



Bruselj, 14.7.2021
COM(2021) 393 final

**POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

Obmejne regije EU: živi laboratoriji evropskega povezovanja

1. UVOD

Ko je Evropska komisija sprejela svoje sporočilo z naslovom „Spodbujanje rasti in kohezije v obmejnih regijah EU“¹ (v nadaljnjem besedilu: sporočilo iz leta 2017), nihče ni vedel, da se bomo čez tri leta vsi še kako zavedali obstoja notranjih meja, saj so se zaprli številni mejni prehodi in sprejeli ukrepi brez primere, ki so nam omejili svobodo gibanja in ovirali čezmejno življenje.

V sporočilu iz leta 2017 je bilo poudarjeno, da imajo obmejne regije ključno vlogo v procesu evropskega povezovanja. Veliko predstavnikov obmejnih regij svoje regije vidi kot „laboratorije evropskega povezovanja“, saj so žarišča intenzivnega čezmejnega sodelovanja, kjer veliko ljudi vsakdanje dejavnosti opravlja na obeh straneh meje. To so regije, v katerih so prednosti enotnega trga in svobode gibanja zelo vidne ter kjer se nove ideje in rešitve za evropsko povezovanje pogosto prvič prekušajo.

V sporočilu iz leta 2017 so bile poudarjene tudi vztrajne težave, ki vplivajo na veliko vidikov čezmejnega življenja: pomanjkanje čezmejnega javnega prevoza, težave pri priznavanju znanj in spretnosti ter diplom, omejen dostop do bližnjih javnih storitev, pogosta odsotnost resnično čezmejnih sistemov upravljanja za skupno upravljanje skupnih virov, izzivov in priložnosti. Ambicije čezmejnih regij so pogosto ovirali različni nacionalni predpisi, ki so posledica razlik v izvajanju pravnega okvira EU, na primer direktiv EU.

V letih 2020 in 2021 je **pandemija COVID-19** jasno pokazala, kako zelo so države članice EU in regije medsebojno odvisne. Žal je občasno pokazala tudi, kako ranljive so lahko naše notranje meje in kako hitro lahko izgubimo ugodnost odprtega prostora s svobodo gibanja, pa čeprav začasno. V veliko državah članicah sta bila med prvimi sprejetimi ukrepi ponovna vzpostavitev nadzora na notranjih mejah in prepoved dostopa do ozemlja za sosede, ki v običajnih časih meje prečkajo pogosto in iz različnih razlogov. Negativen učinek teh ukrepov je hitro postal zelo opazen v številnih obmejnih regijah². Storitve so obstale, vključno z zdravstvenimi ustanovami, saj čezmejni delavci niso mogli v službo. Zaradi ovir za prost pretok blaga je bila motena dobava zalog prepotrebne medicinske opreme. Ti negativni učinki so odmevali v javnosti: v javnem posvetovanju o premagovanju mejnih ovir³, ki ga je Komisija izvedla leta 2020, je 65 % anketirancev navedlo, da so zaradi zaprtja meje še dodatno dojemali kot oviro. Zato pred kratkim sprejeta strategija za območje svobode, varnosti in pravice⁴ brez notranjih meja ustrezno upošteva izkušnje in spoznanja, pridobljena med pandemijo COVID-19. Poleg tega je Komisija začela pripravljati spremembo zakonika o schengenskih mejah, ki bi morala obravnavati opredeljene pomanjkljivosti sedanjega sistema.

Desetletja dobrih sosedskih odnosov in konstruktivnega čezmejnega sodelovanja so prinesla tudi izjemna dejanja solidarnosti. Države članice, ki niso imele tako velikega števila bolnikov, ki bi potrebovali intenzivno nego, so ponudile pomoč in v svoje bolnišnice sprejele bolnike iz sosednjih držav, kjer je bilo več hudo obolelih. Vzdrž nekaterih meja so bile vzpostavljene čezmejne strukture, ki so usklajevale odziv na krizo in se izkazale za dragocen vir zanesljivih

¹ Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu z naslovom „Spodbujanje rasti in kohezije v obmejnih regijah EU“, COM(2017) 534 final, 20.9.2017.

² Glej: „The effects of Covid-19 induced border closures on cross border regions“ (Učinki zaprtja meja zaradi pandemije COVID-19 na čezmejne regije) – ISBN 978-92-76-28398-0 in 978-92-76-28400-0.

³ Javno posvetovanje o premagovanju čezmejnih ovir (2020), na voljo na: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/consultations/border-2020/.

⁴ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu z naslovom „Strategija za v celoti delujoče in odporne schengensko območje brez nadzora na notranjih mejah“, COM(2021) 277 final, 2.6.2021.

informacij za ljudi, ki so bili pogosto zmedeni zaradi spreminjajočih se in nedoslednih pravil. Priča smo bili rednemu izkazovanju preprostega človeškega sočutja med sosednjimi skupnostmi.

Solidarnost v času pandemije COVID-19 v čezmejnih regijah⁵

Velika regija (LU, BE, FR, DE) je oblikovala projektno skupino za pandemijo, ki je usklajevala odziv na pandemijo na več ravneh (npr. spremljanje razpoložljivosti postelj na intenzivni negi).

Sosednji mesti Görlitz (DE) in Zgorzelec (PL) sta imeli skupne vaje za odziv na izredne razmere (npr. kako ukrepati v primeru množičnega izbruha ošpic), na podlagi te izkušnje pa sta vzpostavili sistem za čezmejno izmenjavo informacij med pandemijo COVID-19.

Evropsko združenje za teritorialno sodelovanje Bánát Triplex Confinium (EZTS BTC) združuje lokalne organe z območja tromeje med Madžarsko, Romunijo in Srbijo. EZTS je s skupnimi močmi 37 romunskim organom, ki sodelujejo v EZTS, priskrbelo nujno potrebne obrazne maske in razkužila za roke iz Madžarske.

Na meji med Avstrijo in Italijo je regija Južna Tirolska avtonomnima pokrajinama Bolzano in Trento poslala zaščitno opremo; bolnišnice v tirolskih mestih Innsbruck, Hall in Linz so zdravile italijanske bolnike, ki so potrebovali intenzivno nego.

Evropska komisija se je v okviru svojih pristojnosti odzvala hitro in odprla „zelene koridorje“ za tranzit osnovnih dobrin ter sprejela dva sklopa smernic o prostem gibanju delavcev⁶ in o nujni pomoči na področju čezmejnega zdravstvenega varstva⁷.

Poleg tega je bil na podlagi predloga Komisije s Priporočilom Sveta (EU) 2020/1475⁸ in njegovo spremembo (EU) 2021/119⁹ sprejet usklajen pristop k omejevanju prostega gibanja v odziv na pandemijo COVID-19. Sprememba vsebuje posebne določbe za prebivalce obmejnih območij, ki mejo pogosto prečkajo zaradi odhoda na delo ali v šolo, zaradi obiska pri zdravniku ali zaradi skrbi za družinskega člana. Osebam, ki mejo prečkajo zaradi nujnih razlogov, karantena ne bi smela biti odrejena. Poleg tega, če se v teh regijah uvede zahteva po testiranju pri čezmejnih potovanjih, bi morala biti pogostost teh testov sorazmerna. Če je epidemiološko stanje na obeh straneh meje primerljivo, se ne bi smela uvesti nobena zahteva glede testiranja v zvezi s potovanjem.

Vendar pa se je v krizi izkazalo, da je stopnja odpornosti obmejnih območij večinoma odvisna od institucionalne ureditve in od ravni pripravljenosti, ki je pogosto vzpostavljena na nacionalni ravni in se o njej na nacionalni ravni tudi odloča. To zahteva dodaten razmislek.

To poročilo je zato sestavljeno iz okvirno dveh delov. Prvi del vsebuje pregled napredka, doseženega pri izvajanju ukrepov iz akcijskega načrta iz sporočila iz leta 2017. V drugem delu se poročilo na podlagi analitičnega dela in posvetovanj z deležniki ter spoznanj, pridobljenih med krizo zaradi COVID-19, vrne k akcijskemu načrtu iz leta 2017, da bi izboljšalo njegovo učinkovitost in ga prilagodilo na novo realnost. Predlagan ni noben nov ukrep, vendar Evropska komisija preverja, kako je mogoče pobude in programe iz večletnega finančnega okvira za

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

⁶ Sporočilo Komisije z naslovom „Smernice za uresničevanje prostega gibanja delavcev med izbruhom COVID-19“, UL C 102I, 30.3.2020, str. 12.

⁷ Smernice o nujni pomoči EU pri čezmejnem sodelovanju na področju zdravstvenega varstva v povezavi s krizo zaradi COVID-19, COM(2020) 2153 final, 3.4.2020.

