



Bruselj, 20.9.2017
COM(2017) 534 final

SPOROČILO KOMISIJE SVETU IN EVROPSKEMU PARLAMENTU

Spodbujanje rasti in kohezije v obmejnih regijah EU

{SWD(2017) 307 final}

1. OBMEJNE REGIJE SO POMEMBNE V EVROPSKI UNIJI

Evropska unija (EU) in njene neposredne sosede v Evropskem združenju za prosto trgovino (EFTA) imajo skupno 40 notranjih kopenskih mej¹. V zadnjih desetletjih je proces evropskega vključevanja pomagal regijam ob notranjih mejah, da so se preoblikovale iz pretežno obrobni območij v območja rasti in priložnosti. Vzpostavitev enotnega trga leta 1992 je povečala produktivnost EU in zmanjšala stroške z odpravo carinskih formalnosti, uskladitvijo ali vzajemnim priznavanjem tehničnih pravil in nižjimi cenami zaradi konkurence; trgovina znotraj EU se je v 10 letih povečala za 15 %; dosežena je bila dodatna rast in ustvarjenih je bilo približno 2,5 milijona novih delovnih mest.

Te spremembe so imele tako pozitiven (prosto gibanje je povečalo lokalno čezmejno sodelovanje) kot tudi negativen učinek (zmanjšalo se je število zaposlenih v carinski upravi in povezanih storitvah) na obmejne regije². Na splošno je bilo več možnosti za razvoj skupnih storitev in dejavnosti na lokalni ravni.

Regije ob notranjih mejah EU:

- pokrivajo 40 % ozemlja EU,
- predstavljajo 30 % prebivalstva (150 milijonov ljudi),
- ustvarjajo 30 % BDP EU,
- gostijo skoraj 2 milijona čezmejnih dnevnih migrantov, od katerih je 1,3 milijona čezmejnih delavcev, ki predstavljajo 0,6 % vseh zaposlenih v EU (npr. 450 000 v Franciji, 270 000 v Nemčiji, 140 000 na Poljskem in 135 000 na Slovaškem).

Člen 174 Pogodbe o delovanju Evropske unije prepoznava izzive, s katerimi se soočajo obmejne regije, in določa, da mora Unija tem regijam nameniti posebno pozornost pri razvoju in izvajanju dejavnosti, ki vodijo h krepitvi njene ekonomske, socialne in teritorialne kohezije.

Od leta 1990 financiranje Interreg podpira programe čezmejnega sodelovanja v obmejnih regijah EU, vključno s tistimi z državami Efte. Program je financiral na tisoče projektov³ in pobud, ki so pomagali izboljšati evropsko vključevanje. Glavni dosežki programov Interreg vključujejo povečano zaupanje, boljšo povezljivost, izboljšano okolje, boljše zdravje in gospodarsko rast⁴. Od projektov za stike med ljudmi do naložb v infrastrukturo in podpore za sodelovanje med institucijami je program Interreg resnično vplival na obmejne regije in prispeval k njihovem preoblikovanju.

Projekti se še vedno izvajajo z nekaj manj kot 6 milijardami EUR iz proračuna EU, ki so namenjene čezmejnemu programom Interreg za obdobje 2014–2020. Ti programi se izvajajo na vseh mejah in zagotavljajo nadaljnji napredek na področju vključevanja in izkoriščanje celotnega potenciala obmejnih regij. Naložbe za izboljšanje življenjskih pogojev bodo velike: skupni okoljski ukrepi in skupni ukrepi za ublažitev posledic podnebnih sprememb bodo

¹ EFTA: Norveška, Švica in Lihtenštajn. Islandija si z EU deli samo meje na morju. Glejte zemljevid na str. 3.

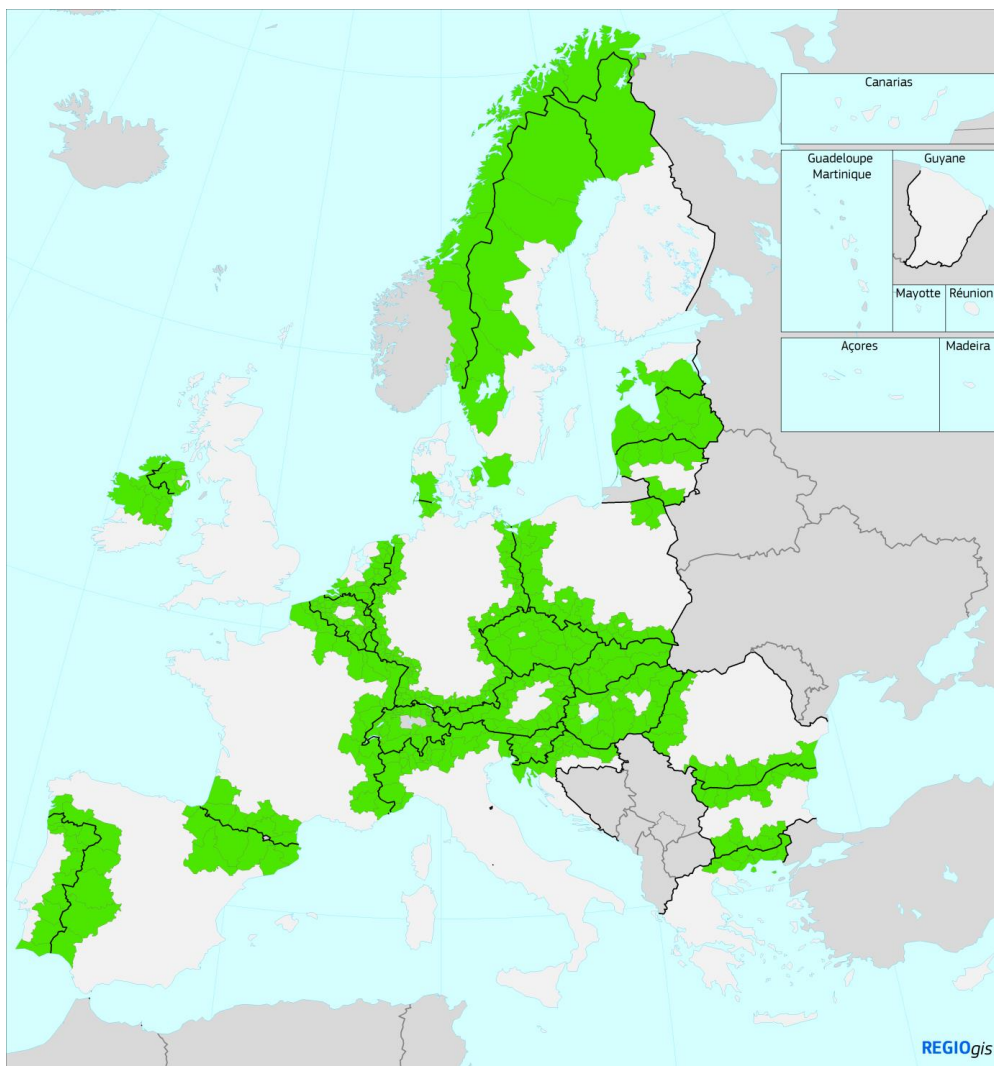
² V statistične namene temeljijo podatki in informacije na regijah NUTS 3 v skladu z evropsko nomenklaturo statističnih teritorialnih enot: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts>.

