** och hjälpa till att förbättra genomförandet av den i gränsregioner. Detta främjar förståelsen, transparensen, jämförbarheten och erkännandet av

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

³⁹ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om att förverkliga det europeiska området för utbildning senast 2025, COM(2020) 625 final, 30.9.2020.

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

kvalifikationer av alla typer och nivåer, inbegripet dem som förvärvats utanför högre utbildningsanstalter.

- I sin handlingsplan för **rättvis och enkel beskattning** till stöd för återhämtningsstrategin⁴¹ från juli 2020 tillkännagav kommissionen att den kommer att offentliggöra ett meddelande med en genomgång av skattebetalarnas befintliga rättigheter enligt EU-lagstiftningen, tillsammans med en rekommendation till medlemsstaterna om att förbättra situationen för invånare som i egenskap av skattebetalare stöter på gränsöverskridande skattehinder, som till exempel gränspendlare⁴². Syftet är att upprätta en lista över befintliga rättigheter baserat på rättspraxis och att göra skattebetalare och skatteförvaltningar medvetna om dessa rättigheter och skyldigheter och därmed förbättra förhållandet mellan skattebetalare och skatteförvaltningar.

3.4. Gränsregioner för den europeiska gröna given

Naturen och klimatet bryr sig inte om gränser skapade av människan. De utmaningar som är knutna till klimatförändringarna och miljön är goda exempel på när samarbete över gränserna är fördelaktigt. Den europeiska gröna given⁴³ är EU:s svar på de klimat- och miljörelaterade utmaningarna och omfattar insatser för att öka det gränsöverskridande samarbetet i flera sektorer. Gränserna mellan medlemsstaterna delar ofta upp naturliga territorier, vilket gör förvaltningen av dem svårare och mindre effektiv, särskilt när olika rättsliga ramar är tillämpliga. Detta påverkar bland annat den biologiska mångfalden och resurseffektiviteten. I det offentliga samrådet från 2020, angav respondenterna att det mest angelägna var den cirkulära ekonomin, den gemensamma förvaltningen av naturparker och försörjning och distribution av förnybar energi.

EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030⁴⁴ visar att skyddet av den biologiska mångfalden inte kan begränsas till nationella gränser. Till exempel krävs det ekologiska korridorer för att upprätthålla och förbättra hälsosamma ekosystem. För att lyckas med detta är gränsöverskridande samarbete nödvändigt. Likaså uppmanar vattendirektivet till samordning av åtgärder som omfattar hela avrinningsdistrikt, oavsett om de sträcker sig över gränserna. Emellertid fungerar sådant samarbete inte alltid så bra som det skulle kunna göra. När det gäller fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet, som inför Natura 2000-nätverket, kan de olika nationella genomförandebestämmelserna ha negativa konsekvenser för miljöförvaltningen av gränsöverskridande territorier. Längs vissa gränsfloder kan de båda flodstränderna förvaltas på helt olika sätt, beroende på om de omfattas av Natura 2000 eller inte. När detta sker tillämpas miljöskyddsåtgärder på olika sätt, vilket kan undergräva deras effektivitet. Detsamma gäller många gränsöverskridande naturparker. Ett mer samordnat och sammanhängande skydd av Natura 2000-områdena bör leda till mer integrerade genomförandeåtgärder. Europeiska gränsöverskridande rättssubjekt, som de europeiska grupperingarna för territoriellt samarbete, bör arbeta för detta.

Planering av krishantering är ett annat område där samarbete över gränserna är avgörande. Enligt unionens civilskyddsmekanism⁴⁵ ska medlemsstaterna regelbundet rapportera om förebyggande åtgärder och beredskapsåtgärder för centrala risker som har gränsöverskridande konsekvenser.

⁴¹ COM(2020) 312 final.

⁴² <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12627-Skattebetalarnas-rattigheter-i-EU-enklare-forfaranden-for-bättre-skattemoral-rekommendation-sv>.

⁴³ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: *Den europeiska gröna given*, COM(2019) 640 final, 11.12.2019.

⁴⁴ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 – Ge naturen större plats i våra liv, COM(2020) 380 final, 20.5.2020.