⁸ Priporočilo Sveta (EU) 2020/1475 z dne 13. oktobra 2020 o usklajenem pristopu k omejevanju prostega gibanja v odziv na pandemijo COVID-19 (UL L 337, 14.10.2020, str. 3).

⁹ Priporočilo Sveta (EU) 2021/119 z dne 1. februarja 2021 o spremembi Priporočila (EU) 2020/1475 o usklajenem pristopu k omejevanju prostega gibanja v odziv na pandemijo COVID-19 (UL L 36I, 2.2.2021, str. 1).

obdobje 2021–2027 uporabiti za spodbujanje okrevanja obmejnih območij, katerih gospodarstva so bila zaradi krize pogosto še posebej hudo prizadeta. V poročilu so obravnavane tudi zunanje meje EU s sosedi, ki so v postopku pristopa k Evropski uniji.

2. IZVAJANJE AKCIJSKEGA NAČRTA – KLJUČNI DOSEŽKI

Delo na področju izvajanja akcijskega načrta v desetih točkah iz leta 2017, ki ga usklajuje kontaktna točka za meje, zdaj poteka že malo več kot tri leta. Podrobna ocena vsakega ukrepa je predstavljena v preglednici na koncu tega poročila. V javnem posvetovanju, ki je bilo opravljeno leta 2020 za razumevanje učinka navedenih ukrepov in trenutne situacije v čezmejnih regijah, je bilo prejetih 453 odgovorov, ki so se upoštevali v tem poročilu.

Več odgovorov je še zlasti pomembnih in so zato v nadaljevanju izpostavljeni ločeno. Pomembni so bili na več načinov: nekateri so prispevali k boljšemu razumevanju vztrajnih težav, ki pestijo prebivalce v obmejnih regijah; drugi so pomenili svež zagon za oblikovanje skupnih čezmejnih pobud. Na splošno so odgovori pomenili pozitiven prispevek za to poročilo.

1. *Obogaten nabor orodij za čezmejno sodelovanje*

Komisija je leta 2018 sprejela zakonodajni predlog „evropskega čezmejnega mehanizma“, ki naj bi bil pravni instrument za praktične rešitve za premagovanje čezmejnih ovir pravne ali upravne narave¹⁰. Za začetek prizadevanj za premagovanje teh ovir je Komisija leta 2019 začela izvajati projekt *b-rešitve*¹¹, inovativno pobudo, ki javnim organom v obmejnih regijah zagotavlja pravno podporo za opredelitev osnovnih vzrokov pravnih in upravnih ovir, ki vplivajo na čezmejno sodelovanje, ter za iskanje možnih rešitev. Postopek je bil uspešen, saj je bilo rešenih 90 primerov mejnih ovir. Primeri so zajemali 27 čezmejnih regij v 21 državah članicah ter obravnavali ovire zlasti na področju zaposlovanja, javnega prevoza, zdravstvenega varstva in institucionalnega sodelovanja.

Ključna spoznanja, pridobljena s pobudo „b-rešitve“, kažejo naslednje:

- 1) rešitve morajo biti prilagojene vsakemu specifičnemu kontekstu, čeprav so lahko pogosto koristne izkušnje z odpravljanjem podobnih ovir v drugih obmejnih regijah;
- 2) izvajanje rešitev je običajno kompleksen in dolg proces, ki je mogoč le ob udeležbi organov odločanja na več ravneh in njihovi politični zavezi;
- 3) za opredelitev rešitev je mogoče uporabiti vrsto orodij; nekatera so lahko evropska, druga pa so morda že na voljo na nacionalni ravni. Vendar so za take rešitve pogosto potrebne spremembe pravnega okvira.

Na splošno je uspeh pobude b-rešitve tudi posledica dejstva, da tlakuje pot dolgoročnejšim sporazumom med državami članicami in regijami za dokončno odpravo ovir, kot je ponazorjeno v polju na hrbtni strani. Navedeni pilotni projekti prikazujejo tudi potencial evropskega čezmejnega mehanizma. V 13 od prvih 43 primerov za b-rešitve (30 %) so udeleženci in strokovnjaki jasno izrazili mnenje, da bi pravni instrument EU, kot je evropski čezmejni mehanizem, če bi bil na voljo, pomagal pri odpravi ponavljajočih se mejnih ovir¹². O evropskem čezmejnem mehanizmu še vedno poteka razprava v Svetu, potem ko je Evropski parlament

¹⁰ Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o mehanizmu za reševanje pravnih in upravnih ovir v čezmejnem okviru, COM(2018) 373 final, 29.5.2018.

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

¹² Zbirka z več informacijami o izkušnjah je objavljena pod oznakama ISBN 978-92-76-13300-1 in 978-92-76-13302-5.

leta 2019 oblikoval širše pozitivno stališče¹³. Komisija je še naprej prepričana o koristih, ki jih bo imel predlog.

Dobra praksa: služba nujne medicinske pomoči vzdolž francosko-španske meje

Kljub obstoju prve evropske dvonacionalne bolnišnice de Cerdanya se zdravniki še do pred kratkim niso smeli odzvati na klice za nujno medicinsko pomoč na drugi strani meje, ker njihov status zdravnika ni bil avtomatično vzajemno priznan. Projekt **b-rešitve** je leta 2019 opredelil način, kako premagati to upravno oviro. Leta 2020 so odgovorni lokalni organi izvedli rešitev. Francija in Španija sta se na vrhu, ki je potekal 15. marca 2021, dogovorili o novi politični zavezi za nadaljnji razvoj skupnega okvira za čezmejno zdravstveno varstvo v čezmejni regiji.

2. Razvojni dogodki na področju čezmejnega zdravstvenega varstva

Zdravstveni sektor je zadnjih nekaj let deležen večje pozornosti. Posledično je zdaj razumevanje čezmejnih zdravstvenih storitev, njihove dodane vrednosti (npr. z zagotavljanjem lažjega dostopa do čezmejnih zdravstvenih storitev v bližini bolnikov) in ponavljajočih se povezanih težav (pogosto povezanih s povračilom stroškov zdravljenja) precej boljše. Razvoj politike in finančna podpora, tudi v okviru programov čezmejnega sodelovanja Interreg, ki se financirajo iz Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR), sta tesno povezana s spodbujanjem razvoja čezmejnih zdravstvenih storitev, ki lahko pogosto rešijo življenja (npr. s precej hitrejšim zagotavljanjem specialističnega zdravljenja ali storitev nujne pomoči čezmejnim prebivalcem).

Dobra praksa: projekt HealthAcross

Po letih priprav in sodelovanja med Avstrijo in Češko so v avstrijskem mestu Gmünd odprli popolnoma nov skupni zdravstveni center, v katerem se lahko bolnišnično ali ambulantno zdravijo tudi češki bolniki.

3. Nove čezmejne javne prometne povezave

Poleg pravnih ovir je ena od najbolj perečih težav, s katerimi se soočajo prebivalci obmejnih regij, omejen dostop z javnim prevozom do območij na drugi strani meje. Preveliko storitev se še vedno preneha na meji, pred sistemi skupnega javnega prevoza pa je preveč upravnih ovir. Po celovitem popisu manjkajočih povezav v železniškem sektorju in vrsti konkretnih projektov, financiranih iz proračuna EU, se ta težava rešuje v več čezmejnih regijah. V nekaterih obmejnih regijah so bila oblikovana partnerstva za razvoj skupnih storitev, vključno s povezovanjem vozniških redov in izdajanja vozovnic. Marsikaj je še treba postoriti, a dosežen je bil pomemben napredek.

Dobra praksa: nov čezmejni železniški vozni park

Vzdolž francosko-nemške meje program Interreg financira razvoj prototipa čezmejnega vlaka – model Coradia polyvalent – ki bo deloval v obeh regionalnih železniških omrežjih. Do leta 2024 naj bi čezmejno delovalo 30 takih vlakov.

4. Jasen okvir finančne podpore

Nova uredba o Interreg za podporo programov čezmejnega sodelovanja za obdobje 2021–2027 je začela veljati 1. Julija 2021¹⁴. Vključuje nov specifičen cilj programa Interreg za *boljše upravljanje sodelovanja*, ki krepi potencial programov čezmejnega sodelovanja Interreg (vzdolž

¹³ Zakonodajna resolucija Evropskega parlamenta z dne 14. februarja 2019 o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o mehanizmu za reševanje pravnih in upravnih ovir v čezmejnem okviru [COM(2018) 373 – C8- 0228/2018 – 2018/0198(COD)].

