



Bryssel den 20.9.2017
COM(2017) 534 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH
EUROPAPARLAMENTET**

Att stärka tillväxt och sammanhållning i EU:s gränsområden

{SWD(2017) 307 final}

1. GRÄNSOMRÅDENA ÄR VIKTIGA I EU

Europeiska unionen (EU) och dess närmaste grannar i Europeiska frihandelsandsammanslutningen (Efta) har sammanlagt 40 inre gränser¹. Under de senaste decennierna har integrationsprocessen i EU hjälpt områdena kring de inre gränserna att omvandlas från ytterområden till områden med tillväxt och möjligheter. Fullbordandet av den inre marknaden 1992 har lett till ökad produktion och sänkta kostnader inom EU genom avskaffade tullformaliteter, harmoniserade eller ömsesidigt erkända tekniska regler och lägre priser tack vare konkurrensen. Handeln inom EU har ökat med 15 % på tio år. Tillväxten har stärkts och det har skapats cirka 2,5 miljoner fler arbetstillfällen.

Förändringarna har medfört såväl fördelar (fri rörlighet har ökat kontakterna över gränserna på lokal nivå) som nackdelar (antalet arbetstillfällen inom tullen och närliggande verksamheter har minskat) för gränsområdena². Rent generellt har möjligheterna att utveckla gemensamma tjänster och aktiviteter på lokal nivå ökat.

EU:s inre gränsområden...

- Omfattar 40 % av EU:s territorium
- Motsvarar 30 % av befolkningen – 150 miljoner invånare
- Producerar 30 % av EU:s BNP
- Är hem för nästan 2 miljoner gränspendlare, varav 1,3 miljoner gränsarbetare, vilket motsvarar 0,6 % av alla anställda i EU (t.ex. 450 000 i Frankrike, 270 000 i Tyskland, 140 000 i Polen och 135 000 i Slovakien)

I artikel 174 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt erkänns de utmaningar som gränsområdena ställs inför. Där föreskrivs att unionen ska uppmärksamma dessa regioner särskilt i sina åtgärder för att stärka den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningen i EU.

Sedan 1990 har finansiering från Interreg gett stöd till program för gränsöverskridande samarbete i gränsområden i EU och Eftaländerna. Tusentals projekt³ och initiativ har finansierats och bidragit till att förbättra integrationen i EU. De viktigaste resultaten av Interregprogrammen är ökat förtroende, bättre anslutningsmöjligheter, bättre miljö, bättre hälsa och ökad ekonomisk tillväxt⁴. Från projekt människor emellan till infrastrukturinvesteringar och stöd till initiativ för samarbete mellan olika institutioner, har Interreg gett konkreta resultat för gränsregionerna och bidragit till deras utveckling.

Arbetet fortsätter än i dag. Nästan 6 miljarder euro har öronmärkts i EU:s budget för Interregs gränsöverskridande program 2014–2020. Dessa genomförs vid alla gränser för att integrationen ska kunna fortsätta och gränsregionerna ska kunna förverkliga sin potential fullt ut. Det kommer att göras stora investeringar för att förbättra levnadsvillkoren: gemensamma miljöinsatser och åtgärder för att hantera effekterna av klimatförändringen kommer att

¹ Efta: Norge, Schweiz och Liechtenstein. Island har endast havsgränser mot EU. Se karta på s. 3.

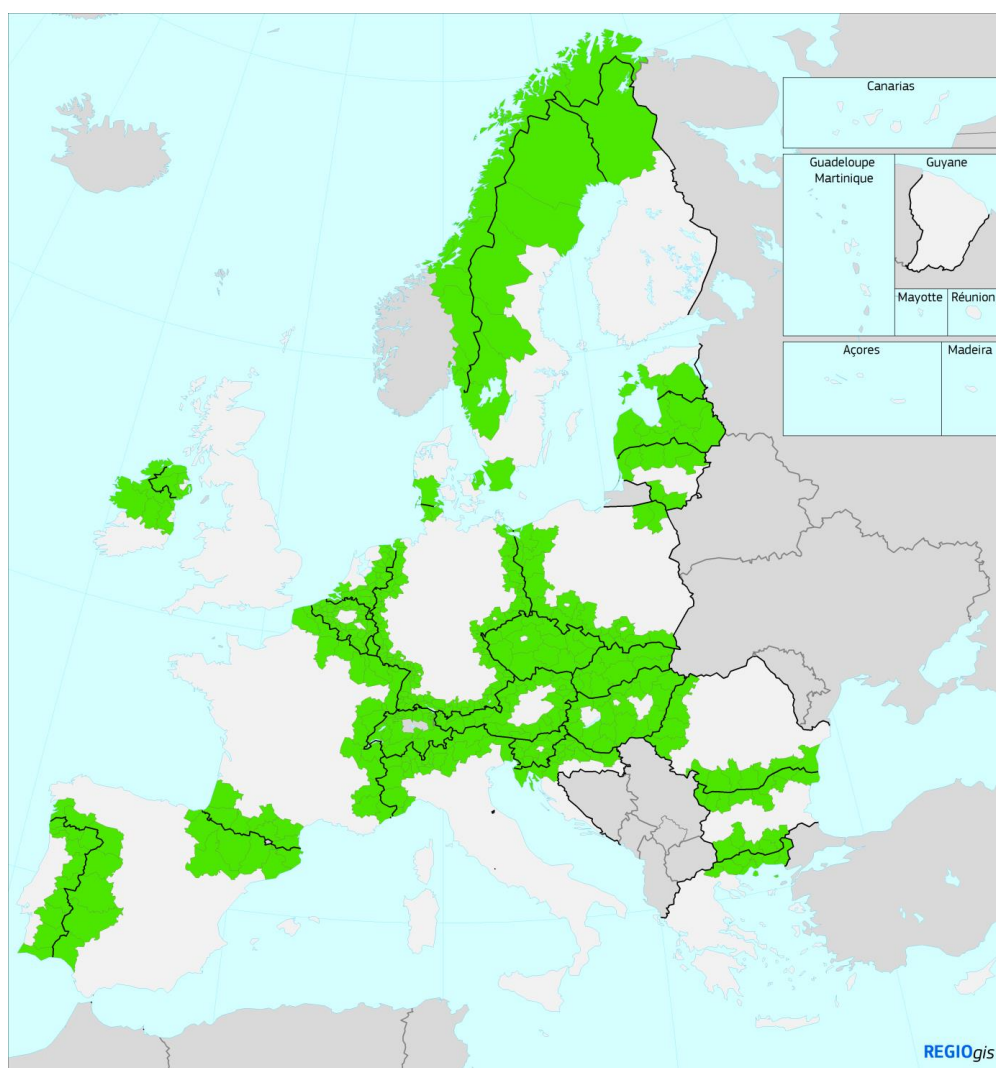
² Av statistiska skäl baseras data och information på Nuts 3-regioner enligt nomenklaturen för statistiska territoriella enheter: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts>