⁴⁵ Europaparlamentets och rådets beslut (EU) 2019/420 av den 13 mars 2019 om ändring av beslut nr 1313/2013/EU om en civilskyddsmekanism för unionen, EUT L 77 I, 20.3.2019, s. 1.

Dessutom kan sektorstrategier vara viktiga för att hantera risker, inklusive gränsöverskridande risker, till exempel planer för hantering av översvänningsrisker, skogsskyddsplaner eller nationella eller regionala klimatanpassningsstrategier. Sådana strategier har stöd i EU-lagstiftningen. Exempelvis föreskriver översvänningsdirektivet gränsöverskridande samordning av avrinningsområden⁴⁶.

Bedömningen av medlemsstaternas energi- och klimatplaner⁴⁷ visar att det fortfarande finns många outnyttjade möjligheter att förbättra samarbetet mellan medlemsstaterna och öka användningen av EU-finansiering vid gränsöverskridande regionala initiativ inom energisektorn. Endast ett fåtal länder planerar att bygga ut förnybara energikällor och vidta åtgärder för energieffektivitet i samarbete med andra. Av bedömningen framgick även att hänsyn måste tas till den regleringsmässiga utvecklingen. Den föreslagna mekanismen för lösning av rättsliga och administrativa problem skulle kunna bidra väsentligt till detta, eftersom den skulle underlätta utvecklingen av reglerna i ett gränsöverskridande sammanhang.

Den ökade användningen av förnybara energikällor innebär ett viktigt paradigmskifte. Emellertid fungerar energimarknaderna ännu inte lika bra över gränserna som de gör inom ett land. Gränsöverskridande eltransaktioner utförs endast i begränsad utsträckning, eftersom rättsliga ramar inte tillåter gränsöverskridande handel i lågspänningsström. Gemenskaper för förnybar energi kan spela en viktig roll när det gäller att staka ut vägen. I EU-lagstiftningen fastställs redan på vilka villkor medlemsstaterna kan införliva olika alternativ för gränsöverskridande gemenskaper för förnybar energi i sin nationella lagstiftning. Likaså kan det finnas rättsliga hinder för att bygga ut gemensamma smarta system för fjärrvärme och fjärrkyla i gränsöverskridande tätorter.

- Projektet *SEREH – The Smart Energy Region of Emmen-Haren*, under Interreg-programmet för gränsöverskridande samarbete mellan Tyskland och Nederländerna visar redan vägen. Där utvecklas en decentraliserad gränsöverskridande el- och energimarknad och andra gränsregioner kommer att kunna dra nytta av de resultat och rekommendationer som tas fram i projektet.
- I ett rådgivningsärende inom projektet b-solutions undersöktes hur gränsöverskridande (NL-BE) transport av koldioxid skulle kunna användas som en resurs i industriprocesser i North Sea Port.

I EU:s strategi för integrering av energisystemet⁴⁸ identifieras nya utmaningar i samband med den ökade elektrifieringen av energisystemet, inklusive inom transport och industri. För att övervinna dessa utmaningar kommer medlemsstater i gränsregioner att behöva samordna sitt arbete. Ett fullständigt integrerat elnät, till exempel i områden där städer sträcker sig över nationella gränser, kommer att medföra betydande fördelar och komplementaritet, bland annat när det gäller produktion av förnybar energi eller lagringslösningar.

Även andra juridiska eller administrativa skillnader påverkar utvecklingen av förnybar energi i gränsområden, till exempel erkännandet av solpanels- eller vindturbininstallatörers kvalifikationer eller till och med olika regler för avståndet mellan vindturbiner och bostadsbebyggelse.

⁴⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/60/EG av den 23 oktober 2007 om bedömning och hantering av översvänningsrisker, EUT L 288, 6.11.2007, s. 27.

⁴⁷ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: *En EU-omfattande bedömning av nationella energi- och klimatplaner – Att driva på den gröna omställningen och främja ekonomisk återhämtning genom integrerade energi- och klimatplaner*, COM(2020) 564 final, 17.9.2020.

⁴⁸ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén *Kraft till en klimatneutral ekonomi: En EU-strategi för integrering av energisystemet*, COM(2020) 299 final, 8.7.2020.