¹⁴ Uredba (EU) 2021/1059 Evropskega parlamenta in Sveta o posebnih določbah za cilj „evropsko teritorialno sodelovanje“ (Interreg), ki ga podpirajo Evropski sklad za regionalni razvoj in zunanji instrumenti financiranja (UL L 231, 30.6.2021, str. 94).

notranjih in zunanjih meja) za aktivno odpravo mejnih ovir v zadevnih regijah. Poleg tega je Evropska komisija prihodnjim organom, pristojnim za programe, zagotovila usmerjevalne dokumente za meje, pripravljene za usmerjanje držav članic, regij in partnerskih držav skozi postopek načrtovanja programov, ki temeljijo predvsem na spoznanjih, pridobljenih pri izvajanju akcijskega načrta iz leta 2017. Hkrati nova uredba o ESRR¹⁵ države članice in regije odločno spodbuja, naj uporabijo lastne nacionalne in regionalne programe ESRR ter vlagajo v čezmejne pobude in infrastrukturne projekte. Izkoriščanje sinergij z naložbami v sosednjih regijah bi bil pomemben korak k povečanju učinkovitosti kohezijske politike v obmejnih regijah.

3. PRIHODNI RAZVOJ

Čezmejne regije potrebujejo prilagojene rešitve in politike, ki lahko čim bolj povečajo njihov potencial, odpravijo obstoječe ovire ter spodbudijo njihovo gospodarsko okrevanje in odpornost. Tako mnenje so izrazili tudi Evropejci v javnem posvetovanju leta 2020. 79 %¹⁶ anketirancev je navedlo, da je „evropsko ukrepanje v korist obmejnih območij pomembno, ker prispeva h krepitvi zaupanja med posamezniki in organizacijami ter ker poudarja, da nacionalni pravni okviri pogosto ne upoštevajo ozemelj na drugi strani meje“. Poleg tega se je 42 % anketirancev strinjalo, da je ukrepanje Evropske komisije v zadnjih petih letih spodbudilo čezmejne regije kot še nikoli prej in bi se moralo nadaljevati. Nazadnje, 65 % anketirancev se ni strinjalo, da bi moralo biti ukrepanje Komisije omejeno na zagotavljanje financiranja iz programa Interreg.

Komisija na podlagi spoznanj, pridobljenih od leta 2017, tudi spoznanj, pridobljenih med krizo zaradi COVID-19, zlasti potrebe po okrepljenem in globljem institucionalnem čezmejnem sodelovanju, ter na podlagi perečih izzivov, s katerimi se Evropa in svet soočata zaradi podnebnih sprememb, predlaga preusmeritev ukrepanja v **štiri sklope**:

- i. **odpornost z globljim institucionalnim sodelovanjem,**
- ii. **več in boljše čezmejne javne storitve,**
- iii. **živahni čezmejni trgi dela,**
- iv. **obmejne regije za evropski zeleni dogovor.**

Ukrepi teh sklopov morajo obmejnimi regijam omogočiti preskušanje inovativnih rešitev v čezmejnem okviru, kar jim bo omogočilo, da bodo še naprej delovale kot žarišča in laboratoriji evropskega vključevanja. Na čezmejnih ozemljih so vidne tako koristi kot tudi pomanjkljivosti evropskega vključevanja, splošna javnost pa jih doživlja kot resnične. Zato morajo Komisija in države članice sodelovati s temi regijami pri skupnem razvoju inovativnih pristopov za poglobitev njihovega povezovanja in povečanje čezmejnih izmenjav. Pristope in rešitve za izboljšanje evropskega vključevanja, razvite in preizkušene v čezmejnih regijah, bi bilo nato mogoče uporabiti tudi širše v drugih regijah.

Inovativne ukrepe za razvoj čezmejnih regij je mogoče izvesti, kadar, na različnih področjih dela, javne institucije in druge organizacije na čezmejno regijo gledajo kot na celoto in ne le kot na vsoto dveh ločenih delov. To je mogoče doseči z uporabo nove politike in finančnih orodij za obdobje 2021–2027. Na več področjih politike se uporabljajo inovativne rešitve, na primer:

- evropska vozlišča za digitalne inovacije in tudi okrepljena politika interoperabilnosti, financirana s programom Digitalna Evropa¹⁷, lahko spodbudijo okrepljeno sodelovanje med sosednjimi državami ter zagotovijo podporo za digitalne inovacije javnih storitev in podjetij v čezmejnih regijah.

¹⁵ Uredba (EU) 2021/1058 Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem skladu za razvoj podeželja in Kohezijskem skladu (UL L 231, 30.6.2021, str. 60).

¹⁶ Delež odgovorov „se popolnoma strinjam“ je 57,4 %, odgovorov „strinjam se“ pa 21,4 %.

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

- Usklajeni upravni postopki za javna naročila lahko okrepijo čezmejne poslovne povezave. Čezmejni projekti na področju „povezane javne uprave“ v okviru vodilne pobude za modernizacijo iz mehanizma za okrevanje in odpornost bi lahko poglobili sodelovanje med upravami sosednjih regij. Direktivi o javnem naročanju iz leta 2014¹⁸ sta določili posebne določbe o občasnem skupnem javnem naročanju in o javnem naročanju, pri katerem sodelujejo javni naročniki iz različnih držav, zlasti skupni pravni subjekti, vključno z evropskimi združenji za teritorialno sodelovanje.
- Strategija za MSP¹⁹ zagotavlja okvir za obmejne regije za proučitev rešitev za čezmejne težave, s katerimi se spopadajo MSP.
- Instrument za povezovanje Evrope²⁰ za omrežje TEN-T vključuje usmerjeno ukrepanje za čezmejne povezave za povezovanje prometnih omrežij na obeh straneh meje kot tudi digitalne infrastrukture in storitev²¹.
- Osredotočenost na trajnostnost in vpliv pandemije oblikujeta novo generacijo potrošnikov, ki iščejo priložnosti za počitnice z nizkimi izpusti ogljika ali počitnice brez plastike. To ponuja nove možnosti za čezmejno sodelovanje z vidika skupnega turizma in lokalnih mrež pametnih in trajnostnih turističnih destinacij.

Komisija bo podpirala čezmejne regije pri inovacijah v okviru načrtovanja prihodnjega razvoja, zaradi česar bo za obmejne skupnosti ne le bolje, da ostanejo, kjer so, ampak bodo tudi uspevale zaradi izboljšanja potenciala njihovih domačih regij.

Tudi mladi imajo pomembno vlogo pri spodbujanju obmejnih regij. Njihovo veliko zanimanje za čezmejno sodelovanje dokazuje visoka udeležba v programu prostovoljstva Interreg²², ki je bil vzpostavljen ob oblikovanju evropske prostovoljske službe. Od leta 2019 se je programov in projektov Interreg udeležilo več kot 500 mladih prostovoljcev. Nekateri so bili tudi soavtorji Manifesta mladih za sodelovanje²³.

Večino vidikov, začrtanih v štirih sklopih v nadaljevanju, je mogoče finančno podpreti vzdolž notranjih in zunanjih meja EU z novimi programi čezmejnega sodelovanja Interreg, programi čezmejnega sodelovanja instrumenta za predpristopno pomoč in programi Interreg Next. Zlasti je bil posebej za ta namen oblikovan nov cilj „boljše upravljanje sodelovanja“, uveden v uredbi o Interreg. Od 65 programov čezmejnega sodelovanja, ki naj bi se v obdobju 2021–2027 izvedli vzdolž notranjih in zunanjih meja EU, jih bo najmanj 50 ta cilj uporabilo za krepitev čezmejnega upravljanja. Na primer, v okviru programov bi se lahko načrtovalo oblikovanje manjših projektnih skladov za odpravljanje ovir ali vlaganje v sooblikovanje razvojnih strategij ali skupnih mehanizmov za prostorsko načrtovanje. Finančna podpora bi lahko bila namenjena tudi za proučitev potrebe po skupnih javnih storitvah ali za vlaganje v pripravo zanesljivih čezmejnih statističnih podatkov, kot je pred kratkim predlagalo Evropsko računsko sodišče²⁴.

3.1. Odpornost z globljim institucionalnim sodelovanjem

Vsak ukrep, sprejet za podporo čezmejnim regijam, mora biti podprt z zanesljivimi mehanizmi upravljanja, da se zagotovita vzdržnost in trajnost ukrepa ter da se zagotovi, da ukrep ni odvisen le od dobre volje posameznikov. Obstaja veliko možnosti za nadaljnji razvoj skupnega upravljanja evropskih čezmejnih regij, od organizacije skupnih javnih posvetovanj o prihodnjih

¹⁸ Direktiva 2014/24/EU (člena 38 in 39) in Direktiva 2014/25/EU (člena 39 in 57).

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

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

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

²² <https://www.interregyouth.com/>.

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

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

naložbah do razmisleka o skupnem načrtovanju rabe tal in skupnih javnih storitvah na podlagi bližine. V javnem posvetovanju leta 2020 je 56 % anketirancev navedlo, da so glavne ovire v zvezi z zakonodajnimi postopki povezane z institucionalnim sodelovanjem.