³ Projekten finns samlade i Keep-databasen som finansieras av Interreg: www.keep.eu

⁴ De fem viktigaste resultaten lyftes fram 2015 när Interreg firade 25 år.

förbättra skyddet för gränsområdenas invånare. Gemensamma forskningsinitiativ och forskningsanläggningar kommer att lyfta gränsområdenas ekonomiska och innovativa potential. Strategier för smart specialisering kommer att ge den regionala och lokala innovationen en skjuts, även över gränserna⁵. Investeringsplanen för Europa, som stärktes och utökades 2016, kommer också att bidra till gränsområdenas utveckling. Den tredje pelaren, som handlar om att undanröja hinder för investeringar, kommer att skapa bättre förutsättningar för gränsöverskridande investeringsprojekt⁶.

Gränsregionerna är områden där den europeiska integrationsprocessen bör kunna ge mest påtagliga positiva effekter – studier, arbete, vård och omsorg och affärer över gränserna är daglig verksamhet som bör gå att bedriva trots att det finns en administrativ nationell gräns.



Karta: Gränsregioner längs inre landgränser mellan EU-28- och Eftaländer

⁵ Kommissionens meddelande *Ökad innovation i EU:s regioner: strategier för motståndskraftig, inkluderande och hållbar tillväxt*, COM(2017)376 av den 18 juli 2017.

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

⁶ Investeringsplanen: https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan_sv

De belägg som kommissionen har samlat in visar dock att gränsområdena generellt sett har sämre ekonomi än andra områden i en medlemsstat. Tillgången till offentliga tjänster som sjukhus och universitet⁷ är i allmänhet sämre i gränsområdena. Ofta är det fortfarande komplicerat och dyrt att ta sig fram mellan de olika administrativa och rättsliga systemen⁸. Privatpersoner, företag, myndigheter och icke-statliga organisationer har berättat för kommissionen om sina tidvis negativa erfarenheter av kontakter över internationella gränser.

För att lösa dessa långvariga problem räcker det inte med enbart finansiering och investeringar, utan det krävs andra åtgärder som tillägg till det ekonomiska stödet från EU. I detta meddelande belyser vi vad EU och EU-medlemsstaterna kan göra för att minska komplexiteten i, tidsåtgången och kostnaderna för interaktion över gränserna och främja gemensamt utnyttjande av tjänster vid de inre gränserna. Vi tittar på vad som behöver förbättras för att invånare vid gränserna fullt ut ska kunna dra fördel av de möjligheter som erbjuds på ömse sidor gränsen. På så sätt kan EU stärka sina gränsområden ännu mer och bidra till att skapa tillväxt och arbetstillfällen.

Syftet med detta meddelande är att EU ska komma närmare sina invånare och att se till att EU:s lagstiftningsprocess fungerar effektivt till förmån för privatpersoner och företag. Vitboken om EU:s framtid⁹ och de efterföljande diskussionsunderlagen var startskottet för en bred debatt om hur EU bör utvecklas framöver för att bäst kunna tillgodose alla EU-invånares behov. Framför allt är det många som anser att territoriellt samarbete och gränsöverskridande samarbete skapar verkligt mervärde för EU-invånarna.

Detta meddelande bidrar också till debatten med förslag till åtgärder och rekommendationer som ska underlätta samarbetet för inre gränsområden, minska hindren och hjälpa invånare och företag vid gränserna att ta vara på dessa områdens fulla potential.

2. FORTSATT SVÅRIGHETER

Efter ett webbaserat offentligt samråd på alla EU-språk och efterföljande forskning och kontakter med intressenter¹⁰ har kommissionen konstaterat att företag och privatpersoner vid gränserna möts av ett antal svårigheter. De är inte alltid unika för gränsområdena, men är särskilt kännbara där på grund av de täta och nära kontakterna över gränsen.

Historier från livet vid gränsen

- En terapeut som hade en deltidsanställning i Belgien och samtidigt arbetade deltid som frilansare i Frankrike fick vänta i åtta månader på att få tillförlitlig information om vilka skatteregler som gällde och därmed om sin disponibla inkomst.

⁷ *Territories with specific geographical features*, Europeiska kommissionen, GD REGIO (2009), Working Paper nr 02/2009. http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/working-papers/2009/territories-with-specific-geographical-features

⁸ Som hinder vid gränserna avses i meddelandet inte bara hinder för den fria rörligheten i den mening som EU-domstolen har fastställt, utan även lagar, regler eller administrativa metoder som hämmar gränsområdets potential i samverkan över gränsen.

⁹ Europeiska kommissionen: *Vitbok om EU:s framtid*, COM(2017)2025 av den 1 mars 2017.