³ Projekti so navedeni v podatkovni zbirki KEEP, ki se financira iz programa Interreg: www.keep.eu.

⁴ Teh pet najpomembnejših dosežkov je bilo izpostavljenih ob praznovanju 25. obletnice delovanja programa Interreg, ki so jo obeležili leta 2015.

izboljšali varstvo obmejnega prebivalstva. Skupne pobude in instrumenti za raziskave bodo še naprej izkoriščali gospodarski in inovativni potencial obmejnih regij. Strategije pametne specializacije bodo okrepile regionalne in lokalne inovacije, tudi prek meja⁵. Naložbeni načrt za Evropo, ki je bil leta 2016 okrepljen in razširjen, bo prav tako prispeval k razvoju obmejnih regij. Njegov tretji steber, ki si prizadeva odpraviti ovire za naložbe, bo zagotovil ugodnejše okolje za čezmejne naložbene projekte⁶.

Obmejne regije so prostor, ki bi moral evropsko vključevanje občutiti najbolj pozitivno – študij, usposabljanje, delo, oskrba in poslovanje prek meja so vsakdanje dejavnosti, ki bi morale biti mogoče ne glede na obstoj upravne nacionalne meje.



Zemljevid: Kopenske obmejne regije vzdolž notranjih meja EU28 in Efte

⁵ Sporočilo Evropske komisije „Krepitev inovacij v evropskih regijah: strategije za odporno, vključujočo in trajnostno rast“, COM(2017)376 z dne 18. julija 2017:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/sl/TXT/?uri=CELEX:52017DC0376> .

⁶ Naložbeni načrt: https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan_sl .

Vendar dokazi, ki jih je zbrala Komisija, kažejo, da obmejne regije gospodarsko običajno dosegajo slabše rezultate v primerjavi z drugimi regijami v državi članici. Dostop do javnih storitev, kot so bolnišnice ali univerze⁷, je v obmejnih regijah načeloma težji. Prehajanje med različnimi upravnimi in pravnimi sistemi je še vedno pogosto zapleteno in drago⁸. Posamezniki, podjetja, javni organi in nevladne organizacije so s Komisijo delili svoje včasih negativne izkušnje s sodelovanjem prek notranjih meja.

Potrebni so ukrepi, ki presegaajo evropsko financiranje, saj teh obstoječih težav ni mogoče rešiti samo s finančnimi sredstvi in naložbami. To sporočilo podaja načine, na katere lahko EU in njene države članice zmanjšajo zapletenost, dolžino in stroške čezmejnega sodelovanja ter spodbujajo združevanje storitev ob notranjih mejah. Obravnava tudi področja, ki jih je treba izboljšati, da bi lahko državljani v celoti izkoristili priložnosti, ki se ponujajo na obeh straneh meje. Tako lahko EU še bolj podpre svoje obmejne regije ter pomaga ustvarjati rast in delovna mesta.

Namen sporočila je približati EU njenim državljanom in zagotoviti učinkovito delovanje evropskega zakonodajnega postopka v korist državljanov in podjetij. Bela knjiga o prihodnosti Evrope⁹ in nadaljnji razmisleki so sprožili obsežno razpravo o tem, kako bi se morala Evropa razviti v prihodnosti, da bi lahko najbolje ustregla željam vseh Evropejcev. Na splošno se priznava, da teritorialno in zlasti čezmejno sodelovanje prinašata resnično dodano vrednost za evropske državljane.

To sporočilo prispeva k temu razmisleku tudi s predlaganjem ukrepov in izdajanjem priporočil, ki regijam ob notranjih kopenskih mejah lajšajo sodelovanje, prispevajo k zmanjševanju ovir ter pomagajo obmejnim državljanom in podjetjem v celoti izkoristiti potencial teh regij.

2. OBSTOJEČE TEŽAVE

Po javnem spletnem posvetovanju v vseh jezikih EU ter nadaljnji raziskavi in izmenjavi z deležniki¹⁰ je Komisija razkrila številne težave, s katerimi se soočajo obmejna podjetja in posamezniki. Čeprav te težave niso omejene samo na obmejne regije, so na teh območjih še posebno pereče zaradi pogostosti in ravni čezmejnega sodelovanja.

Zgodbe iz življenja ob meji

- Terapevtka, ki je za polovični delovni čas zaposlena v Belgiji, za polovični delovni čas pa samozaposlena v Franciji, je osem mesecev čakala na zanesljive informacije o veljavni davčni ureditvi in posledično svojem razpoložljivem dohodku.

⁷ „Territories with specific geographical features“, Evropska Komisija, DG REGIO (2009), delovni dokument št.: 02/2009: http://ec.europa.eu/regional_policy/sl/information/publications/working-papers/2009/territories-with-specific-geographical-features.

⁸ Ovira, ki jo predstavlja meja, v okviru tega sporočila ni samo omejitev prostega gibanja, kot ga določa Sodišče Evropske unije, temveč je tudi zakon, predpis ali upravna praksa, ki zavira uresničitev celotnega potenciala obmejne regije pri čezmejnem sodelovanju.

⁹ Bela knjiga Evropske komisije o prihodnosti Evrope, COM(2017) 2025 z dne 1. marca 2017.

¹⁰ „Pregled čezmejnega sodelovanja“: http://ec.europa.eu/regional_policy/sl/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/review/.