Orodja EU za sodelovanje so že na voljo, predvsem v obliki **evropskih združenj za teritorialno sodelovanje (EZTS)**, ki zagotavljajo stabilen pravni okvir za skupne pobude in naložbe. 80 obstoječih evropskih združenj za teritorialno sodelovanje zajema širok nabor dejavnosti, vključno z upravljanjem javnih storitev. Vendar je treba za pospešitev čezmejnega sodelovanja tesneje sodelovati z nacionalnimi organi, odgovornimi za izvajanje. Skupaj s platformo EZTS²⁵, ki jo gosti Odbor regij, si bo Komisija prizadevala spodbujati njihovo uporabo v vsej EU. Druge oblike sodelovanja, podprte s proračunom EU, kot so zaveznitva evropskih univerz²⁶ v okviru programa Erasmus+ ali evropskih vozlišč za digitalne inovacije, lahko uporabijo pravni instrument EZTS za ohranitev čezmejnega sodelovanja, s čimer se njegov učinek razširi prek kohezijske politike.

Evropski čezmejni mehanizem, ki ga je Komisija predlagala leta 2018, prav tako omogoča načine za sprostitve potenciala čezmejnih regij, in sicer z vzpostavitvijo pravnega okvira za odpravo mejnih ovir. Kjer vzpostavljeno sodelovanje že zagotavlja tak okvir, je evropski čezmejni mehanizem dodatna možnost. Kjer ni institucionaliziranega mehanizma za odpravo ovir, je evropski čezmejni mehanizem standardna rešitev.

Na ravni držav članic obstoječi formalni sporazumi olajšujejo sodelovanje s skupnim, dogovorjenim pravnim okvirom za delovanje. Regionalne skupine, kot je zveza Beneluks ali Nordijski svet ministrov, imajo ključno vlogo pri zagotavljanju nemotenega okvira za sodelovanje. Dvostranski dogovori, kot je Aachenska pogodba med Francijo in Nemčijo ali estonsko-latvijska medvladna komisija, imajo podobne cilje. Več bi bilo mogoče doseči na primer s proučitvijo možnosti za skupno izvajanje mejnega preskusa, ko se pripravlja nova zakonodaja ali ko se evropske direktive prenesejo v nacionalno zakonodajo. Instrument za oceno teritorialnega učinka, ki ga Komisija zdaj uporablja prek svoje zbirke orodij za boljše pravno urejanje, je koristna podlaga za to. Države članice bi morale v dvostranskih stikih razmisliti tudi o načinih za olajšanje čezmejnega sodelovanja, zlasti z omogočanjem odstopanja od nacionalnih predpisov ali s krepitvijo vzajemnega priznavanja na podlagi skupnega znanja, standardov in zaupanja.

Komisija je pripravljena podpreti razvoj močnejših sistemov upravljanja za čezmejne regije. To je mogoče doseči na več načinov, nekateri so navedeni v okviru v nadaljevanju. Države članice in regije se spodbujajo k sodelovanju v tem postopku, zlasti z uporabo naslednje generacije programov čezmejnega sodelovanja Interreg za vlaganje v trajnostne sisteme sodelovanja, prilagojene njihovim specifičnim okoliščinam.

Ukrepi:

- Komisija bo pobudo b-rešitve, predstavljeno leta 2019, razširila na obdobje 2021–2027 tako, da bo zajemala predpristopne obmejne regije. Rezultate bo delila na spletni platformi mreže kontaktnih točk za meje²⁷ in na drugih kanalih.
- Komisija bo za doseganje večjega zavedanja **dodane vrednosti čezmejnega sodelovanja** pripravila metodo za samoocenjevanje za analizo intenzivnosti čezmejnega sodelovanja in njegovega prispevka k evropskemu vključevanju na obmejnih območjih.
- Komisija bo še naprej podpirala delo **statističnih uradov** pri pripravi in analizi čezmejnih podatkov za z dokazi podprto oblikovanje politik: cilj enega od sedanjih pilotnih projektov

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_sl.

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

je opredeliti čezmejna mesta in funkcionalna mestna območja s ciljem srednjeročnega zbiranja podatkov o njih. Še naprej bo podpirala delo evropske mreže za čezmejno spremljanje²⁸.

3.2. Več in boljše čezmejne javne storitve

Prebivalci obmejnih regij so pogosto daleč proč od storitev znotraj njihovih nacionalnih meja in digitalno niso dovolj dobro povezani, so pa v bližini storitev na drugi strani meje. Nekatere obmejne regije že dolgo delijo javne storitve ali celo združujejo vire, da lahko vsem prebivalcem na obeh straneh nacionalne meje zagotovijo storitve v bližini. Anketiranci so v javnem posvetovanju leta 2020 težave pri dostopu do zanesljivega javnega prevoza označili za največjo oviro pri uporabi čezmejnih javnih storitev, tesno mu sledi pomanjkanje skupnih digitalnih storitev.

Pandemija COVID-19 je izpostavila dva vidika čezmejnih javnih storitev v zdravstvenem sektorju²⁹. Po eni strani je nenadna omejitev čezmejnega gibanja bolnikom in tudi zdravstvenemu osebju preprečila dostop do zdravstvenih ustanov. Paradoksalno je, da so te omejitve zelo izpostavile pomen dnevnih čezmejnih tokov. Po drugi strani je velika potreba po zdravstvenih storitvah spodbudila izraze čezmejne solidarnosti in pokazala, da je odpornost obmejnih regij na krize odvisna od medsebojnega sodelovanja, ki presega nacionalne meje.

Podobno velja za dostop do izobraževanja, kulture in prostočasnih storitev, pri čemer pa se ne sme pozabiti na potrebo po omogočanju fizičnega dostopa do storitev z nizkoogljiviimi prevoznimi sistemi, kot so vlaki, tramvaji in avtobusi. Na primer, strategija EU za povezovanje energetskega sistema³⁰ ugotavlja, da so storitve polnjenja električnih vozil med državami članicami še vedno nezdružljive, kar ovira čezmejni razvoj okolju prijaznejših čezmejnih storitev.

Z nedavno študijo³¹, ki jo je financiralo Evropsko omrežje za spremljanje prostorskega razvoja v okviru programa Interreg, so bile zbrane informacije o približno 580 čezmejnih javnih storitvah vzdolž notranjih meja EU. Trenutno se večina navedenih čezmejnih javnih storitev nanaša na varstvo okolja, civilno zaščito, obvladovanje nesreč in prevoz. Trendi za prihodnost kažejo, da se pričakujejo nove čezmejne javne storitve zlasti na področjih prostorskega načrtovanja, gospodarskega razvoja, turizma in kulture. Veliko regij proučuje možnost zagotavljanja čezmejnih javnih storitev na področju zdravstvenega varstva in trga dela. Pandemija je izpostavila tudi pomen digitalizacije. Podpiranje obmejnih regij pomeni zagotavljanje, da so digitalne javne storitve interoperabilne in že po naravi čezmejne, skladno z vizijo in načeli iz evropskega okvira interoperabilnosti in evropskega akcijskega načrta za e-upravo³².

Tako Odbor regij (v mnenju, ki ga je izdal leta 2020³³) kot Evropski parlament (v okviru pilotnega projekta „Celostna pobuda za čezmejno odzivanje na krize (CB-CRII)“³⁴) sta poudarila potrebo po zagotavljanju močnejšega in stabilnejšega okvira za čezmejne javne storitve. Evropska komisija se popolnoma strinja s tem ciljem in predlaga posebne ukrepe na tem področju.

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

²⁹ Glej: „The effects of Covid-19 induced border closures on cross border regions“ (Učinki zaprtja meja zaradi pandemije COVID-19 na čezmejne regije – ISBN 978-92-76-28397-3 in ISBN 978-92-76-28399-7).

³⁰ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij z naslovom „Gonilo za podnebno nevtralnno gospodarstvo: strategija EU za povezovanje energetskega sistema“, 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/SL/TXT/?uri=OJ:C:2021:106:TOC>.

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

Ukrepa:

- Komisija bo podprla odpornost čezmejnih regij, zlasti z **razvojem močnih čezmejnih javnih storitev**, tudi z digitalizacijo in interoperabilnostjo. Študiji, ki potekata (ena o javnih storitvah in ena o javnem prevozu), bosta zagotovili osnovo za izmenjavo dobrih praks in rešitev za ponavljajoče se težave. Čezmejne regije bodo lahko do celovitih informacij dostopale prek **platforme**, ki bo vzpostavljena s pilotnim projektom CB-CRII Evropskega parlamenta, omenjenim zgoraj.
- Komisija bo okrepila ukrepe, ki so že bili sprejeti v zvezi s čezmejnimi zdravstvenimi varstvom:
 1. **vrednotenje direktive o uveljavljanju pravic pacientov pri čezmejnem zdravstvenem varstvu**, da se oceni njena uspešnost pri doseganju cilja v zvezi z zagotavljanjem lažjega dostopa javnosti do varnega in visokokakovostnega čezmejnega zdravstvenega varstva v drugi državi EU (s poudarkom zlasti na preostalih pravnih in upravnih ovirah);
 2. priložnosti za financiranje iz **Programa EU za zdravje** za sodelovanje med državami pri prenosu znanja in dobre prakse;
 3. **načrtovano oblikovanje evropskega zdravstvenega podatkovnega prostora** za boljše oblikovanje zdravstvene politike za podporo na dokazih temelječih regulativnih dejavnosti ter boljših raziskav in inovacij na področju zdravstva, vključno s skupnim dostopom do čezmejnih storitev zdravstvenega varstva³⁵.