Medlemsstaterna bör till fullo utnyttja de möjligheter till samarbete som bjuds enligt den tillämpliga rättsliga ramen på EU-nivå. Till exempel är det enligt det omarbetade direktivet om förnybar energi redan möjligt att tillämpa gemensamma stödordningar och att ge producenter i olika medlemsstater tillgång till stödordningar för förnybar el. Tillämpningen av sådana ordningar i gränsregioner rekommenderas starkt. I gränsöverskridande funktionella områden, exempelvis städer som sträcker sig över gränsen, får medlemsstaterna enligt elmarknadsdirektivet⁴⁹ redan öppna medborgarenergigemenskaper för gränsöverskridande deltagande.

Åtgärder:

- Inom ramen för **unionens civilskyddsmekanism** kommer kommissionen att stödja förebyggande av och beredskap för risker som kan påverka gränsöverskridande samarbete.
- Kommissionen kommer att stimulera regionalt och gränsöverskridande samarbete samt förbättra riktlinjerna för **nationella anpassningsstrategier** i samarbete med medlemsstaterna⁵⁰.
- Kommissionen kommer att dra lärdomar av pilotprojektet *Luxembourg in transition: a vision for a zero-carbon cross-border functional region* som genomförs inom ramen för den mellanstatliga processen *Territorial Agenda 2030* och aktivt sprida dess resultat inom gränsgemenskaper.
- Via den **biogeografiska processen inom Natura 2000**⁵¹ kommer kommissionen att främja och förbättra den gränsöverskridande samordningen och genomförandet av Natura 2000-nätet och bidra till att målen med EU:s strategi för biologisk mångfald 2030 uppnås.
- De regionala samordningscentrum som införs genom **elmarknadsförordningen** bör kontinuerligt beakta påverkan på elmarknaderna i gränsregioner.
- Kommissionen kommer att utforska och utveckla de lovande initiativen enligt det omarbetade **direktivet om förnybar energi** för att uppnå en högre andel gränsöverskridande projekt, inklusive hybridprojekt som kombinerar förnybar energi med lagring.

⁴⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/944 av den 5 juni 2019 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om ändring av direktiv 2012/27/EU, EUT L 158, 14.6.2019, s. 125.

⁵⁰ EU:s nya klimatanpassningsstrategi innehåller även andra hänvisningar till gränser. Se meddelande COM(2021) 82 final, 24.2.2021.

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

4. SLUTSATS

Även om gränsregioner ofta är lantliga randområden har de stor potential att växa ekonomiskt på grund av sin kulturella och språkliga mångfald, kompletterande konkurrensfördelar, orörda natur och mindre besökta turistdestinationer. Avståndet till kärnan kan ofta kompenseras av gränsöverskridande utbyten med grannar, samarbete och gemensamma insatser. För att kunna förverkliga denna potential måste gränsregioner vara ledande i, och utnyttja alla fördelar med, den europeiska integrationen.

Det EU erbjuder sina gränsregioner är ett uttryck för unionens engagemang för ökad integration. Historien, inklusive den senaste tidens händelser, visar att inget land är en ö. Därför menar kommissionen att det är dags att öka det gränsöverskridande samarbetet på alla fronter, inom alla sektorer och mellan alla sektorer. Denna åsikt delas av berörda parter i gränsregioner, som har framfört sin önskan om ökad integration via den europeiska gränsöverskridande medborgaralliansen⁵².

För att gränsregioner ska kunna bygga upp sin motståndskraft behöver de stöd från samtliga förvaltningsnivåer. Deras unika ställning bör ges ökad uppmärksamhet genom en rad initiativ, pilotprojekt eller testfall, vars syfte bör vara att låta dem arbeta på de sätt som passar dem bäst på ömse sidor om de nationella gränserna. De bör få mer frihet och flexibilitet att pröva idéer och lösningar och ha möjlighet att delta mer aktivt i sin egen utveckling, särskilt när det gäller att gemensamt utforma, dela och förvalta projekt och tjänster som gynnar alla som bor längs gränserna.