¹⁰ ”Cross-Border Review” på http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/review/

- En person som hade varit med om en arbetsolycka i Sverige kunde inte få rehabilitering hemma i Danmark, eftersom det saknades en överenskommelse mellan de båda ländernas socialförsäkringssystem.
- En elev som läste teknik i Belgien kunde inte göra sin lärlingsperiod nära hemmet i Frankrike, eftersom de båda ländernas lärlingssystem inte var kompatibla.
- Om man bor i norra Portugal och vill arbeta på andra sidan gränsen i Spanien måste man betala stora summor för att få officiella översättningar av handlingar och sedan vänta flera månader innan man får sina yrkeskvalifikationer erkända.
- Brandmän kan tvingas vänta vid gränsen innan de får åka och hjälpa sina kolleger på andra sidan. I flera medlemsstater gäller restriktioner för att patienter ska få transporteras i ambulans över gränsen.
- Det tog tio år att färdigställa förlängningen av Strasbourgs spårvagnslinje i Frankrike över gränsen till grannstaden Kehl i Tyskland, bl.a. på grund av skillnader i standarder och komplicerade prissättnings- och biljettfrågor.
- Företag som gör affärer över gränserna lägger 60 % mer än företag som har sin verksamhet inom landet på att utföra viktiga åtgärder, framför allt på grund av extra översättnings- och certifieringskostnader¹¹.

Dessa historier visar att många aspekter av livet vid gränsen är onödigt komplicerade och betungande. Samtidigt lyfte det offentliga samrådet och undersökningen fram ett antal mycket positiva exempel på den EU-integration och de möjligheter som gränsområdena erbjuder.

- Belgiska patienter som tidigare var tvungna att resa 200 km tre gånger i veckan för att få dialys kan nu få sin behandling 3 km hemifrån, på andra sidan gränsen i Frankrike, efter att de båda länderna tecknade avtal om att dela på vårdresurserna.
- Vissa barn i gränsområdena mellan Österrike och Tjeckien, Ungern och Slovakien går i tvåspråkig barnomsorg för två nationaliteter, där de får leka på två språk och med två kulturer.
- Beneluxländerna och Nordrhein-Westfalen i Tyskland arbetar med att genomföra nya rekommendationer som kommer att underlätta ömsesidigt erkännande av kvalifikationer genom samarbete som baseras på ömsesidigt förtroende för varandras utbildningssystem.
- Även privatpersoner kan organisera sig effektivt för att bevaka sina gemensamma intressen, precis som *Groupement Transfrontalier Européen*¹² har gjort. Denna sammanslutning företräder mer än 30 000 pendlare mellan Schweiz och Frankrike.

Inspirerande exempel som dessa, där möjligheterna med att befinna sig vid gränsen har använts till gränsinvånarnas fördel, är dock alldeles för få.

¹¹ Ecorys Netherlands tillsammans med Mazars, "Study about administrative formalities of important procedures and administrative burdens for businesses", Europeiska kommissionen, april 2017: https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=9134&lang=en och arbetsdokument från kommissionens avdelningar SWD(2017) 213 av den 2 maj 2017, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1503565263778&uri=CELEX:52017SC0213>

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

Kommissionen har inlett en analys för att undersöka kostnaderna för de komplicerade förfarandena och dubbelarbetet vid gränserna. En färsk studie¹³ av hur hindren vid gränserna påverkar BNP och sysselsättning i inre gränsområden tyder på att dessa områden i genomsnitt skulle kunna vara 8 % rikare om alla de nuvarande hindren undanröjdes och alla använde ett gemensamt språk¹⁴. Detta scenario är dock varken genomförbart eller önskvärt, eftersom EU bygger på mångfald och subsidiaritet. Men om bara 20 % av de befintliga hindren undanröjdes skulle gränsområdena ändå tjäna 2 % i BNP. Effekterna på sysselsättningen väntas också bli stora och skulle kunna ge en miljon arbetstillfällen. De nuvarande gränshindren begränsar användningen av produktiva tillgångar och gör det svårare att nå skalfördelar. De skapar också kostnader för privatpersoner och företag. De negativa effekterna varierar mellan medlemsstaterna, men är tydligt större i länder där gränsområdena står för en stor andel av den nationella BNP.

Beläggen visar också att det inte finns några enkla lösningar och att framväxten av problem vid gränsen och deras lösningar är en komplicerad process som berör alla regeringsnivåer och alla nivåer inom den offentliga förvaltningen. Svårigheter vid gränserna är alltid kännbara lokalt, men det går sällan att hitta lokala lösningar, vilket många intressenter har vittnat om. För att undanröja hinder eller minska komplexiteten måste alla delar av regeringen och förvaltningen arbeta tillsammans.

3. VAD KAN MAN DÅ GÖRA?

I detta kapitel belyser vi de områden där det finns stor potential för att undanröja ytterligare hinder enligt kommissionens förberedande arbete tillsammans med intressenterna (undersökning, samråd och workshoppar). Här beskrivs hur kommissionen kan bidra positivt genom egna insatser och genom att stödja andra viktiga aktörer.

Varje avsnitt innehåller en kort beskrivning av problemen och de illustreras med exempel och/eller bra lösningar (du hittar en mer detaljerad beskrivning av dem i det åtföljande arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar). Kapitlet innehåller också en snabb genomgång av de åtgärder som kommissionen eller nationella institutioner håller på att vidta. När så är möjligt föreslår vi också nya åtgärder som kommissionen ska vidta eller som vi rekommenderar för medlemsstaterna och andra berörda.

En ”kontaktpunkt för gränserna” kommer att bildas inom kommissionen för att stödja genomförandet av de tio åtgärder som anges nedan. Kontaktpunkten ska 1) se till att kommissionens viktigaste åtgärder i framtiden tar hänsyn till gränsöverskridande, regionala dimensioner, 2) ge medlemsstater och andra viktiga aktörer stöd för att lösa rättsliga och administrativa frågor för gränsområden, framför allt i samband med införlivande av EU:s direktiv och krav på samordning, 3) se till att det finns praktiska arrangemang för de nya åtgärder som vidtas till följd av detta meddelande, 4) sprida erfarenheter och bra lösningar effektivt och till en rad olika berörda intressenter.

¹³ Politecnico di Milano (2017) *Quantification of the effects of legal and administrative border obstacles in land border regions*.

¹⁴ Denna beräkning omfattar inte kostnaderna för att undanröja hindren. Läs mer om detta i fotnot 13.