3.3. Živahni čezmejni trgi dela

Za veliko obmejnih regij so značilne socialno-ekonomske asimetrije na obeh straneh nacionalne meje. Oblikovanje pristinih čezmejnih trgov dela podjetjem in tudi iskalcem zaposlitve prinaša veliko prednosti: delodajalci imajo dostop do večjega bazena znanj in spretnosti ter kompetenc, iskalci zaposlitve pa imajo dostop do več prostih delovnih mest. Poleg tega bodo imeli MSP, ki želijo preskusiti sosednje trge, neposreden dostop do iskalcev zaposlitve z morebiti drugačnim jezikovnim znanjem. Tako lahko čezmejne dnevne migracije preprečijo družbene stroške migracij, ki bi drugače lahko povzročili množično izseljevanje dobro kvalificirane delovne sile iz obmejnih regij.

Da bi to uspelo, morajo čezmejne regije veljati za „enotno“ ozemlje, kar zadeva izobraževanje in usposabljanje, znanja in spretnosti ter kompetence, zaposlovanje in dostop do socialne varnosti. Za zdaj še ni tako: anketiranci so v javnem posvetovanju leta 2020 kot največje težave z vidika izobraževanja, usposabljanja in zaposlovanja v čezmejnih regijah navedli jezikovne razlike ter razlike v priznavanju diplom, znanj in spretnosti ter kvalifikacij.

Poleg tega se spodbujanje usposabljanja in iskanja zaposlitve na drugi strani meje zdaj redko izvaja sistematično, zaradi česar je težko povečati potencial povpraševanja in ponudbe, ki sta na voljo v širši čezmejni regiji. Primeri težav zajemajo³⁶:

- Ovire pri priznavanju kvalifikacij, kljub obstoju orodij za preglednost, kot je evropsko ogrodje kvalifikacij, in pravnih instrumentov, kot je direktiva o poklicnih kvalifikacijah, vključno s pomanjkanjem informacij ali znanja o ustreznih upravnih postopkih.
- Težave pri opredeljevanju razpoložljivih delovnih mest ali navezovanju stikov s potencialnimi delodajalci zaradi pomanjkljive povezanosti trga dela in pomanjkljivega

³⁵ Financiran bo z različnimi programi na ravni EU in nacionalni ravni, kot so Program EU za zdravje, program Digitalna Evropa, program Obzorje Evropa, Evropski sklad za razvoj podeželja, InvestEU ter mehanizem za okrevanje in odpornost.

³⁶ Kot jih dokumentira pobuda b-rešitve. Glej: „b-rešitve: Solving Border Obstacles – A compendium of 43 cases“ (b-rešitve: odpravljanje mejnih ovir – zbirka 43 primerov) (ISBN 978-92-76-1300-1), str. 26–31.

usklajevanja med službami za zaposlovanje. Prosta delovna mesta, ki so na voljo na obeh straneh meje, zelo pogosto niso objavljena usklajeno. Ovira je tudi slaba interoperabilnost digitalnih sistemov.

- Zapletenost nacionalnega davčnega sistema in dostopa do ureditev socialne varnosti ter veljavne zakonodaje lahko prispeva k težavam, ki pestijo dnevne migrante.
- Ovire, povezane s praksami dela na daljavo za čezmejne dnevne migrante, ki so povezane z zapletenostjo določanja veljavne zakonodaje in neobstoja hitre zanesljive internetne povezave na obmejnih podeželskih območjih.

Te težave pestijo čezmejne dnevne migrante kljub sprejetim pomembnim ukrepom. Na primer, zaradi vse pogostejšega dela na daljavo je Upravna komisija za koordinacijo sistemov socialne varnosti³⁷ zagotovila smernice za iskanje pragmatičnih rešitev, da bi bila za socialno varnost delavcev odgovorna država „običajnega“ delovnega mesta (tj. običajno v državi, v kateri ima podjetje sedež).

Vsakodnevno prehajanje meje v obe smeri bi moralo biti enostavno kot vsakodnevna vožnja iz predmestja v mesto. Jasno je, da morajo imeti čezmejni dnevni migranti v praksi enake pravice kot tisti, ki meje vsakodnevno ne prečkajo zaradi odhoda na delo. Nacionalne in regionalne pravne okvire bi bilo treba preveriti in revidirati, kadar obstajajo dokazi, da so čezmejni dnevni migranti v primerjavi z drugimi delavci v ranljivejšem položaju. Upravni postopki za čezmejne dnevne migrante bi morali biti enaki postopkom, ki veljajo v nacionalnem okviru, da se preprečijo nedoslednost ali po nepotrebnem zapletene situacije. Države članice bi morale razmisliti o sprejetju fiskalnih politik in sporazumov, ki ne kaznujejo nobene regije, kot na primer predlaga Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Sveta Evrope³⁸.

Evropski organ za delo omogoča lažji dostop do informacij o storitvah v zvezi z mobilnostjo delovne sile za posameznike in delodajalce. Okrepil bo sodelovanje ter bo imel vlogo mediatorja med nacionalnimi organi v zvezi z vidiki, povezanimi z delovnim pravom in socialno varnostjo. Trgi dela bi morali imeti več evropske perspektive. Komisija bo čezmejna vprašanja obravnavala bolj sistematično, na primer za strukturirano in trajnostno statistiko o čezmejnih dnevnikih migracijah.

Enako velja za izobraževanje, usposabljanje ter znanja in spretnosti. To pomeni, da imajo ljudje dostop do šol ali vrtcev v državi, v kateri živijo, hkrati pa se soočajo z upravnimi postopki ali pravnimi ovirami pri dostopu do takih storitev v državi, v kateri delajo. Enako se dogaja pri dostopu do pripravništva ali priložnosti za poklicno usposabljanje. Na področju visokošolskega izobraževanja imajo lahko zaveznitva evropskih univerz s partnerji v sosednjih obmejnih regijah pomembno vlogo pri spodbujanju večjezičnosti.

Prebivalci v čezmejnih regijah bi morali imeti dostop do izobraževanja in usposabljanja na obeh straneh meje. V redko poseljenih regijah ali v regijah, kjer število prebivalcev upada, lahko preverjanje možnosti za usklajeno ponudbo za izobraževanje in usposabljanje pomaga ohraniti take storitve, kjer so ogrožene. Izmenjava virov izobraževanja med obmejnimi regijami lahko prav tako prispeva k dvojezičnosti, vzajemnemu zaupanju in skupnemu naboru spretnosti, kar so vse koristi evropskega vključevanja.

Evropski izobraževalni prostor³⁹ dokazuje, da je bistveno preprečiti strukturne ovire za učenje ter razvoj znanj in spretnosti. Del te pobude, zaveznitva evropskih univerz, združuje cilje, kot je

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

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

³⁹ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o uresničitvi evropskega izobraževalnega prostora do leta 2025, COM(2020) 625 final, 30.9.2020.

večjezičnost, ki bodo koristili cilju usklajevanja zagotavljanja izobraževanja v takih regijah, čeprav ima precej širši obseg.

V Evropski uniji je že zdaj več dobrih primerov regij, ki zagotavljajo skupne izobraževalne storitve ali vzajemno priznavanje znanj in spretnosti ter kvalifikacij na podlagi poznavanja učnih načrtov druge regije in zaupanja⁴⁰. Potrebni je več takih primerov, države članice pa bi morale tesno sodelovati z Evropsko komisijo za krepitev obmejnih regij pri zagotavljanju čezmejnih ponudb za izobraževanje.