Slutligen anser kommissionen att gränsregioner som gränsar till anslutningsländer i större utsträckning behöver göra sin röst hörd och delta i den europeiska integrationsprocessen. Kommissionen kommer därför att försöka knyta dessa regioner till de initiativ och insatser som beskrivs i den här rapporten. Detta kommer att bidra till att förbättra villkoren för utveckling av det civila samhället och för effektivare lokal styrning och offentlig förvaltning, reformer och demokratiska omställningar samt främja god grannsämja och försoning.

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

Handlingsplanen från 2017 – översikt över hur genomförandet av de tio åtgärderna fortskrider

	Namn	Framsteg
1	Fördjupat samarbete och utbyte	<ul style="list-style-type: none"> • En onlineplattform har skapats där berörda parter i gränsregioner kan dela god praxis, nyttiga dokument och information om evenemang. Plattformen sågs över och lanserades på nytt i januari 2021⁵³ tillsammans med en ny kommunikationsstrategi för nätverket av kontaktpunkter för gränser och en rad riktade evenemang online. • Kommissionen samarbetade med Regionkommittén och andra organisationer i syfte att fastställa effekterna av covid-19-relaterade gränstängningar och publicerade en rapport. • Under hela perioden stödde kommissionen pilotprojekt avsedda att avhjälpa gränshinder (under varumärket b-solutions⁵⁴). Detta arbete pågår fortfarande, tack vare framgången med den första inbjudan att lämna förslag (43 fall har avslutats och dokumenterats⁵⁵, 47 ytterligare fall genomförs under 2021).
2	Förbättra lagstiftningsprocessen	<ul style="list-style-type: none"> • Det paket för bättre lagstiftning som är vägledande för kommissionens lagstiftningsarbete innehåller ett särskilt verktyg för territoriella konsekvensbedömningar, inbegripet ett test för gränsblindhet. Sedan det infördes har det emellertid inte varit möjligt att tillämpa testet i någon större utsträckning, särskilt inte eftersom covid-19-pandemin har krävt akuta åtgärder. • Kommissionen har endast haft begränsade kontakter med medlemsstaterna om att införa gränsblindhetstester och i högre grad samordna införlivandet av EU-direktiv. Några intressanta initiativ har dock framkommit. Exempelvis har Nederländerna och Belgien (Flandern) inrättat en administrativ arbetsgrupp om gränshinder för att avhjälpa lagstiftningsmässiga flaskhalsar vid utveckling av gränsoverskridande infrastruktur. De nederländska myndigheterna har även gett ut ett vägledningsdokument om gränseffekter, som hjälper myndigheterna att förstå vilken effekt ny eller ändrad policy, lagstiftning eller reglering har på människor, företag och myndigheter i gränsregioner.
3	Möjliggöra offentlig förvaltning över gränserna	<ul style="list-style-type: none"> • EU:s handlingsplan för e-förvaltning anger ramvillkoren för genomförandet av principen ”endast en gång”. Dess <i>byggstenar</i> gör det möjligt för regionala myndigheter i gränsregioner att genomföra lösningar med e-förvaltning. Den största utmaningen har varit att fastställa vilka aspekter som är specifika för gränsregioner. • Några fall inom b-solutions har avsett förfarandenas interoperabilitet, exempelvis användandet av en gemensam deklaraionsblankett.