- Oseba, ki je na Švedskem utrpela delovno nezgodo, ni bila upravičena do rehabilitacije doma na Danskem zaradi pomanjkljivih medsebojnih sporazumov v sistemih socialne varnosti obeh držav.
- Učenec tehnične šole v Belgiji ni mogel opravljati vajeništva blizu doma v Franciji zaradi nezdržljivosti statusa vajenca v obeh državah.
- Prebivalci severne Portugalske, ki se želijo zaposliti tik čez mejo v Španiji, morajo plačati veliko denarja za uradne prevode dokumentov in čakati več mesecev, preden jim priznajo poklicne kvalifikacije.
- Gasilci morajo včasih čakati na meji, preden jo lahko prečkajo, da bi pomagali svojim kolegom na drugi strani. V več državah članicah veljajo omejitve za reševalna vozila pri prevažanju bolnikov čez mejo.
- Podaljšanje tramvajske linije iz Strasbourga v Franciji čez mejo do sosednjega Kehla v Nemčiji je trajalo 10 let, med drugim zaradi različnih standardov ter zapletenega določanja cen in izdajanja vozovnic.
- Podjetja, ki poslujejo čez mejo, za izvedbo ključnih postopkov porabijo 60 % več kot podjetja, ki poslujejo na domačem trgu, predvsem zaradi dodatnih stroškov prevajanja in certificiranja¹¹.

Te zgodbe kažejo, da so številni vidiki življenja ob meji preveč zapleteni in obremenjujoči. Obenem pa sta javno posvetovanje in študija izpostavila številne zelo pozitivne primere evropskega vključevanja in priložnosti, ki jih ponujajo obmejne regije.

- Belgijski bolniki, ki so morali zaradi zdravljenja z dializo trikrat tedensko prepotovati 200 kilometrov, se lahko zdravijo 3 kilometre od doma tik za mejo s Francijo, odkar sta ti dve državi članici podpisali sporazume za delitev virov zdravstvenega varstva.
- Nekateri otroci v obmejnih regijah med Avstrijo in Češko republiko ter Madžarsko in Slovaško obiskujejo dvojezične, dvonacionalne vrtnice, kjer med igro spoznavajo dva jezika in dve kulturi.
- Države Beneluksa in nemška zvezna dežela Severno Porenje-Vestfalija izvajajo nova priporočila, ki bodo poenostavila vzajemno priznavanje kvalifikacij s sodelovanjem, ki temelji na vzajemnem zaupanju v izobraževalne sisteme.
- Posamezniki se lahko tudi učinkovito organizirajo za zastopanje skupnih interesov, kot dokazuje *Groupement Transfrontalier Européen*¹², združenje, ki zastopa več kot 30 000 dnevni migrantov med Švico in Francijo.

Takšnih spodbudnih primerov, kjer se priložnosti, povezane s prisotnostjo meje, uporabljajo v korist obmejnega prebivalstva, je zelo malo.

¹¹ Družba Ecorys Netherlands v sodelovanju z družbo Mazars, „Study about administrative formalities of important procedures and administrative burdens for businesses“, Evropska Komisija, april 2017: https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=9134&lang=sl, in delovni dokument služb Komisije SWD(2017) 213 z dne 2. maja 2017: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1503565263778&uri=CELEX:52017SC0213>.

¹² *Le Groupement Transfrontalier Européen*: <http://www.frontalier.org/>.

Komisija se je lotila analitičnega dela z raziskovanjem stroškov zapletenosti in podvajanja storitev na mejah. Nedavna študija¹³ o gospodarskem vplivu ovir v zvezi z mejami na BDP in stopnje zaposlenosti v regijah ob notranjih kopenskih mejah je pokazala, da bi bile lahko te regije v povprečju za 8 % bogatejše, če bi odstranili vse trenutne ovire in če bi vse regije uporabljale isti jezik¹⁴. Vendar pa ta scenarij ni niti uresničljiv niti zaželen, saj Evropa temelji na raznolikosti in subsidiarnosti. Če bi kljub temu odstranili le 20 % obstoječih ovir, bi se BDP v obmejnih regijah še vedno povišal za 2 %. Prav tako pomemben je predviden vpliv na delovna mesta, saj bi lahko ustvarili več kot 1 milijon delovnih mest. Ovire v zvezi z mejami trenutno omejujejo uporabo proizvodnih sredstev ali otežujejo doseganje ekonomij obsega. Prav tako ustvarjajo stroške za posameznike in podjetja. Ta negativen vpliv na gospodarstvo je v vsaki državi članici drugačen, vendar je očitno večji v državah, kjer obmejne regije ustvarjajo pomemben delež nacionalnega BDP.

Dokazi kažejo tudi, da ni enostavnih rešitev ter da je pojav težav v zvezi z mejami in njihovo reševanje zapleten postopek, ki vključuje vse vladne ravni in ravni javne uprave. Po poročanjih številnih deležnikov se težave na mejah vedno občutijo na lokalni ravni, rešitve pa se le redko najdejo lokalno. Za premagovanje ovir ali zmanjševanje zapletenosti je pomembno sodelovanje vseh vladnih ravni in ravni javne uprave.

3. KAJ JE MOGOČE STORITI

To poglavje izpostavlja področja, za katera je Komisija med pripravljanim delom z deležniki (študija, posvetovanje in delavnice) ugotovila, da imajo velik potencial za odstranitev nadaljnjih ovir. Določa tudi vlogo Komisije tako pri izvajanju lastnih ukrepov kot tudi pri podpori drugih ključnih akterjev.

V vsakem oddelku so na kratko opisane ugotovljene težave, ki so ponazorjene s primeri in/ali dobrimi praksami (te so natančneje opredeljene v priloženem delovnem dokumentu služb Komisije). Poglavje podaja tudi kratek pregled ukrepov, ki jih izvajajo Komisija ali nacionalne ustanove, ter predlaga nove ukrepe za Komisijo ali priporoča ukrepe za države članice in druge deležnike, kjer je to mogoče.

Izvajanje 10 ukrepov, ki so navedeni spodaj, bo olajšala vzpostavitev „kontaktne točke za meje“ znotraj Komisije. Naloge kontaktne točke za meje bodo: (1) zagotoviti, da ključni prihodnji ukrepi Komisije ustrezno upoštevajo čezmejne regionalne razsežnosti, (2) zagotoviti državam članicam in drugim ključnim akterjem podporo pri reševanju pravnih in upravnih mejnih regionalnih zadev, predvsem tistih, ki so povezane s prenosom direktiv EU ali zahtevami za usklajevanje, (3) zagotoviti praktične rešitve za nove ukrepe, ki izhajajo iz tega sporočila, (4) deliti izkušnje in dobre prakse z zadevnimi deležniki učinkovito in na širši ravni.

¹³ Politecnico di Milano (2017) Količinska opredelitev učinkov pravnih in upravnih ovir v zvezi z mejami v kopenskih obmejnih regijah.

¹⁴ Ta izračun ne vključuje stroškov odstranitve ovir. Za več informacij glej opombo 13.