Ukrepi:

- Čezmejna partnerstva EURES bodo še naprej spodbujala mobilnost delovne sile v čezmejnih regijah.
- Evropski organ za delo bo še naprej omogočal lažji **dostop do informacij** in si prizadeval za preglednost pravil, ki veljajo za čezmejne mobilne delavce.
- Komisija bo sodelovala tudi z raziskovalno skupnostjo in regionalnimi opazovalnimi skupinami za trg dela za **izboljšanje znanja** v zvezi s težavami, s katerimi se spopadajo čezmejni dnevni migranti.
- Komisija bo vzpostavila strukturirana partnerstva prostovoljnih obmejnih regij, ki so že prepoznale in izkusile **ovire za dostop na trg** zaradi regulativnih ali upravnih ovir, ter jim pomagala pripraviti rešitve v duhu enotnega trga na podlagi pristopa od spodaj navzgor.
- Komisija bo še naprej ozaveščala o **evropskem ogrožju kvalifikacij** ter pomagala izboljšati izvajanje v čezmejnih regijah za podporo razumevanju, preglednosti, primerljivosti in priznavanju vseh vrst in ravni kvalifikacij, tudi tistih, pridobljenih zunaj visokošolskih institucij.
- Na področju obdavčitve je Komisija v svojem akcijskem načrtu za **pravično in preprosto obdavčitev**, ki podpira strategijo za okrevanje⁴¹, iz julija 2020 napovedala sporočilo, v katerem bodo ocenjene obstoječe pravice davčnih zavezancev na podlagi prava EU, skupaj s priporočilom državam članicam za izboljšanje položaja državljanov kot davčnih zavezancev, ki se soočajo s čezmejnimi davčnimi ovirami, na primer čezmejnih dnevnih migrantov⁴². Cilj je pripraviti seznam obstoječih pravic na podlagi sodne in druge prakse, da bi se davčni zavezanec in davčne uprave zavedali teh pravic in obveznosti, s čimer bi se okrepil odnos med davčnimi zavezanci in davčnimi upravami.

3.4. Obmejne regije za evropski zeleni dogovor

Narava in podnebje ne priznavata mej, ki jih je začrtal človek. Izzivi, povezani s podnebnimi spremembami in okoljem, simbolizirajo koristi čezmejnega sodelovanja. Evropski zeleni dogovor⁴³ je odziv EU na izzive, povezane s podnebjem in okoljem, ter vključuje ukrepanje za okrepitev čezmejnega sodelovanja v več sektorjih. Nacionalne meje med državami članicami marsikje drobijo naravna ozemlja, zaradi česar sta njihovo upravljanje in varovanje manj učinkovita, zlasti ko se uporabljajo različni pravni okviri. To med drugim vpliva na biotsko raznovrstnost in učinkovitost rabe virov. Anketiranci so v javnem posvetovanju leta 2020 kot glavne pomisleke navedli krožno gospodarstvo, skupno upravljanje naravnih parkov ter oskrbo z energijo iz obnovljivih virov in njeno distribucijo.

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

⁴¹ COM(2020) 312 final.

⁴² <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12627-Pravice-davkoplacevalcev-v-EU-poenostavljeni-postopki-za-boljse-izpolnjevanje-davcnih-obveznosti-priporocilo-sl>.

⁴³ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij z naslovom „Evropski zeleni dogovor“, COM(2019) 640 final, 11.12.2019.

Strategija EU za biotsko raznovrstnost do leta 2030⁴⁴ dokazuje, da varovanje biotske raznovrstnosti ne more biti omejeno na nacionalne meje. Zahteva na primer vzpostavitev ekoloških koridorjev za ohranitev in izboljšanje zdravja ekosistemov. Za to je bistveno čezmejno sodelovanje. Hkrati okvirna direktiva o vodah poziva k uskladitvi ukrepov, ki zajemajo celotno vodno območje, vključno čezmejno. Vendar pa tako sodelovanje ne deluje vedno tako, kot bi lahko. V okviru direktiv o pticah in habitatih, ki vzpostavljata omrežje Natura 2000, lahko različni nacionalni izvedbeni predpisi negativno vplivajo na okoljsko upravljanje čezmejnih ozemelj. Mogoče je, da se vzdolž mejnih rek obrežji upravljata različno, odvisno od tega, ali sta označeni kot območji Natura 2000. V takem primeru se ukrepi za varstvo okolja izvajajo različno, to pa lahko oslabi njihovo učinkovitost. Enako velja za številne čezmejne naravne parke. Bolj usklajeno in skladno varstvo območij Natura 2000 bi moralo zagotoviti bolj povezane izvedbene ukrepe. Zato bi pri tem delu morala sodelovati čezmejna evropska pravna telesa, kot so evropska združenja za teritorialno sodelovanje.

Načrtovanje za obvladovanje tveganja nesreč je še eno področje, na katerem je čezmejno sodelovanje ključno. V skladu z zahtevami mehanizma Unije na področju civilne zaščite⁴⁵ morajo države članice redno poročati o prednostnih ukrepih za preprečevanje in pripravljenost za ključna tveganja, ki imajo čezmejne vplive. Poleg tega so lahko sektorske strategije pomembne tudi pri obravnavi tveganj, vključno s čezmejnimi, na primer načrti za obvladovanje poplavne ogroženosti, načrti za varstvo gozdov ali nacionalne in regionalne strategije za prilagajanje podnebnim spremembam. Te podpirajo določbe zakonodaje EU, npr. potreba po čezmejnem usklajevanju za povodja, kot določa direktiva o poplavah⁴⁶.

Iz ocene nacionalnih energetske in podnebne načrtov na ravni EU⁴⁷ je razvidno, da obstaja velik potencial za čezmejne regionalne pobude v energetskem sektorju z izboljšanjem sodelovanja med državami članicami in uporabo sredstev EU. Le malo držav v sodelovanju z drugimi načrtuje ukrepe za boljšo uporabo energije iz obnovljivih virov ter energijsko učinkovite ukrepe. V oceni je bila opredeljena tudi potreba po grajenju na regulativnem napredku. Predlagani evropski čezmejni mehanizem bi lahko pomembno prispeval, saj bo pospeševal tak regulativni napredek v čezmejnem okviru.

Prodiranje energije iz obnovljivih virov pomeni veliko spremembo paradigme. Vendar pa trgi energije čezmejno še ne delujejo tako nemoteno kot znotraj držav. Na primer, čezmejni posli z električno energijo so pogosto omejeni, ker pravni okviri ne dovoljujejo čezmejnih nizkonapetostnih izmenjav električne energije. Skupnosti energije iz obnovljivih virov lahko imajo pomembno vlogo pri začetju poti naprej. Evropska zakonodaja že določa pogoje, da morajo države članice v prenose v nacionalno zakonodajo vključiti možnosti za čezmejno izvajanje takih skupnosti. Podobno lahko obstajajo pravne ovire za uvedbo skupnih pametnih sistemov daljinskega ogrevanja in hlajenja v čezmejnih aglomeracijah.

- Projekt „SEREH – The Smart Energy Region of Emmen-Haren“ (SEREH – Pametna energetska regija Emmen-Haren) v okviru s programa čezmejnega sodelovanja Interreg med Nemčijo in Nizozemsko že utira pot. Razvija decentraliziran čezmejni trg z električno energijo in trg energije, druge obmejne regije pa bodo lahko uporabile njegove

⁴⁴ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij z naslovom „Strategija EU za biotsko raznovrstnost do leta 2030 – Vračanje narave v naša življenja“, COM(2020) 380 final, 20.5.2020.

⁴⁵ Sklep (EU) 2019/420 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. marca 2019 o spremembi Sklepa št. 1313/2013/EU o mehanizmu Unije na področju civilne zaščite (UL L 77I, 20.3.2019, str. 1).

⁴⁶ Direktiva 2007/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o oceni in obvladovanju poplavne ogroženosti (UL L 288, 6.11.2007, str. 27).

⁴⁷ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij z naslovom „Ocena nacionalnih energetske in podnebne načrtov na ravni EU – Spodbujanje zelenega prehoda in okrevanja gospodarstva s celostnim energetskim in podnebnim načrtovanjem“, COM(2020) 564 final, 17.9.2020.

ugotovitve in priporočila.

- Primer svetovanja pobude b-rešitve je preveril, kako bi bilo mogoče čezmejni (NL-BE) transport CO₂ uporabiti kot vir za industrijske procese v North Sea Port.

Strategija EU za povezovanje energetskega sistema⁴⁸ je opredelila nove izzive zaradi obsežnejše elektrifikacije energetskega sistema, vključno v prometu in industriji. Za premagovanje teh izzivov bo ključno usklajevanje med državami članicami v obmejnih regijah. Popolnoma povezano elektroenergetsko omrežje na območjih, kot je zraščeno mesto, ki sega čez nacionalne meje, bo zagotovilo velike koristi in dopolnjevanje na področjih, kot so proizvodnje električne energije iz obnovljivih virov ali rešitve za shranjevanje energije

Druge pravne ali upravne neskladnosti vplivajo na razvoj energije iz obnovljivih virov na obmejnih območjih, kot je priznavanje kvalifikacij monterjev solarnih plošč ali vetrnih turbin, ali pa celo različna pravila urejajo najmanjšo razdaljo med vetrnimi turbinami in stanovanjskimi stavbami.