3.1. Fördjupat samarbete och utbyte

För att nya initiativ från kommissionen ska kunna få full önskad positiv effekt i gränsområdena måste det till fördjupade och effektiva mekanismer för det gränsöverskridande samarbetet. Oavsett om dessa mekanismer införs på institutionell nivå eller ej måste de avspegla principen om styrning på flera nivåer i EU:s beslutsfattande. Det finns redan ett antal sådana mekanismer.

Bra lösning: På mellanstatlig nivå har Nordiska ministerrådet och Beneluxunionen infört processer för att identifiera och ta itu med bilaterala gränshinder. På regional nivå har Oberrheinkonferensen och Greater Copenhagen and Skåne Committee utvecklat institutionaliserade metoder för att identifiera lokala hinder och ta fram lösningar.

Kommissionen uppmanar medlemsstaterna och regionerna att fortsätta att hålla regelbundna samtal om gränsfrågor. Medlemsstaterna och regionerna bör ägna mer uppmärksamhet åt grundläggande europeiska integrationsbegrepp, som ömsesidigt erkännande och anpassning av regler och förfaranden. De uppmanas att ta vara på möjligheterna att ingå avtal och konventioner fullt ut. De fyra makroregionala strategierna¹⁵ kan t.ex. vara en lämplig ram för gränsöverskridande institutionellt samarbete. När samarbete uttryckligen krävs enligt EU-lagstiftningen, vilket t.ex. är fallet i många miljörättsakter, bör detta också användas fullt ut.

Åtgärd: För att stödja processen och se till att bra lösningar sprids, kommer kommissionen att skapa ett EU-omfattande **professionellt nätverk online** där berörda parter kan lägga fram och diskutera rättsliga och administrativa gränsfrågor. Nätverket kommer att använda Futurium – en befintlig webbplattform som kommissionen har skapat – och det kommer att modereras av kommissionen via kontaktpunkten för gränserna.

Åtgärd: Dessutom kommer kommissionen att inleda en öppen inbjudan att lämna förslag till **pilotprojekt** före utgången av 2017. Inbjudan kommer att rikta sig till myndigheter som vill lösa ett eller flera rättsliga eller administrativa problem som är specifika för gränsområden. Projekten kan t.ex. handla om att förbättra kompatibiliteten mellan administrativa system, underlätta rörlighet för arbetskraft genom bättre möjligheter att få kvalifikationer erkända, eller harmonisera rättsliga normer. Projekten kommer att ge underlag för fortsatta undersökningar av innovativa sätt att lösa gränsfrågor. Resultatet ska sammanfattas i ett slutligt kompendium som kommer att få stor spridning och som ska användas för att öka medvetenheten och kapaciteten hos de viktigaste aktörerna. Inbjudan att lämna förslag ska vara öppen för alla offentliga organ som vill engagera sig för att hitta lösningar på gränsfrågor inom sitt kompetensområde. Upp till 20 pilotprojekt kommer att väljas ut på grund av att de har ett stort demonstrationsvärde och stor replikerbarhet.

¹⁵ EU:s strategi för Östersjöområdet, EU:s strategi för Donauområdet, EU:s strategi för den adriatisk-joniska regionen och EU:s strategi för Alperna.

3.2. Förbättra lagstiftningsprocessen

Många av gränsområdenas svårigheter kan förklaras av skillnaderna mellan olika regelverk i de nationella rättsliga och administrativa systemen. Även när det finns en rättslig EU-ram har medlemsstaterna en viss grad av flexibilitet och självbestämmande över hur de införlivar EU-lagstiftningen i sina nationella system. Ofta har vissa standardnivåer som föreskrivs i EU-lagstiftningen införlivats med olika skärpa i olika medlemsstater. När två olika system sedan möts vid de inre gränserna kan detta skapa svårigheter och ibland även rättslig osäkerhet, vilket leder till merkostnader.

Exempel: I Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling anges 19 tillfällen där minimistandarder ska tillämpas, t.ex. för att fastställa vissa tidsgränser. Detta skapar 19 potentiella tillfällen där gränsöverskridande offentlig upphandling kan bli särskilt problematisk, eftersom vissa medlemsstater kommer att tillämpa längre tidsfrister än andra.

I sitt paket om bättre lagstiftning som antogs 2015¹⁶ föreslog kommissionen åtgärder för att se till att alternativen tar hänsyn till territoriella aspekter. Detta kan man framför allt åstadkomma med grundliga konsekvensbedömningar av lagstiftning som innehåller territoriella inslag.

Bra lösning: Ett oberoende organ (Institute for Transnational and Euregional Cross-Border Cooperation and Mobility vid universitetet i Maastricht) gör gränsöverskridande konsekvensbedömningar av kommande nationell lagstiftning och EU-lagstiftning baserat på ett arbetsprogram som har utarbetats tillsammans med nationella, regionala och lokala berörda parter vid Nederländernas gränser mot Tyskland och Belgien¹⁷.

Åtgärd: Kommissionen kommer att fortsätta att med befintliga metoder och verktyg arbeta för att kartlägga eventuella betydande **gränsöverskridande konsekvenser**. Kommissionen kommer att arbeta för att öka de berörda parternas delaktighet i processen via kontaktpunkten för gränserna.

Åtgärd: För att ge medlemsstaterna hjälp med den samordning som behövs när EU-lagstiftningen införlivas nationellt kommer kommissionens kontaktpunkt för gränserna att ta fram **sakkunskap och rådgivning** om regionala gränsöverskridande aspekter. Arbetet ska bl.a. utgå från resultatet av pilotprojekten och på befintliga goda lösningar.

3.3. Möjliggöra offentlig förvaltning över gränserna

EU-medlemsstaterna har olika administrativa kulturer och system. Denna mångfald kan vara ett hinder när olika system möts. De flesta administrativa förfaranden är nationella. Det är mindre vanligt med gränsöverskridande förfaranden. Det är dock inte ovanligt att de berörda

¹⁶ Kommissionens meddelande till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén *Bättre lagstiftning för bättre resultat – en EU-agenda*, COM(2015) 215 final av den 19 maj 2015.