3.1. Poglobitev sodelovanja in izmenjav

Nove pobude Komisije v obmejnih regijah ne bodo v celoti dosegle zelenega pozitivnega učinka, če učinkoviti mehanizmi za čezmejno sodelovanje ne bodo poglobljeni. Ti mehanizmi morajo, ne glede na to, ali so institucionalizirani ali ne, odražati razsežnost upravljanja na več ravneh pri oblikovanju politik EU. Številni takšni mehanizmi za sodelovanje že obstajajo.

Dobra praksa: Na medvladni ravni so Nordijski svet ministrov in države Beneluksa vzpostavili postopke za opredelitev in odpravo dvostranskih ovir v zvezi z mejami. Na regionalni ravni sta Konferenca zgornjega Rena ter Odbor širšega območja Köbenhavna in regije Skåne razvila institucionalizirane načine za odkrivanje lokalnih ovir in oblikovanje odziva.

Komisija poziva države članice in regije, naj še naprej razvijajo redne dialoge o mejnih vprašanjih. Bistvenim ciljem evropskega vključevanja, kot sta vzajemno priznavanje ali usklajenost pravil in postopkov, bi morale države članice in regije nameniti več pozornosti. Poziva se jih, naj v celoti izkoristijo obstoječe priložnosti za sklepanje sporazumov ali konvencij. Štiri makroregionalne strategije¹⁵ bi lahko na primer zagotovile ustrezen okvir za čezmejno sodelovanje med institucijami. Poleg tega bi morali sodelovanje tam, kjer je to izrecna zahteva zakonodaje EU, kot na primer pri številnih okoljskih pravnih aktih, uporabiti v celoti.

Ukrep: Za spodbujanje tega postopka in zagotavljanje izmenjave dobrih praks bo Komisija vzpostavila vseevropsko **spletno strokovno mrežo**, kjer bodo lahko deležniki predstavili pravna in upravna mejna vprašanja in rešitve ter o njih razpravljali. Ta mreža bo uporabljala Futurium – že obstoječo spletno platformo, ki jo je vzpostavila Komisija – upravljala pa jo bo Komisija prek svoje kontaktne točke za meje.

Ukrep: Poleg tega bo Komisija pred koncem leta 2017 objavila javni razpis za **pilotne projekte**. Namenjen bo javnim organom, ki želijo rešiti eno ali več pravnih oz. upravnih težav, povezanih z mejo. Projekti bi lahko bili na primer osredotočeni na izboljšanje skladnosti upravnih sistemov, spodbujanje mobilnosti delovne sile z boljšimi možnostmi za priznavanje kvalifikacij ali zagotavljanje usklajenosti pravnih standardov. Ti projekti bodo služili kot podlaga za iskanje inovativnih načinov reševanja mejnih vprašanj. Njihovi rezultati bodo povzeti v končni zbirki, ki bo razdeljena širokemu krogu ljudi in uporabljena za spodbujanje večje ozaveščenosti in zmogljivosti ključnih akterjev. Razpis bo odprt za vse javne organe, ki želijo sodelovati pri iskanju rešitev za mejna vprašanja v okviru svojega področja pristojnosti. Izbranih bo do 20 pilotnih projektov, ki bodo izkazali visoko predstavitveno vrednost in raven ponovljivosti.

¹⁵ Strategija EU za regijo Baltskega morja, strategija EU za Podonavje, strategija EU za jadransko-jonsko regijo in strategija EU za alpsko regijo.

3.2. Izboljšanje zakonodajnega postopka

Vzroke za večji delež ugotovljenih težav v zvezi z mejami je mogoče iskati v dejstvu, da v nacionalnih pravnih in upravnih sistemih hkrati obstaja več različnih predpisov. Tudi kadar obstaja evropski pravni okvir, imajo države članice določeno stopnjo svobode in diskrecije pri načinu prenosa te zakonodaje v svoje nacionalne sisteme. Nekatere ravni standardov, določenih v pravu EU, so v pravo različnih držav članic pogosto vključene različno strogo. Ko sta torej v zadeve na notranjih mejah vpletena dva različna sistema, lahko to povzroči zapletenost – in včasih celo pravno negotovost – ter ustvari dodatne stroške.

Primer: Direktiva 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju vsebuje 19 primerov, pri katerih veljajo minimalni standardi, na primer pri določanju posebnih rokov. To ustvarja 19 morebitnih priložnosti, v katerih je javno naročanje še posebej zahtevno, saj v nekaterih državah članicah veljajo daljši roki kot v drugih.

V svojem svežnju za boljše pravno urejanje, sprejetem leta 2015¹⁶, je Komisija predlagala ukrepe, da bi zagotovila upoštevanje teritorialnih vidikov pri sprejemanju političnih odločitev. To je mogoče predvsem z dobro izvedenimi ocenami učinka zakonodaje, ki vključujejo teritorialne elemente.

Dobra praksa: Neodvisen organ (Inštitut za nadnacionalno in evropsko regionalno čezmejno sodelovanje ter mobilnost Univerze v Maastrichtu) izvaja čezmejne ocene učinka prihodnje nacionalne zakonodaje in zakonodaje EU na podlagi delovnega programa, ki ga je razvil skupaj z nacionalnimi, regionalnimi in lokalnimi deležniki, za katere so mejna vprašanja pomembna, na nizozemskih mejah z Nemčijo in Belgijo¹⁷.

Ukrep: Komisija si bo še naprej prizadevala opredeliti vse bistvene **čezmejne vplive** z uporabo obstoječih metod in orodij. Komisija bo prek svoje kontaktne točke za meje in strokovne mreže, ki sta opisani zgoraj, spodbujala deležnike, za katere so mejna vprašanja pomembna, k bolj zavzetemu sodelovanju v tem procesu.

Ukrep: Za podporo državam članicam pri potrebnem usklajevanju med postopkom prenosa v njihovo zakonodajo bo kontaktna točka Komisije za meje organizirala **strokovno pomoč in svetovanje** o čezmejnih regionalnih vidikih. To bo med drugim temeljilo na rezultatih pilotnih projektov, navedenih zgoraj, in obstoječih dobrih praksah.

3.3. Omogočanje čezmejne javne uprave

Države članice EU imajo različne kulture in sisteme upravljanja. Ko gre za sodelovanje različnih sistemov, pa lahko ta raznolikost predstavlja omejitve. Večina upravnih postopkov se izvaja na nacionalni ravni in čezmejni postopki so redkejši. Kljub temu pa deležniki, za katere so mejna vprašanja pomembna, redno potrebujejo postopke, ki niso omejeni na domače

¹⁶ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Boljše pravno urejanje za boljše rezultate – agenda EU, COM(2015) 215 final z dne 19. maja 2015.