Države članice bi morale kar najbolj izkoristiti obstoječe priložnosti za sodelovanje v okviru veljavnega pravnega okvira EU. Na primer, prenovljena direktiva o energiji iz obnovljivih virov (RED II) že določa skupne programe podpore in da morajo biti programi podpore za energijo iz obnovljivih virov odprti tudi proizvajalcem s sedeži v različnih državah članicah. Uvajanje takih programov v obmejnih regijah bi bilo treba odločno spodbujati. Na čezmejnih funkcionalnih območjih, na primer v pobratenih mestih, direktiva o trgu električne energije⁴⁹ že omogoča nacionalne regulativne okvire za odprte energetske skupnosti državljanov čezmejni udeležbi.

Ukrepi:

- Komisija bo zagotovila podporo za preprečevanje in pripravljenost za obravnavo tveganj z vplivom na čezmejno sodelovanje v okviru **mehanizma Unije na področju civilne zaščite**.
- Komisija bo spodbujala regionalno in čezmejno sodelovanje ter okrepila smernice za **nacionalne strategije za prilagajanje** v sodelovanju z državami članicami⁵⁰.
- Komisija bo pripravila in posredovala spoznanja, pridobljena med pilotnim projektom „Luxembourg in transition: a vision for a zero-carbon cross-border functional region“ (Luksemburg v prehodu: vizija za brezogljično čezmejno funkcionalno regijo) v okviru medvladnega procesa **teritorialne agende 2030**, ter rezultate aktivno posredovala širši obmejni skupnosti.
- Komisija bo z **biogeografskim procesom omrežja Natura 2000**⁵¹ podpirala in izboljšala čezmejno usklajevanje omrežja Natura 2000 ter pomagala doseči cilje strategije EU za biotsko raznovrstnost do leta 2030.
- Regionalni koordinacijski centri, ustanovljeni z **uredbo o trgu električne energije**, bi morali stalno upoštevati posledice za energetske trge v obmejnih regijah.
- Komisija bo preverila in razvila obetavne pobude v okviru prenovljene **direktive o energiji iz obnovljivih virov** (RED II) za doseganje večjega deleža čezmejnih projektov, vključno s hibridnimi projekti, ki energijo iz obnovljivih virov združujejo s shranjevanjem.

⁴⁸ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij z naslovom „Gonilo za podnebno nevtralnno gospodarstvo: strategija EU za povezovanje energetskega sistema“, COM(2020) 299 final, 8.7.2020.

⁴⁹ Direktiva (EU) 2019/944 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. junija 2019 o skupnih pravilih notranjega trga električne energije in spremembi Direktive 2012/27/EU (UL L 158, 14.6.2019, str. 125).

⁵⁰ Nova strategija EU za prilagajanje podnebnim spremembam vključuje ta in druge sklice na meje. Glej sporočilo COM(2021) 82 final z dne 24.2.2021.

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

4. ZAKLJUČEK

Čeprav so obmejne regije pogosto geografsko oddaljene in podeželske, so tudi območja z velikim potencialom za gospodarsko rast, ki ga krepijo kulturna in jezikovna raznolikost, dopolnilne konkurenčne prednosti, neokrnjena narava in manj oblegane turistične destinacije. Njihovo oddaljenost od jedra je mogoče pogosto nadomestiti z čezmejnimi izmenjavami s sosedi, sodelovanjem in skupnim ukrepanjem. Da bi se to uresničilo, morajo biti obmejne regije v ospredju evropskega vključevanja in imeti od njega vse koristi.

Tisto, kar lahko Evropa ponudi svojim obmejnim regijam, je simbol njene zavezanosti nadaljnjemu povezovanju. Zgodovina, tudi najnovejša, dokazuje, da nobena država ni otok. Zato Komisija meni, da je čas za okrepitev čezmejnega sodelovanja v vseh vidikih, v vseh sektorjih in med posameznimi sektorji. Enako menijo tudi deležniki z obmejnih območij, ki so izrazili željo po okrepljenem povezovanju, zlasti prek evropskega čezmejnega zavezništva državljanov⁵².

Za krepitev odpornosti v čezmejnih regijah je potrebna podpora vseh ravni upravljanja. Njihov edinstveni položaj bi moral biti deležen večje pozornosti z vrsto pobud, pilotnih projektov ali vzorčnih primerov, pri čemer bi moral biti cilj, da obmejne regije same ugotovijo, kaj je najbolj učinkovito na obeh straneh nacionalnih meja. Morale bi imeti več svobode in prožnosti za preskušanje zamisli in rešitev ter imeti možnost aktivnejše vloge v razvoju, zlasti pri sooblikovanju, izmenjavi in soupravljanju projektov in storitev v korist vseh prebivalcev, ki živijo ob meji.

Nazadnje, Evropska komisija meni, da morajo imeti čezmejne regije, ki mejijo na države pristopnice, močnejši glas, ki jim bo omogočil tesnejše sodelovanje v postopku evropskega vključevanja. V ta namen si bo Komisija prizadevala za povezavo obmejnih regij s pobudami in ukrepi, navedenimi v zgornjih oddelkih poročila. To bo pomagalo izboljšati pogoje za razvoj civilne družbe, za učinkovitejši lokalno in javno upravo, za reforme in demokratični prehod ter bo spodbujalo dobre sosedске odnose in spravo.

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

Akcijski načrt iz leta 2017 – opis napredka, doseženega pri izvajanju desetih ukrepov:

	Ukrep	Napredek
1	<p>Poglobitev sodelovanja in izmenjav</p>	<ul style="list-style-type: none"> Vzpostavljena je bila spletna platforma za izmenjavo dobrih praks, koristnih dokumentov in dogodkov med čezmejnimi deležniki. Platforma je bila prenovljena in je začela ponovno delovati januarja 2021⁵³, vključno z novo komunikacijsko strategijo za mrežo kontaktnih točk za meje in vrsto ciljno usmerjenih spletnih dogodkov. Evropska komisija je v sodelovanju z Odborom regij in drugimi organizacijami opredelila učinke zaprtja meja zaradi pandemije COVID-19 in izdala poročilo. Skozi celotno obdobje so bili podprti pilotni projekti, ki obravnavajo mejne ovire (pod imenom b-rešitve⁵⁴). To delo po uspešnem prvem pozivu še vedno poteka (43 zaključenih in dokumentiranih primerov⁵⁵, leta 2021 se izvaja 47 dodatnih primerov).
2	<p>Izboljšanje zakonodajnega postopka</p>	<ul style="list-style-type: none"> Sveženj za boljše pravno urejanje, ki usmerja zakonodajni postopek Evropske komisije, vsebuje poseben instrument za ocene teritorialnega učinka, vključno s preskusom neobstoja meje. Vendar pa preskusa vse od njegove uvedbe ni bilo mogoče izvesti za veliko zakonodajnih predlogov, še zlasti ne zaradi pandemije COVID-19, ki je zahtevala nujne odzive. Z državami članicami je bilo le malo izmenjav v zvezi z izvajanjem preskusov neobstoja meje in usklajevanjem pri prenosu direktiv EU v nacionalno zakonodajo. Kljub temu je bilo predlaganih nekaj zanimivih pobud. Na primer, Nizozemska in Belgija (Flandrija) sta oblikovali upravno delovno skupino za mejne ovire za iskanje rešitev za zakonodajna ozka grla pri razvoju čezmejne infrastrukture. Nizozemska uprava je izdala dokument s smernicami o mejnih učinkih kot pripomoček za vlado, da bi lažje razumela posledice novih ali spremenjenih politik, zakonov in predpisov za ljudi, podjetja in uprave v obmejnih regijah.
3	<p>Omogočanje čezmejne javne uprave</p>	<ul style="list-style-type: none"> Akcijski načrt za e-upravo določa okvirne pogoje za izvajanje načela „samo enkrat“. Njegovi <i>gradniki</i> regionalnim organom v obmejnih regijah omogočajo izvajanje rešitev e-uprave. Največji izziv je bil opredeliti specifične elemente čezmejne narave. Nekateri primeri pobude b-rešitve so obravnavali interoperabilnost postopkov, kot je uporaba skupnega davčnega obrazca.

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

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?language=sl>.