¹⁷ Institute for Transnational and Euregional Cross-Border Cooperation and Mobility of Maastricht University: <https://www.maastrichtuniversity.nl/research/institute-transnational-and-euregional-cross-border-cooperation-and-mobility-item>

parterna vid gränserna regelbundet har behov av förfaranden på andra sidan gränsen. Bristen på en gemensam strategi eller samsyn och det begränsade antalet ömsesidigt erkända handlingar kan leda till långdragna och dyra förfaranden, även för avgörande livshändelser.

Vissa myndigheter har t.ex. infört e-förvaltning snabbare än andra. Detta kan skapa problem i kontakterna över gränserna, framför allt när man behöver dokument eller blanketter. När e-förvaltningslösningar införs brukar de oftast vara mer inriktade på inhemska än på gränsöverskridande frågor¹⁸. Kompatibiliteten mellan myndigheternas e-system är fortfarande begränsad.

Exempel: Kontakterna mellan privatpersoner och myndigheter i Danmark har digitaliserats i stor utsträckning. Det kan vara svårt för gränspendlare i grannländerna att få de identifierings- och åtkomsträttigheter som behövs. Korta tidsfrister för att utfärda skattepersonnummer kan t.ex. orsaka förseningar när man ska ingå anställningsavtal och få sjukförsäkring. Om man hanterar vissa frågor utanför det digitala systemet riskerar man förseningar och missade tidsfrister.

I sin handlingsplan för e-förvaltning 2016–2020¹⁹ beskriver kommissionen en långsiktig vision om att offentliga förvaltningar ska vara öppna, effektiva och inkluderande och att de ska tillhandahålla gränslösa, individanpassade, användarvänliga och obrutna digitala offentliga tjänster. Planen är övergripande men innehåller förslag till åtgärder och verktyg som är särskilt relevanta för gränsområden, t.ex. principen ”endast en gång” (dvs. uppgifter ska bara behöva lämnas in en gång till offentliga myndigheter, oavsett ursprungsland²⁰) och ett automatiserat översättningsverktyg för offentliga myndigheter²¹.

Åtgärd: Medlemsstaterna och de regionala/lokala myndigheterna måste **ta itu med utmaningen med e-förvaltning** och vidta konkreta åtgärder som gör skillnad för gränsinvånarna. Kommissionen kommer att stödja detta genom att aktivt lyfta fram befintliga e-lösningar hos berörda parter vid gränserna och de myndigheter som framför allt berörs av uppgiftsutbyte över gränserna. Därför kommer kommissionen att uppmana sina **pågående och framtida e-förvaltningsprojekt** att engagera intressenterna vid gränserna i arbetet, så att de kan utveckla gränsöverskridande offentliga tjänster som tillgodoser behoven hos privatpersoner och företag. Lyckade pågående projekt, som ömsesidigt erkännande av elektroniskt id-kort och elektroniskt utbyte av socialförsäkringsuppgifter (EESSI) är en bra utgångspunkt för detta.

¹⁸ Europeiska kommissionen, *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-egovernment-report-2016-shows-online-public-services-improved-unevenly>

¹⁹ Europeiska kommissionen: *EU:s handlingsplan för e-förvaltning för 2016–2020 – Snabbare digital omvandling av förvaltningar*, COM(2016) 179 av den 19 april 2016; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?qid=1503566265012&uri=CELEX:52016DC0179>

²⁰ Europeiska kommissionen, ”The ‘Once-Only’ Principle (TOOP) Project launched in January 2017”, Digital Single Market, Project News and Results, 26 januari 2017: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/once-only-principle-toop-project-launched-january-2017>

²¹ Machine translation for public administrations – MT@EC: https://ec.europa.eu/info/resources-partners/machine-translation-public-administrations-mtec_en

3.4. Att ge tillförlitlig och begriplig information och assistans

Det kommer att ta tid och krävas uthålliga insatser för att undanröja hindren vid gränserna. Under tiden är det mycket viktigt att det finns tillgängliga och tillförlitliga informations- och problemlösningstjänster för att människor ska kunna leva och arbeta på olika sidor om gränsen. I förberedelserna för detta meddelande framkom den oro som privatpersoner och företag känner inför bristen på tillförlitliga informationstjänster, som kan leda till rättslig osäkerhet, vilket i sin tur försvårar kontakter över gränserna eller leder till att gränsöverskridande projekt tar längre tid och blir dyrare.

Bra lösning: Infobestnätverket²² med gemensamma kontaktpunkter i gränsområdet mellan Frankrike, Tyskland och Schweiz, som till en början finansierades av Interreg, ger privatpersoner tillförlitlig information om allt som rör livet vid gränsen, däribland sysselsättning och utbildning. Nätverket stöder också kontakter över gränserna med de olika myndigheterna.

Europaomfattande tjänster och verktyg som Your Europe, informationssystemet om den inre marknaden och Solvitnätverket är användbara i detta sammanhang.

Åtgärd: Kommissionen har nyligen lagt fram ett förslag till en förordning om en **gemensam digital ingång**²³ som när den har antagits kommer att göra det lättare för enskilda personer och företag att få tillgång till information av hög kvalitet, administrativa förfaranden online och hjälptjänster. Syftet med den gemensamma digitala ingången är att principen ”en enda gång” ska börja tillämpas på EU-nivå. Därmed ska det bli möjligt att utbyta belägg direkt mellan behöriga myndigheter i olika medlemsstater för ett antal viktiga förfaranden. Användarna kommer att uppmuntras att lämna återkoppling, så att systemet ska kunna utvecklas och tillgodose deras behov och samtidigt samla in information om hinder för den gemensamma marknaden.

Åtgärd: Kommissionen antog nyligen meddelandet ”Handlingsplan för att stärka SOLVIT: Ge enskilda och företag tillgång till den inre marknads fördelar”²⁴ och åtog sig att **stärka Solvit** ytterligare tillsammans med medlemsstaterna, så att fler enskilda och företag kan få lösningar på sina gränsöverskridande problem.