¹⁷ Inštitut za nadnacionalno in evropsko regionalno čezmejno sodelovanje ter mobilnost Univerze v Maastrichtu: <https://www.maastrichtuniversity.nl/research/institute-transnational-and-euregional-cross-border-cooperation-and-mobility-item>.

okolje. Pomanjkanje skupnega pristopa ali razumevanja in omejena količina vzajemno priznanih dokumentov lahko privedeta do dolgotrajnih in dragih postopkov, tudi v primeru ključnih življenjskih dogodkov.

Nekateri javni organi so na primer hitreje sprejeli e-upravo kot drugi, kar lahko povzroči težave pri čezmejnem sodelovanju, zlasti kadar so potrebni dokumenti ali obrazci. Tam, kjer se izvajajo rešitve e-uprave, to velja bolj za postopke znotraj države kot za čezmejni vidik¹⁸. Interoperabilnost e-sistemov javnih organov je še vedno omejena.

Primer: Sodelovanje med posamezniki in javnimi organi na Danskem je v veliki meri digitalizirano. Postopek pridobitve potrebne identifikacije in pravic za dostop je lahko za čezmejne dnevne migrante, ki živijo v sosednjih državah, zapleten. Kratki roki za izdajo davčne identifikacijske številke (*skattepersonnummer*) lahko na primer povzročijo zamude pri urejanju zaposlitvenih pogodb in zdravstvenega zavarovanja. Obravnavanje nekaterih zadev izven digitalnih sistemov predstavlja tveganje za zamude in zamujene roke.

Komisija v svojem Evropskem akcijskem načrtu za e-upravo za obdobje 2016–2020¹⁹ določa dolgoročno vizijo za odprte, učinkovite in vključujoče javne uprave, ki zagotavljajo brezmejne, personalizirane vseobsežne digitalne javne storitve. Čeprav je načrt po naravi splošen, predlaga ukrepe in orodja, ki bodo pomembni zlasti za obmejne regije, kot sta načelo „samo enkrat“ (kar pomeni, da javnim organom podatkov ni treba predložiti večkrat, ne glede na državo izvora²⁰) in orodje za samodejno prevajanje za javne organe²¹.

Ukrep: Države članice ter regionalni in lokalni organi se morajo **spopasti z izzivom e-uprave** in sprejeti konkretne ukrepe, ki bodo vplivali na obmejne državljane. Komisija bo ta postopek podprla z dejavnim spodbujanjem obstoječih e-rešitev med deležniki, za katere so mejna vprašanja pomembna, in javnimi organi, ki jih najbolj zadevajo čezmejne izmenjave podatkov. V ta namen bo Komisija pozvala **izvajalce tekočih in prihodnjih projektov e-uprave**, naj vključijo deležnike, za katere so mejna vprašanja pomembna, z namenom zagotavljanja čezmejnih javnih storitev, ki zadovoljujejo potrebe posameznikov in podjetij. Trdno podlago za to zagotavljajo uspešni projekti, ki se trenutno izvajajo, kot na primer vzajemno priznavanje elektronske identifikacije ali elektronska izmenjava informacij o socialni varnosti.

3.4. Zagotavljanje zanesljivih in razumljivih informacij ter podpore

Za reševanje čezmejnih ovir bosta potrebna čas in vztrajen trud. V vmesnem času pa je potrebno zagotoviti dostop do razpoložljivih in zanesljivih informacij ter storitev za reševanje

¹⁸ Poročilo Evropske komisije „EU eGovernment Report 2016 shows that online public services improved unevenly“, Digital Single Market, News, Digibytes, 3. oktober 2016: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-government-report-2016-shows-online-public-services-improved-unevenly>.

¹⁹ Sporočilo Evropske komisije „Evropski akcijski načrt za e-upravo za obdobje 2016–2020: pospešitev digitalne preobrazbe e-uprave“, COM(2016) 179 z dne 19. aprila 2016: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?qid=1503566265012&uri=CELEX:52016DC0179>.

²⁰ Projekt Evropske komisije „The “Once-Only” Principle (TOOP) Project launched in January 2017“, Digital Single Market, Project News and Results, 26. januar 2017: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/once-only-principle-toop-project-launched-january-2017>.

²¹ Strojno prevajanje za javne uprave – MT@EC: https://ec.europa.eu/info/resources-partners/machine-translation-public-administrations-mtec_sl.

težav v zvezi z bivanjem ali delom na drugi strani meje. V pripravljalnem delu za to sporočilo so posamezniki in podjetja izrazili zaskrbljenost zaradi pomanjkanja zanesljivih informacijskih storitev, kar lahko privede do pravne negotovosti, ki ovira čezmejno sodelovanje ali pa podaljša in podraži izvajanje čezmejnih projektov.

Dobra praksa: Infobest²², mreža točk „vse na enem mestu“ v zgornjerenski tristranski obmejni regiji med Francijo, Nemčijo in Švico, ki jo je sprva financiral program Interreg, trenutno posameznikom zagotavlja zanesljive informacije o vseh vidikih čezmejnega življenja, vključno z zaposlitvijo in izobraževanjem, ter podpira čezmejno izmenjavo z različnimi javnimi organi.

V tem okviru so koristne tudi vseevropske storitve in orodja, kot so portal Tvoja Evropa, informacijski sistem za notranji trg in mreža SOLVIT.

Ukrep: Komisija je nedavno predlagala osnutek uredbe o vzpostavitvi „**enotnega digitalnega portala**“²³, ki bo po sprejetju posameznikom in podjetjem prek enotne digitalne vstopne točke omogočila lažji dostop do kakovostnih informacij, spletnih upravnih postopkov in služb za pomoč. Enotni digitalni portal predvideva prvo uporabo načela „samo enkrat“ na ravni EU z omogočanjem izmenjave dokazov neposredno med pristojnimi organi iz različnih držav članic za več ključnih postopkov. Portal bo svoje uporabnike spodbujal tudi k podajanju povratnih informacij z namenom stalnega razvoja, da bi lahko zadovoljil njihove potrebe, in zbiranja informacij o ovirah na enotnem trgu.

Ukrep: Komisija se v svojem nedavno sprejetem sporočilu „Akcijski načrt za krepitev mreže SOLVIT: zagotovitev prednosti enotnega trga državljanom in podjetjem“²⁴ zavezuje, da bo še naprej **krepila mrežo SOLVIT** z državami članicami, tako da bi bilo obravnavanih več čezmejnih vprašanj posameznikov in podjetij.

3.5. Podpiranje čezmejnega zaposlovanja

Komisija je med pripravljalnim delom ugotovila, da je mobilnost delovne sile najpomembnejše področje, na katerega neposredno vplivajo ovire v zvezi z mejami. To zadeva predvsem čezmejne delavce, ki živijo na eni strani meje in vsak dan ali teden potujejo na delo na drugo stran meje²⁵.