⁵³ <https://futurium.ec.europa.eu/sv/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"> • Kommissionen arbetar på pilotprojekt avsedda att främja gränsöverskridande upphandling. • Genom programmet för ett digital Europa främjar kommissionen genomförandet av Europeiska digitala innovationsknutpunkter, som kan hjälpa små och medelstora företag med digital innovation. Kommissionen stöder idén om att några av dessa knutpunkter bör vara gränsöverskridande.
4	Att ge tillförlitlig och begriplig information och assistans	<ul style="list-style-type: none"> • Förordningen om inrättande av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster till EU-medborgare trädde i kraft i oktober 2018. I lagstiftningsförfarandet beaktades förordningens betydelse för gränsregioner fullt ut. Kommissionen har börjat förespråka användningen av tjänster via den gemensamma digitala ingången bland slutanvändare och informationsförmedlare via digitala evenemang, även i gränsregioner. • SOLVIT har som mål att ingå i den gemensamma digitala ingången med sina tjänster till hjälp för personer vars rättigheter inte respekterats av offentliga myndigheter i en annan medlemsstat. Detta är ett kraftfullt verktyg. Emellertid är det svårt att söka bland de registrerade fallen ur ett gränsöverskridande perspektiv. Kommissionen kommer därför att arbeta på att integrera sökord som kan vara användbara för kontaktpunkterna för gränser. Icke desto mindre har samarbetet med de berörda myndigheterna gått bra och informationen har alltid delats. • Antalet frågor som människor i gränsregioner ställde till tjänsten Ditt Europa – Rådgivning ökade kraftigt efter att okoordinerade och föränderliga åtgärder för gränskontroll vidtagits för att bekämpa effekterna av covid-19-pandemin. Arbets- och privatlivet drabbades särskilt hårt.
5	Stödja sysselsättning över gränserna	<ul style="list-style-type: none"> • Att främja och underlätta sysselsättning över gränserna. EU har nära 2 miljoner gränsarbetare (som främst kommer från FR, DE och PL och arbetar i DE, CH, LU och AT)⁵⁶. Några av gränserna i dessa länder är utrustade för att tillhandahålla viktig information till vissa av dessa gränsarbetare (t.ex. genom de gränsöverskridande Eurespartnerskapen, <i>Infobest Network</i>, <i>Groupement transfrontalier européen</i>, <i>Die Grenzgänger</i>, <i>GrensInfo</i>). Längs många gränser saknas emellertid informationstjänster, vilket försvårar gränsöverskridande sysselsättning. Exempelvis är de gränsöverskridande Eurespartnerskapens täckning ännu inte fullständig. Dessutom hindrar avsaknaden av integrerade arbetsmarknadsdata från ömse sidor om gränsen integrationen av arbetsmarknaden i gränsregioner, eftersom insatser för att främja gränsöverskridande sysselsättning försvåras. • Riktlinjer till följd av covid-19. Kommissionen gav ut riktlinjer för att uppmana medlemsstaterna att tillåta gränsarbetare att komma in i landet.

⁵⁶ 2019 Report on intra-EU mobility (inte översatt till svenska): <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=sv&pubId=8242&furtherPubs=yes>.

		<ul style="list-style-type: none"> • Uppgifter om gränsöverskridande sysselsättning. Se nedan under punkt 10 om att ta fram belägg. • Den gränsöverskridande dimensionen av EU:s initiativ. Nätverket av kontaktpunkter för gränser har granskat flera viktiga initiativ (t.ex. handlingsplanen för den europeiska pelaren för sociala rättigheter, Eures verksamhetsrapport) för att säkerställa att de i tillräcklig utsträckning beaktar den gränsöverskridande dimensionen.
6	Att främja flerspråkighet längs gränserna	<ul style="list-style-type: none"> • Den Europeiska utmärkelsen för språkprojekt⁵⁷ tilldelas de mest innovativa språkinlärningsinitiativen i de länder som deltar i Erasmus+. En av initiativets två prioriteringar under 2018–2020 var att skapa mer dynamiska gränsregioner genom att undanröja språkhinder. Projekten i 2019 års kompendium illustrerar insatser som skulle kunna genomföras i gränsregioner⁵⁸. • Erasmus+ finansierade 25 samarbetsprojekt inom grundläggande skolutbildning som uppmuntrar till tidig språkinläring och språklig medvetenhet samt utvecklar möjligheter till tvåspråkig inläring, särskilt i gränsregioner⁵⁹. • I publikationer på School Education Gateway, som är en onlineplattform finansierad av Erasmus+ för dem som arbetar inom skolutbildning, betonades vikten av gränsöverskridande samarbete inom språkutbildning⁶⁰.
7	Underlätta tillgänglighet över gränserna	<ul style="list-style-type: none"> • Kommissionen tillhandahöll en kartläggning av de gränsöverskridande järnvägsförbindelser som saknas (2018). Det ledde till en viktig konferens med berörda parter från gränsregioner och inom kollektivtransport 2019⁶¹. • Ytterligare arbete pågår med att undersöka i vilken utsträckning gränsöverskridande kollektivtransporttjänster redan finns och var de saknas samt med att utarbeta en vägledning. • Inom ramen för initiativet b-solutions avsåg 10 av de 43 första projekten lösningar till juridiska problem inom gränsöverskridande transport.
8	Främja mer gemensamt utnyttjande av vårdinrättningar	<ul style="list-style-type: none"> • En omfattande kartläggning av gränsöverskridande hälso- och sjukvårdstjänster längs inre gränser har ökat medvetenheten och förståelsen inom den bredare hälso- och sjukvårdssektorn, liksom inom gränsregioner. Kartläggningen omfattade även särskilda verktyg som kan användas i liknande former av samarbete. Nu finns det en erkänd och växande gemenskap inom gränsöverskridande hälso- och sjukvård som aktivt verkar för förbättringar inom sektorn (t.ex. upprättade Euregha⁶² och Europeiska gränsregionförbundet tematiska hälso- och sjukvårdsnätverk).