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

²³ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012, av den 2 maj 2017: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX%3A52017PC0256>

²⁴ Europeiska kommissionens meddelande *Handlingsplan för att stärka SOLVIT: Ge enskilda och företag tillgång till den inre marknads fördelar*, COM/2017/0255 av den 2 maj 2017: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:52017DC0255>

3.5. Stödja sysselsättning över gränserna

Det förberedande arbetet har visat att arbetskraftens rörlighet är det viktigaste område som påverkas direkt av gränshindren. Detta gäller framför allt gränsarbetare som bor på ena sidan om gränsen och pendlar till arbetet på andra sidan gränsen varje dag eller vecka²⁵.

Det finns ett antal verktyg och samordningsmekanismer på europeisk nivå för att underlätta gränsarbete, t.ex. det europeiska nätverket för arbetsförmedlingar (Eures), reglerna för samordning av sociala trygghetssystem, den europeiska referensramen för kvalifikationer som gör det lättare att förstå och jämföra kvalifikationer, Europass som gör det möjligt för enskilda att visa upp sina färdigheter och kvalifikationer, den europeiska klassificeringen av kunskaper och färdigheter, kvalifikationer och yrken samt det europeiska yrkeskortet, ett EU-omfattande digitalt förfarande för att erkänna yrkeskvalifikationer. När det gäller finansiering ger både EU:s program för sysselsättning och social innovation (EaSI) och Europeiska socialfonden stöd till rörlighet för arbetskraft i gränsområden. Programdelen Eures inom EaSI ger stöd till gränsöverskridande partnerskap som ger gränsarbetare och deras arbetsgivare information och platsförmedlingstjänster.

Bra lösning: Socialförsäkrings- och arbetsinspektionerna i Galicien och norra Portugal har skapat ett nätverk med stöd från det lokala gränsöverskridande Eurespartnerskapet som innebär att man snabbare kan avhjälpa hinder för arbetsgivares och arbetstagares rörlighet över gränserna. De har utvecklat broar för ett effektivt samarbete mellan socialförsäkringsorganen och arbetsinspektionen i gränsområdet.

De positiva effekterna av dessa åtgärder/verktyg har dock ännu inte nått sin fulla potential i gränsområdena. Det finns fortfarande utrymme för förbättring i processer som att vid slutförande av en lärlingsperiod, få sina färdigheter och kvalifikationer erkända fullt ut, få tillgång till lediga tjänster, identifiera arbetstagare, uppnå rättslig säkerhet i skattefrågor, säkerställa full täckning när det gäller social trygghet, erhålla ansvarsförsäkring för vårdpersonal, hantera komplicerade förfaranden för att få yrkescertifikat. Tillhandahållande av information, även till enskilda och arbetsgivare, och insamling av uppgifter som beslutsunderlag är andra områden som behöver förbättras.

Åtgärd: Medlemsstater och regionala myndigheter uppmuntras att stärka samarbetet mellan **offentliga arbetsförmedlingar** i gränsområden, bl.a. genom gemensamma arbetsförmedlingar som kan förbättra tillgången till information och arbetstillfällen i den gränsöverskridande arbetsmarknaden. Befintliga lösningar ska bli mer allmänt tillgängliga via det föreslagna professionella nätverket.

²⁵ Med gränsarbetare (gränsgångare) avses EU-/Eftainvånare som bor i ett EU- eller Eftaland och arbetar i ett annat och som regelbundet, dagligen eller varje vecka, rör sig över gränsen, oavsett medborgarskap (förutsatt att de är medborgare i EU-28/Efta).

3.6. Att främja flerspråkighet vid gränserna

Mångfalden av kulturer och traditioner i Europa är en enorm tillgång. Flerspråkighet är ett integrationsmål för EU. Förmågan att tala främmande språk blir också allt viktigare för att öka anställbarhet, rörlighet och konkurrenskraft, vilket är särskilt relevant i gränsområden.

Bra lösning: ”Frankrikestrategin”, som den tyska regionen Saarland²⁶ antog 2014, främjar tvåspråkighet på alla administrationsnivåer. Den får stöd av en läroplan med obligatorisk undervisning i franska redan från förskolan. Detta har lett till att mer än hälften av alla förskolor i området är tvåspråkiga.

Ändå var det många som lyfte fram språk som en källa till problem i det offentliga samrådet inför detta meddelande. Erfarenheterna hos de som berörs i gränsområdena visar ofta att en bristande flexibilitet i användningen av olika språk på ömse sidor gränsen leder till större administrativa bördor och hindrar meningsfull kommunikation mellan offentlig förvaltning och enskilda.

Kommissionen arbetar med en strategi som har godkänts av rådet och som bygger på EU:s stats- och regeringschefers fastställda mål om att alla medborgare ska ha möjlighet att lära sig två främmande språk redan från tidig ålder²⁷. I gränsområden vore det mycket bra om grannspråket var ett av dem. Språkinlärning är också en övergripande prioritet för det europeiska finansieringsprogrammet för utbildning, ungdom och idrott: Erasmus+. Programmet kan ge stöd till språkinlärning i gränsområdena på många sätt.

Åtgärd: Medlemsstater, regioner och kommuner uppmanas att använda möjligheter till livslångt lärande för att intensifiera ansträngningarna för att **främja tvåspråkighet** i gränsområden. Befintliga goda lösningar kan vara en inspirationskälla och kommer att lyftas fram ytterligare av kommissionen. Befintliga finansieringsinstrument som Erasmus+ och Interregs gränsöverskridande samarbetsprogram kommer att användas för att stödja detta när så är lämpligt.

3.7. Underlätta tillgänglighet över gränserna

Transporter är avgörande för utbytet mellan områden över nationella gränser. Kollektivtrafik bidrar inte enbart till integrationen utan ökar även hållbarheten i anslutningarna över gränserna. Avsaknad av kollektivtrafik, otillräcklig sådan eller kollektivtrafik av låg kvalitet är fortfarande verklighet för många som lever i gränsområden. Detta berör tre nivåer: 1) infrastrukturanslutningar, 2) tillhandahållande av tjänster och 3) tjänsternas kvalitet. I ett flertal fall saknas infrastruktur för småskalig järnväg längs EU:s inre gränser, eller så är den inte i drift på grund av en rad olika problem (t.ex. olika prioriteringar, olika rättsliga/procedurmässiga/organisatoriska strategier, budgetbegränsningar).