Na evropski ravni obstajajo številna orodja in mehanizmi usklajevanja za spodbujanje čezmejnega zaposlovanja, kot so Evropska mreža zavodov za zaposlovanje (EURES), pravila za usklajevanje sistemov socialne varnosti, evropsko ogrodje kvalifikacij, ki podpira razumevanje in primerjavo kvalifikacij, okvir Europass, ki posameznikom omogoča, da

²² Infobest: <https://www.infobest.eu/>.

²³ Predlog Uredba Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi enotnega digitalnega portala za zagotavljanje informacij in postopkov ter služb za pomoč in reševanje težav ter o spremembi Uredbe (EU) št. 1024/2012 z dne 2. maja 2017: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A52017PC0256>.

²⁴ Sporočilo Evropske komisije Akcijski načrt za krepitev mreže SOLVIT: zagotovitev prednosti enotnega trga državljanom in podjetjem, COM(2017) 255 z dne 2. maja 2017: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:52017DC0255>.

²⁵ Čezmejni delavci (obmejni delavci) so opredeljeni kot državljani EU/Efte, ki živijo v eni državi EU ali Efte in delajo v drugi državi ter redno vsak dan ali vsaj vsak teden prečkajo mejo, ne glede na njihovo točno državljanstvo (če so državljani EU-28/Efte).

predstavijo svoje spretnosti in kvalifikacije, evropska klasifikacija spretnosti, kompetenc, kvalifikacij in poklicev ter evropska poklicna izkaznica, vseevropski digitalni postopek za priznavanje poklicnih kvalifikacij. Kar zadeva financiranje, tako program EU za zaposlovanje in socialne inovacije (EaSI) kot tudi Evropski socialni sklad zagotavljata podporo za mobilnost delavcev v obmejnih regijah. Mreža EURES v okviru programa EaSI podpira čezmejna partnerstva, ki čezmejnemu delavcu in njegovim delodajalcem zagotavljajo informacije in storitve posredovanja zaposlitev.

Dobra praksa: Inšpektorata za socialno varnost in delo Galicije in severne Portugalske sta ustanovila mrežo, podprto z lokalnim čezmejnimi partnerstvom EURES, ki omogoča hitrejše reševanje ovir za čezmejno mobilnost delodajalcev in delavcev. Razvila sta učinkovito sodelovanje med organizmi socialne varnosti in delovnim inšpektoratom v čezmejni regiji.

Kljub temu pa pozitivni učinki teh ukrepov/orodij niso dosegli svojega celotnega potenciala v obmejnih regijah. Še vedno je mogoče izboljšati postopke, kot so: dokončanje vajeništva, priznavanje spretnosti in kompetenc v celoti, dostop do prostih delovnih mest, identificiranje delavcev, pridobivanje pravne varnosti v zvezi z davčnimi vprašanji, zagotavljanje polne socialne varnosti, pridobivanje poklicnega zavarovanja za zdravstvene delavce, odprava zapletenih postopkov za pridobitev dokazil o usposobljenosti. Druga področja, ki jih je potrebno izboljšati, so še zagotavljanje informacij, tudi posameznikom in delodajalcem, ter zbiranje podatkov za sprejemanje odločitev.

Ukrep: Države članice in regionalne organe se spodbuja, da okrepijo sodelovanje med **javnimi službami za zaposlovanje** v obmejnih regijah, vključno s skupnimi službami za čezmejno zaposlovanje, za izboljšanje dostopa do informacij in delovnih mest na čezmejnem trgu dela. Obstoječe prakse bodo ob uporabi predlagane strokovne mreže, ki je navedena zgoraj, dostopne širšemu krogu ljudi.

3.6. Spodbujanje večjezičnosti na mejah

Bogastvo kultur in tradicij po vsej Evropi je velika prednost. Večjezičnost je cilj evropskega vključevanja. Znanje tujih jezikov je vse bolj pomembno tudi za povečanje zaposljivosti, mobilnosti in konkurenčnosti, kar še posebej velja v obmejnih regijah.

Dobra praksa: Strategija za Francijo, ki jo je sprejela nemška regija Posarje²⁶ leta 2014, spodbuja dvojezični pristop na vseh ravneh uprave. Podprta je z učnim načrtom, ki vključuje obvezno učenje francoščine, ki se začne v predšolskem izobraževanju. Iz tega razloga je več kot polovica vseh vrtcev na tem območju dvojezičnih.

Kljub vsemu so številni udeleženci javnega posvetovanja za to sporočilo poudarili, da jezik predstavlja vir težav. Izkušnje deležnikov, za katere so mejna vprašanja pomembna, pogosto kažejo, da neprilagodljivost pri uporabi različnih jezikov na obeh straneh meje povečuje upravne obremenitve ter ovira pomembne izmenjave med javnimi upravami in posamezniki.

²⁶ Posarska strategija za Francijo, oktober 2016:
https://www.saarland.de/dokumente/ressort_finanzen/MFE_Frankreich_Strategie_LangDIn4S_UK_Lay2.pdf.

Komisija izvaja strategijo, ki jo je potrdil Svet, in temelji na cilju, ki so ga določili voditelji držav in vlad EU, da bi morali imeti vsi državljani možnost učenja dveh tujih jezikov od zgodnjega otroštva²⁷. V obmejnih regijah je eden od teh dveh jezikov po možnosti jezik sosednje države. Učenje jezikov je tudi vsesplošna prednostna naloga evropskega programa financiranja za izobraževanje, usposabljanje, mladino in šport: Erasmus+. Program podpira učenje jezika v obmejnih regijah na številne načine.

Ukrep: Države članice, regije in občine se poziva, naj izkoristijo možnosti vseživljenjskega učenja za okrepitev prizadevanj za **spodbujanje dvojezičnosti** v obmejnih regijah. Obstoječe dobre prakse bi morale biti vir navdiha in Komisija jih bo še naprej spodbujala. Kjer bo potrebno, bodo to podprli obstoječi instrumenti financiranja, kot sta programa čezmejnega sodelovanja Erasmus+ ali Interreg.