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

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/en/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/>.

		<ul style="list-style-type: none"> • Under den viktiga konferensen <i>Enhancing healthcare cooperation in cross-border regions</i> presenterades samarbeten inom gränsöverskridande hälso- och sjukvård⁶³ i syfte att främja liknande samarbeten i andra territorier. • Ett av projekten inom b-solutions, som handlade om att läkare inte automatiskt erkänns på andra sidan av en gräns, ledde till ett bilateralt avtal mellan de franska och spanska myndigheterna om att tillhandahålla gränsöverskridande hälso- och sjukvård. • Den finansiella ramen för utveckling av sådana initiativ har också utökats och kommer att bli ännu mer betydande i och med nästa generations Interregprogram. Kommissionen har rekommenderat investeringar i denna sektor, eftersom det innebär många fördelar för både användare och leverantörer.
9	Överväga den rättsliga och finansiella ramen för gränsöverskridande samarbete	<ul style="list-style-type: none"> • Den finansiella ramen för gränsöverskridande samarbete under perioden 2021–2027 fastställdes i den fleråriga budgetramen och resulterade i en ny Interreg-förordning. I den ingår nya aspekter som är avsedda att främja bättre styrningsmetoder i gränsregioner. Kommissionen tog tidigt kontakt med medlemsstaterna angående programplaneringen för nästa generations Interreg-program om gränsöverskridande samarbete och tillhandahöll vägledande dokument om gränsregioner. I dessa dokument anges de viktigaste egenskaperna hos och möjligheterna för samtliga inre gränsregioner i EU och betonas att de bör behandlas som funktionella områden. • Kommissionen lade fram ett förslag om att stärka den rättsliga ramen för gränsöverskridande samarbete genom en förordning om en europaisk mekanism för lösning av rättsliga och administrativa problem. Dess huvudsakliga syfte är att föreslå ett sätt för medlemsstaterna att lösa rättsliga och administrativa problem som hindrar genomförandet av gränsöverskridande projekt (investeringar eller tjänster). Förhandlingar pågår.
10	Ta fram belägg för gränsöverskridande interaktion som underlag för beslutsfattande	<ul style="list-style-type: none"> • Ett pilotprojekt bland statistikbyråer genomfördes för att komma fram till de bästa sätten att fastställa flödena av gränsarbetare i hela EU. Lovande framsteg gjordes när det gäller användningen av administrativa data och stordata. För närvarande planeras ett uppföljande projekt. • Kommissionen stödde upprättandet av ett nätverk av gränsöverskridande statistikbyråer och regionala dataportaler, som undersöker bra metoder för utveckling av gränsöverskridande data. Nätverket riktar för närvarande in sig på att utveckla data om gränspendling. • Tack vare detta samarbete kunde Eurostat ge ut en förbättrad uppsättning tabeller med regionala data från arbetskraftundersökningen, vilka innehåller mer omfattande information om gränsöverskridande sysselsättning. Eurostat kommer att fortsätta hjälpa till att mäta antalet gränspendlare på grundval av administrativa data. • Kommissionen kommer att stödja bättre analyser av regionala arbetsmarknadsdata, med fokus på hela gränsregionen, för

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

		att ge medlemsstaterna information om fall där gränspendling skulle kunna kompensera för skillnader på arbetsmarknaderna.
--	--	---