²⁶ Frankrike–Saarland-strategin, oktober 2016:

https://www.saarland.de/dokumente/ressort_finanzen/MFE_Frankreich_Strategie_LangDIn4S_UK_Lay2.pdf

²⁷ Europeiska unionen – Europeiska unionens råd, rådets slutsatser av den 20 maj 2014 om flerspråkighet och utvecklingen av språkkunskaper, maj 2014: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:52014XG0614\(06\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:52014XG0614(06))

Bra lösning: Interreg finansierar projekt för rörlighet över gränserna. De flesta av dem är registrerade i Keep-databasen²⁸. I gränsområdet mellan Tyskland, Nederländerna och Belgien har kollektivtrafikleverantörerna t.ex. utvecklat en gemensam plattform (<http://mobility-euregio.com>) med gemensamma tidtabeller, priser och ett moderniserat biljettsystem. Vid gränsen mellan Tyskland och Schweiz sattes en ny busslinje in mellan Grenzach-Wyhlen (i Tyskland) och Basel (i Schweiz) för de 1 900 lokala pendlarna (av en sammanlagd befolkning på 14 000).

På EU-nivå är ökad harmonisering och samordning av tekniska och rättsliga standarder högt prioriterade, tillsammans med att skapa driftskompatibilitet inom transportsektorn. Samordning och harmonisering har genomförts med framgång inom TEN-T, som kan fungera som förebild för andra politikområden, inte enbart transporter. När det t.ex. gäller tillhandhållandet av EU-omfattande tjänster med reseinformation om olika trafikslag, kommer den kommande EU-lagstiftningen att ge goda ramvillkor för samarbete mellan alla berörda parter i värdekedjan för reseinformation²⁹.

Åtgärd: Kommissionen kommer att lägga fram en **undersökning av saknade järnvägslänkar** längs de inre gränserna 2018. Intressenterna kommer att få tillgång till den via kontaktpunkten för gränserna.

Åtgärd: Att organisera och genomföra gränsöverskridande kollektivtrafik är en behörighet som ligger på nationell, regional och lokal nivå. Därför uppmanas medlemsstater, regioner och kommuner att **öka sina ansträngningar för att ge enskilda tillgång till mer integrerad kollektivtrafik med högre kvalitet**. Kontaktpunkten för gränserna kommer att informera om goda lösningar och erbjuda expertrådgivning när så är möjligt.

3.8. Främja mer gemensamt utnyttjade av vårdinrättningar

EU anser att samarbete mellan medlemsstaterna för att förbättra komplementariteten i deras vårdtjänster i gränsområdena bör prioriteras³⁰. Det finns olika strukturer och principer för ersättning av gränsöverskridande vård, vilket t.ex. leder till olika och komplicerade förfaranden för att få förhandsgodkännande av vård och utbetalning/ersättning för den, administrativa bördor för patienter som behöver få konsultationer hos specialister på andra sidan gränsen, bristande kompatibilitet i teknik och delning av patientuppgifter, brist på enhetlig tillgänglig information, däribland brist på information på patientens språk. Begränsad tillgång från båda sidor gränsen gör det alltså svårare att utnyttja vårdinrättningen fullt ut. Akut- och räddningstjänster hindras också ibland från att göra gränsöverskridande insatser.

²⁸ www.keep.eu.

²⁹ Ska genomföras genom en delegerad förordning som ersätter direktiv 2010/40/EU.

³⁰ Utöver de bestämmelser som anges i fördraget kan man lyfta fram direktivet om tillämpningen av patienträttigheter vid gränsöverskridande hälso- och sjukvård (2011/24/EU) och EU-förordningen om samordning av de sociala trygghetssystemen (883/2004).

Bra lösning: Det institutionella avtalet om att inrätta sju organiserade gränsöverskridande vårdzoner vid gränsen mellan Frankrike och Belgien³¹ har använts av mer än 20 000 patienter som har fått vård närmare sitt hem i grannlandet.

Åtgärd: Kommissionen kommer att göra en omfattande **kartläggning av gränsöverskridande vårdssamarbete** för att visa goda lösningar och analysera framtida utmaningar. Kartläggningen kommer att finnas tillgänglig 2018 och delas med intressenterna via kontaktpunkten för gränserna. Under 2018 kommer kommissionen också att anordna ett strategiskt evenemang för att lyfta fram bra lösningar för gränsöverskridande vårdssamarbete och undersöka hur detta kan vidareutvecklas i EU.

3.9. Överväga den rättsliga och finansiella ramen för gränsöverskridande samarbete

EU har infört ett antal rättsliga och finansiella verktyg för att underlätta samarbetet över gränserna inom EU. Den europeiska grupperingen för territoriellt samarbete (EGTS)³² gör det t.ex. möjligt för enheter från två eller flera medlemsstater att arbeta tillsammans inom en gemensam struktur som är en juridisk person. Detta underlättar det gränsöverskridande samarbetet i många fall och ger regionala och lokala myndigheter möjlighet att samarbeta utan att ett avtal måste ratificeras på medlemsstatsnivå. Att grupperingarna är helt och hållet institutionella betyder dock att de inte alltid är lämpliga för att hantera rättsliga och administrativa hinder.

Bra lösning: Den europeiska grupperingen Lille-Tournai-Kortrijk Eurometropolis³³ är den största gränsöverskridande metropolen i Europa. Grupperingen omfattar 14 institutioner från Frankrike och Belgien (nationella myndigheter, regionala och lokala myndigheter, utvecklingsorgan) som samarbetar för att radera ut ”gränseffekten” och göra vardagen enklare för de 2,1 miljoner invånarna.