3.7. Spodbujanje čezmejne dostopnosti

Promet ima ključno vlogo pri omogočanju izmenjav med regijami prek nacionalnih meja. Zlasti storitve javnega prevoza ne pomagajo le pri procesih vključevanja, temveč tudi krepijo trajnost čezmejne povezljivosti. Številni državljani v obmejnih regijah se še vedno srečujejo s pomanjkljivimi, nezadostnimi ali nekakovostnimi storitvami javnega prevoza. To se nanaša na tri ravni: 1) infrastrukturne povezave, 2) zagotavljanje storitev in 3) kakovost storitev. Pomanjkljiva ali nedelujoča je v številnih primerih na notranjih mejah EU zlasti železniška infrastruktura manjšega obsega, razlog za to pa so različne težave (npr. razlike v prednostnih nalogah, različni pravni/postopkovni/organizacijski vidiki, proračunske omejitve).

Dobra praksa: Program Interreg financira projekte čezmejne mobilnosti, ki so večinoma vključeni v podatkovno zbirko KEEP²⁸. Na tristranskem obmejnem območju med Nemčijo, Nizozemsko in Belgijo so na primer ponudniki javnega prevoza razvili skupno platformo (<http://mobility-euregio.com>) z združenimi voznimi redi, skupnimi cenami in sodobnim sistemom za izdajanje vozovnic. Na nemško-švicarski meji je bila vzpostavljena nova avtobusna linija med Grenzach-Wyhlom (DE) in Baslom (CH) za 1 900 lokalnih dnevnik migrantov (od skupno 14 000 prebivalcev).

Pomembne prednostne naloge na ravni EU so večja usklajenost in koordinacija tehničnih in pravnih standardov, skupaj z doseganjem interoperabilnosti v prometnem sektorju. Koordinacija in usklajevanje sta bila uspešna na področju vseevropskega prometnega omrežja, ki lahko služi kot zgled za druga področja politik, ki niso omejena zgolj na promet. Ko gre na primer za zagotavljanje večmodalnih potovalnih informacij po vsej EU, bo prihodnja zakonodaja EU zagotovila ustrezne okvirne pogoje, ki bodo omogočili medsebojno sodelovanje vseh zadevnih deležnikov v vrednostni verigi potovalnih informacij²⁹.

²⁷ Evropska unija – Svet EU, Sklepi sveta o večjezičnosti in razvoju jezikovnih kompetenc, maj 2014: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:52014XG0614\(06\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:52014XG0614(06)).

²⁸ www.keep.eu.

²⁹ Izvajanje zagotavlja Delegirana uredba o dopolnitvi Direktive 2010/40/EU.

Ukrep: Študija manjkajočih železniških povezav vzdolž notranjih meja, ki jo bo izvedla Komisija, bo na voljo leta 2018. Komisija jo bo delila z deležniki prek kontaktne točke za meje.

Ukrep: Organizacija in izvajanje storitev čezmejnega javnega prevoza sta v pristojnosti organov na nacionalni, regionalni in lokalni ravni. Države članice, regije in občine se zato poziva, da **okrepijo svoja prizadevanja, da bi posameznikom zagotovile bolj kakovostne in bolj celostne storitve javnega prevoza.** Kontaktna točka za meje bo delila dobre prakse in zagotavljala strokovno svetovanje, kadar bo to mogoče.

3.8. Spodbujanje večjega združevanja struktur zdravstvenega varstva

Spodbujanje sodelovanja med državami članicami z namenom dopolnjevanja zdravstvenih storitev v obmejnih regijah je za EU prednostna naloga³⁰. Za povračilo stroškov čezmejnega zdravstva obstajajo različne strukture in načela, posledica tega pa so npr. različni in zapleteni postopki za predhodno odobritev zdravstvenih storitev in plačil/povračil, upravna obremenitev bolnikov, ki se poslužujejo čezmejnih posvetovanj s specialisti, neskladnosti pri uporabi tehnologije in izmenjavi podatkov bolnikov, pomanjkanje enotnih dostopnih informacij, med drugim tudi pomanjkanje informacij v jeziku bolnikov. Omejena dostopnost z obeh strani meje tako bolnikom preprečuje, da bi v celoti izkoristili strukture zdravstvenega varstva. Službe za nujno pomoč in reševalne službe včasih ne morejo nemoteno izvajati čezmejnih intervencij.

Dobra praksa: Institucionaliziran sporazum o ustanovitvi sedmih območij organiziranega čezmejnega zdravstvenega varstva na francosko-belgijski meji³¹ je do sedaj izkoristilo že več kot 20 000 bolnikov, ki so prejeli zdravstveno oskrbo bližje svojemu domu v sosednji državi.

Ukrep: S celovitim **popisom čezmejnega zdravstvenega sodelovanja** po vsej EU bo Komisija opredelila dobre prakse in analizirala prihodnje izzive. Popis bo na voljo leta 2018 in Komisija ga bo delila z deležniki prek kontaktne točke za meje. Komisija bo v letu 2018 organizirala tudi strateški dogodek, na katerem bo predstavila dobre prakse čezmejnega zdravstvenega sodelovanja in preučila možnosti za njegov nadaljnji razvoj v celotni Uniji.

3.9. Upoštevanje pravnega in finančnega okvira za čezmejno sodelovanje

EU je uvedla številna pravna in finančna orodja, ki spodbujajo sodelovanje prek evropskih meja. Evropsko združenje za teritorialno sodelovanje³² na primer omogoča subjektom iz dveh ali več držav članic, da sodelujejo v okviru skupne strukture s pravno osebnostjo. To v številnih primerih spodbuja čezmejno sodelovanje, regionalnim in lokalnim organom pa omogoča, da sodelujejo, ne da bi za to morali skleniti sporazum na ravni držav članic. Kljub

³⁰ Poleg določb, navedenih v Pogodbi, je mogoče izpostaviti Direktivo o uveljavljanju pravic pacientov pri čezmejnem zdravstvenem varstvu (2011/24/EU) in Uredbo EU o koordinaciji sistemov socialne varnosti (883/2004).

³¹ *Espaces Transfrontaliers, La Communauté de santé transfrontalière:*
<http://www.espaces-transfrontaliers.org/ressources/themes/sante/sante-4/>.

³² Uredba (ES) št. 1082/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 (UL L 210, 31.7.2006, str. 19), kakor je bila spremenjena z Uredbo (EU) št. 1302/2013 z dne 17. decembra 2013 (UL L 347, 20.12.2013, str. 303).

temu pa njihova institucionalna narava ni vedno primerna za reševanje pravnih in upravnih ovir.

Dobra praksa: EGTC Lille-Tournai-Kortrijk Eurometropolis³³ je največja čezmejna metropola v Evropi. Združuje 14 ustanov iz Francije in Belgije (nacionalne, regionalne in lokalne organe, razvojne agencije), ki si skupaj prizadevajo, da bi odpravile „učinek meje“ in olajšale vsakdanje življenje svojim 2,1 milijona prebivalcem.