		<ul style="list-style-type: none"> • Komisija razvija pilotne projekte za spodbujanje čezmejnega javnega naročanja. • Komisija s programom Digitalna Evropa podpira izvajanje evropskih vozlišč za digitalne inovacije za podporo MSP pri digitalnih inovacijah. Spodbuja zamisel, da bi bila nekatera od teh vozlišč čezmejna.
4	Zagotavljanje zanesljivih in razumljivih informacij ter podpore	<ul style="list-style-type: none"> • Oktobra 2018 je začela veljati uredba o vzpostavitvi enotnega digitalnega portala, ki državljanom in podjetjem EU zagotavlja enoten dostop do informacij, postopkov, pomoči in storitev reševanja težav. V tem postopku je bil v celoti upoštevan pomen enotnega digitalnega portala za obmejne regije. Komisija je z digitalnimi dogodki, tudi v obmejnih regijah, začela promovirati storitve enotnega digitalnega portala za končne uporabnike in multiplikatorje. • Mreža SOLVIT si bo prizadevala biti del storitev enotnega digitalnega portala za pomoč ljudem, katerih pravice so kršili javni organi v drugi državi članici. To je močno orodje; vendar je vse registrirane primere težko najti s čezmejne perspektive. Komisija si bo prizadevala vključiti nekaj iskalnih izrazov, ki bi lahko bili koristni za kontaktno točko za mejo. Kljub temu je bilo sodelovanje z ustreznimi službami dobro, informacije pa vedno izmenjane. • Storitve Tvoja Evropa – nasveti je po uvedbi neuskkljenih in hitro spreminjajočih se ukrepov nadzora meje za obvladovanje pandemije COVID-19 beležila veliko povečanje poizvedb prebivalcev obmejnih regij. Ukrepi so imeli še zlasti negativne posledice za delo in družinsko življenje.
5	Podpiranje čezmejnega zaposlovanja	<ul style="list-style-type: none"> • Spodbujanje in lajšanje čezmejnega zaposlovanja: V EU je skoraj dva milijona obmejnih delavcev (največ iz FR, DE in PL, ki delajo zlasti v DE, CH, LU in AT)⁵⁶. Nekatere meje v navedenih državah so opremljene za zagotavljanje bistvenih informacij nekaterim delavcem (npr. čezmejna partnerstva EURES, mreža „Infobest“, „Groupement transfrontalier européen“, „Die Grenzgänger“, „GrensInfo“). Vendar pa veliko meja še vedno nima informacijskih storitev, kar omejuje potencial za čezmejno zaposlovanje, npr. obseg čezmejnih partnerstev EURES je še vedno le delni. Poleg tega pomanjkljivo vključevanje podatkov o trgu dela z obeh strani meje ovira povezovanje trga dela v čezmejnih regijah, in sicer, ker se ukrepi za spodbujanje čezmejnega zaposlovanja ne olajšujejo. • Smernice po pandemiji COVID-19. Komisija je izdala smernice in države članice pozvala, naj čezmejnemu delavcu omogočijo vstop. • Podatki o čezmejnem zaposlovanju. Glej v nadaljevanju pod točko 10, „Zbiranje dokazov“. • Razsežnost čezmejnega sodelovanja pobud EU. Kontaktna točka za mejo je preverila več ključnih pobud (npr. akcijski načrt evropskega stebra socialnih pravic, poročilo o dejavnostih EURES), da bi zagotovila ustrezno obravnavo čezmejne razsežnosti.

⁵⁶ Poročilo iz leta 2019 o mobilnosti znotraj EU: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=sl&pubId=8242&furtherPubs=yes>.

6	<p>Spodbujanje večjezičnosti na mejah</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pobuda evropsko jezikovno priznanje⁵⁷ nagraduje najinovativnejše pobude za učenje jezika v državah, ki sodelujejo v programu Erasmus+. Ena od dveh prednostnih nalog za obdobje 2018–2020 je bila „odprava jezikovnih ovir za bolj dinamične obmejne regije“. Projekti v zbirki iz leta 2019 ponazarjajo možne ukrepe, ki bi se lahko izvedli v obmejnih regijah⁵⁸. • S programom Erasmus+ je bilo zagotovljeno financiranje 25 projektov sodelovanja na področju šolskega izobraževanja, ki spodbujajo zgodnje učenje jezikov in jezikovno ozaveščenost ter razvijajo možnosti dvojezičnega poučevanja, zlasti v obmejnih regijah⁵⁹. • V publikacijah na School Education Gateway, spletni platformi za strokovnjake s področja šolskega izobraževanja, ki se financira s programom Erasmus+, je poudarjen pomen čezmejnega sodelovanja in učenja jezikov⁶⁰.
7	<p>Spodbujanje čezmejne dostopnosti</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Evropska komisija je dala na voljo popis manjkajočih čezmejnih železniških povezav (2018). Leta 2019 je sledila pomembna konferenca, ki so se je udeležili deležniki iz čezmejnih skupnosti in skupnosti javnega prevoza⁶¹. • Nadaljujejo se preverjanje, v kolikšnem obsegu že obstajajo storitve čezmejnega javnega prevoza, ter ugotavljanje vrzeli in priprava smernic. • V okviru pobude b-rešitve je deset od prvih 43 projektov preverilo čezmejni prevoz in opredelilo rešitve za obstoječe pravne težave.
8	<p>Spodbujanje večjega združevanja struktur zdravstvenega varstva</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Zaradi celovitega popisa takih čezmejnih storitev zdravstvenega varstva vzdolž notranjih meja se je izboljšala raven ozaveščenosti in razumevanja, tako znotraj zdravstvenega sektorja kot čezmejnih regij. Popis je zagotovil tudi sklop specifičnih orodij za uporabo pri podobnih načinih sodelovanja. Trenutno obstaja priznana in rastoča skupnost čezmejnega zdravstvenega varstva, ki si dejavno prizadeva za izboljšave v tem sektorju (npr. tematske mreže zdravstvenega varstva, vzpostavljene z mrežo EUREGHA⁶², in Združenje evropskih obmejnih regij). • Na pomembni konferenci „Krepitev sodelovanja na področju zdravstvenega varstva v čezmejnih regijah“ so bili predstavljeni primeri sodelovanja na področju čezmejnega zdravstvenega varstva⁶³ v podporo podobnemu sodelovanju, ki naj bi se izvedlo v drugih regijah.

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

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_sl.

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

⁶¹ <https://op.europa.eu/sl/publication-detail/-/publication/7bdaacc0-05cb-11ea-8c1f-01aa75ed71a1>.

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

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

		<ul style="list-style-type: none"> • En projekt b-rešitve, ki je obravnaval pomanjkanje čezmejnega samodejnega priznavanja zdravnikov, je pripeljal do sprejetja dvostranskih sporazumov med francoskimi in španskimi organi za zagotavljanje čezmejnih storitev zdravstvenega varstva. • Okrepljen je bil tudi finančni okvir za pripravo takih pobud, ki bo postal še pomembnejši z naslednjo generacijo programov Interreg. Evropska komisija je priporočila vlaganje v ta sektor, saj uporabnikom in tudi izvajalcem prinaša veliko koristi.
9	Upoštevanje pravnega in finančnega okvira za čezmejno sodelovanje	<ul style="list-style-type: none"> • Finančni okvir za čezmejno sodelovanje za obdobje 2021–2027 je bil vzpostavljen v večletnem finančnem okviru in prenesen v novo uredbo o Interreg. To vključuje nove elemente za spodbujanje praks boljšega pravnega urejanja v čezmejnih regijah. Komisija je z državami članicami že v zgodnji fazi sodelovala pri načrtovanju naslednje generacije programov čezmejnega sodelovanja Interreg z „usmerjevalnimi dokumenti za meje“, ki določajo ključne značilnosti in priložnosti za vsa notranja čezmejna območja EU ter poudarjajo, da jih je treba obravnavati kot funkcionalna območja. • Komisija je predlagala krepitev pravnega okvira za čezmejno sodelovanje z uredbo o vzpostavitvi evropskega čezmejnega mehanizma. Njen glavni cilj je predlagati, kako naj države članice odpravijo pravne in upravne ovire za izvajanje čezmejnih projektov (bodisi naložb ali storitev). Pogajanja še potekajo.
10	Zbiranje dokazov čezmejnega sodelovanja za obveščanje nosilcev političnih odločitev	<ul style="list-style-type: none"> • Izveden je bil pilotni projekt s statističnimi uradi za preverjanje, kako najbolje opredeliti tokove čezmejnih delavcev v EU, z obetavnim napredkom glede uporabe upravnih podatkov in velepodatkov. V pripravi je nadaljnji projekt. • Evropska komisija je podprla vzpostavitev mreže čezmejnih statističnih uradov in regionalnih podatkovnih portalov, ki preverja dobre prakse za pripravo čezmejnih podatkov. Mreža se trenutno osredotoča na pripravo podatkov o čezmejnih dnevniških migracijah. • Eurostat je na podlagi takega sodelovanja izdal izboljššan sklop regionalnih preglednic iz ankete o delovni sili, ki zagotavlja bogatejše informacije o čezmejnem delu. Zagotovil bo nadaljnjo podporo za določitev števila čezmejnih delavcev na podlagi upravnih podatkov. • Komisija bo podpirala okrepljeno analizo regionalnih podatkov o trgu dela, s poudarkom na vsej čezmejni regiji, da bi državam članicam zagotovila informacije o primerih, kjer lahko čezmejne dnevne migracije uravnotežijo neenake trge.