Åtgärd: Ett antal medlemsstater överväger fördelarna med ett nytt **instrument** som på frivillig basis och efter överenskommelse med de ansvariga myndigheterna, skulle göra det möjligt att tillämpa en medlemsstats regler i den intilliggande medlemsstaten för ett visst projekt eller en viss insats som lokala och/eller regionala myndigheter har tagit initiativ till. Kommissionens avdelningar följer detta arbete noga. Med hänsyn till beläggen från de pilotprojekt som nämns i avsnitt 3.1 kommer kommissionen att överväga hur arbetet bör gå vidare med detta instrument.

Åtgärd: Medlemsstaterna och EU:s institutioner bör inleda diskussioner om hur framtidens **finansieringsprogram** kan bidra mer strategiskt till att förebygga och undanröja gränshinder och utveckla gränsöverskridande offentliga tjänster.

³¹ *Espace Transfrontaliers, La Communauté de santé transfrontalière:*

<http://www.espaces-transfrontaliers.org/ressources/themes/sante/sante-4/>

³² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1082/2006 av den juli 2006 (EUT L 210, 31.7.2006, s. 19), ändrad genom förordning (EU) nr 1302/2013 av den 17 december 2013 (EUT L 347, 20.12.2013, s. 303).

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

3.10. Ta fram belägg för gränsöverskridande interaktion som underlag för beslutsfattande

Att samla in uppgifter och belägg för gränshinder är det första nödvändiga steget för att undanröja dem, men det är bara begränsade resurser som satsas på att samla in och analysera information om svårigheter och komplikationer vid gränserna. Det finns utmärkta exempel på insamling och analys av information i Frankrike³⁴ och Ungern³⁵.

På liknande sätt innebär den begränsade tillgången till statistisk och geospatial information om gränsöverskridande flöden att omfattningen för äkta gränsöverskridande politikutveckling och beslutsfattande minskar. Det har gjorts några regionala insatser som andra regioner kan bygga vidare på.

Bra lösning: Dataportalen för storregionen³⁶ i och omkring Luxemburg samlar in uppgifter från fem nationella och regionala statistikbyråer för att ge beslutsfattare belägg för gränsöverskridande flöden och territoriella trender i ett område som utmärks av en hög interaktion (t.ex. 200 000 gränsarbetare).

Statistisk och geospatial information som beskriver gränsöverskridande flöden och fenomen är inte alltid tillräckligt tillgänglig eller standardiserad för att beslutsfattare ska kunna fatta väl underbyggda beslut. Medlemsstater bör, under samordning av Eurostat, undersöka innovativa metoder för att samla in uppgifter (t.ex. georeferenser eller geokodning) som är klara för gränsöverskridande analys, t.ex. rutnätsbaserade data.

Åtgärd: Kommissionen finansierar ett **ettårigt pilotprojekt tillsammans med statistikbyråer** för att testa möjligheten att använda data från arbetskraftsundersökningen, administrativa data och folkräkningsdata samt mobiltelefondata. Detta samarbete med medlemsstaterna bör fortsätta och förstärkas utifrån resultatet av pilotprojektet, som kommer att vara klart 2018.

Åtgärd: Kommissionen arbetar med Europeiskt observationsnätverk för territoriell utveckling och sammanhållning (Espon) i ett territoriellt samarbetsprogram för att **främja territoriell forskning med koppling till gränsområden**. Kommissionen utgår också från lyckad territoriell forskningsverksamhet som har finansierats genom sjunde ramprogrammet för forskning och teknisk utveckling, Horisont 2020 och det gemensamma forskningscentrumet. Kontaktpunkten för gränserna kommer att använda detta arbete för att främja väl underbyggda beslut för att hantera gränssamhällenas utmaningar.

4. SLUTSATSER

EU:s inre gränsområden ger ett viktigt bidrag till det socioekonomiska välbefinnandet i Europa. De är geografiska områden där de europeiska integrationsprocesserna har tydlig inverkan på vardagen för enskilda, företag och myndigheter.

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

³⁵ Central European Service for Cross-Border Initiatives: www.cesci-net.eu

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

Beläggen visar att det finns mycket att vinna genom att minska de negativa effekterna av den territoriella, rättsliga och administrativa bristen på kontinuitet som finns i gränsområdena.

Det krävs insatser på EU-nivå i samarbete med medlemsstater, regioner och andra berörda parter för att ta bättre vara på gränsområdenas potential. Kommissionen har en avgörande roll att spela för detta. Den kan vidta direkta åtgärder där den har behörighet, genom att föreslå lagstiftning eller finansieringsmekanismer. Minst lika viktigt är att den kan hjälpa medlemsstater och regioner att få en bättre bild av svårigheterna och ta fram operativa arrangemang, framför allt genom att främja informationsdelning och visa upp lyckade lösningar.

EU-budgeten har under de senaste 25 åren bidragit i stor utsträckning till utvecklingen i gränsregionerna. Framtida finansieringsprogram bör fortsätta att göra detta på det mest effektiva och ändamålsenliga sättet, med fokus på områden där EU:s insatser kan ge ett särskilt stort mervärde. Man kan exempelvis överväga att göra insatser för att lösa svårigheter vid gränsen till en central del av programmen för gränsöverskridande samarbete. Det gäller också konstaterade brister och felande länkar på olika politikområden, bland annat transport. Gemensamma offentliga tjänster i angränsande gränsregioner och behovet av institutionsbyggande är också frågor som kan beaktas.

Även medlemsstaterna och regionerna har en central roll i processen – de måste agera inom de områden där de själva är behöriga, för att förhindra att det uppstår hinder och för att undanröja dem som redan finns. De bör allvarligt överväga att öka samordningen (t.ex. när de införlivar EU-lagstiftning), utöka ömsesidigt erkännande och anpassa sig mer till sina grannar.

Kommissionen kommer att vidta de åtgärder som presenterats här under 2017 och framåt. Kontaktpunkten för gränserna kommer snart att inleda sin verksamhet, så att de föreslagna åtgärderna kan vidtas snabbt.

Målet är att visa att gränsområden kan öka sitt bidrag till EU-invånarnas socioekonomiska välbefinnande och samtidigt vara levande laboratorier för EU-integreringen, till nytta för EU:s territorier och invånare.