Ukrep: Številne države članice razmišljajo o prednostih novega **instrumenta**, ki bi na prostovoljni osnovi in s privolitvijo pristojnih organov omogočil, da bi pravila ene države članice veljala tudi v sosednji državi članici za posamezen časovno omejen projekt ali ukrep, ki se izvaja v obmejni regiji in so ga začeli lokalni in/ali regionalni javni organi. Službe Komisije to natančno spremljajo. Ob upoštevanju dokazov, pridobljenih iz pilotnih projektov, ki so navedeni v oddelku 3.1, bo Komisija preučila možnosti za nadaljnje izvajanje tega instrumenta.

Ukrep: Države članice in evropske institucije bi morale zgodaj vzpostaviti dialog za proučitev načinov, na katere lahko prihodnji **programi financiranja** bolj strateško prispevajo k preprečevanju in odpravljanju ovir v zvezi z mejami ter razvoju čezmejnih javnih storitev.

3.10. Zbiranje dokazov čezmejnega sodelovanja za obveščanje nosilcev političnih odločitev

Zbiranje podatkov in dokazov o ovirah v zvezi z mejami je prvi korak k njihovem reševanju, vendar se za zbiranje in analiziranje informacij o težavah in kompleksnostih v zvezi z mejami namenja zgolj omejena sredstva. Odličen način zbiranja in analiziranja informacij imajo v Franciji³⁴ ter na Madžarskem³⁵.

Podobno omejen obseg razpoložljivih statističnih in geoprostorskih podatkov o čezmejnih pretokih zmanjšuje možnosti za dejanski razvoj čezmejne politike in sprejemanje odločitev. Obstaja nekaj prizadevanj na regionalni ravni, po katerih bi se lahko zgledovale tudi druge regije.

Dobra praksa: Podatkovni portal za širše območje³⁶ Luxembourg zbirata podatke petih nacionalnih in regionalnih statističnih uradov, s katerimi oblikovalcem politik posreduje dokaze o čezmejnih pretokih in teritorialnih trendih na območju, ki ga zaznamuje visoka stopnja sodelovanja (npr. 200 000 čezmejnih delavcev).

Statistični in geoprostorski podatki, ki opisujejo čezmejne pretoke in pojave, niso vedno na voljo v zadostni meri ali niso dovolj standardizirani, da bi oblikovalcem politik omogočali sprejemanje premišljenih odločitev. Države članice bi morale pod vodstvom Evropskega statističnega urada preučiti inovativne metodologije za zbiranje podatkov (npr.

³³ Eurometropolis: <http://www.eurometropolis.eu/>.

³⁴ Mission Opérationnelle Transfrontalière: www.espaces-transfrontaliers.org.

³⁵ Srednjeevropska služba za čezmejne pobude: www.cesci-net.eu.

³⁶ Grand Région: <http://www.grande-region.lu/portal/>.

georeferenciranje ali geokodiranje), ki so pripravljene za čezmejno analizo, kot so na nadomrežjih temelječi podatki.

Ukrep: Komisija financira **enoletni pilotni projekt s statističnimi uradi** za preskušanje morebitne uporabe podatkov iz raziskave delovne sile, upravnih in popisnih podatkov ter podatkov mobilnih telefonov. To sodelovanje z državami članicami bi bilo treba nadaljevati in okrepiti na podlagi rezultatov pilotnega projekta, ki bodo na voljo leta 2018.

Ukrep: Komisija sodeluje s programom za teritorialno sodelovanje Mreže za spremljanje evropskega prostorskega načrtovanja (ESPON), da bi še naprej **spodbujala teritorialne raziskave, povezane z obmejnimi regijami**. Komisija nadgrajuje tudi uspešne dejavnosti teritorialnih raziskav, ki jih financirata sedmi okvirni program za raziskave in tehnološki razvoj Obzorje 2020 ter skupni raziskovalni center. V skladu s tem bo kontaktna točka za meje spodbujala sprejemanje premišljenih odločitev v odziv na izzive, s katerimi se soočajo obmejne skupnosti.

4. SKLEPI

Regije ob notranjih mejah v državah EU znatno prispevajo k družbenogospodarskemu bogastvu Evrope. To so geografska območja, kjer so procesi evropskega vključevanja del vsakdanjega življenja posameznikov, podjetij in javnih organov.

Dokazi kažejo, da je mogoče veliko pridobiti z zmanjšanjem negativnega učinka teritorialnih, pravnih in upravnih odstopanj, ki so prisotna v obmejnih regijah.

Da bi bolje izkoristili potencial obmejnih regij, je potrebno ukrepanje na ravni EU v sodelovanju z državami članicami, regijami in drugimi deležniki. Pri tem ima glavno vlogo Komisija. Ta lahko pri predlaganju zakonodaje ali mehanizmov financiranja neposredno ukrepa na področjih, ki so v njeni pristojnosti. Prav tako lahko podpira države članice in regije pri boljšem razumevanju izzivov in razvoju operativnih sporazumov, zlasti s spodbujanjem izmenjave informacij in predstavljanjem uspešnih praks.

Proračun EU je v zadnjih 25 letih pomembno prispeval k razvoju obmejnih regij. Prihodnji programi financiranja bi morali to še naprej zagotavljati kar se da uspešno in učinkovito, s poudarkom na področjih, ki imajo posebno visoko evropsko dodano vrednost. Zagotoviti bi bilo treba, da je reševanje težav v zvezi z mejami v središču programov čezmejnega sodelovanja. Podobno bi morale biti osrednji del teh programov vrzeli in manjkajoče povezave na različnih področjih politike, vključno s prometom. Nazadnje bi bilo mogoče razmisliti o združevanju skupnih javnih služb v sosednjih obmejnih regijah in potreb po vzpostavljanju institucij.

Države članice in regije imajo prav tako osrednjo vlogo v tem postopku – ukrepati morajo na področjih, ki so v njihovi pristojnosti, da bi preprečile pojavljanje ovir in odpravile že obstoječe. Resno bi si morale prizadevati za večjo skladnost (npr. pri prenosu prava EU), boljše vzajemno priznavanje in doslednejšo usklajenost z vsako sosedo.

Komisija bo ukrepala še v letu 2017 in v prihajajočih letih, kot je opisano zgoraj. Kontaktna točka za meje bo vzpostavljena kmalu, tako da se bodo lahko predlagani ukrepi začeli hitro izvajati.

Cilj je pokazati, da lahko obmejne regije povečajo svoj prispevek k družbenogospodarski dobrobiti državljanov EU, obenem pa postanejo živi laboratoriji evropskega vključevanja v korist evropskih ozemelj in njihovih prebivalcev.