



Bruxelas, 14.7.2021
COM(2021) 393 final

**RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO
COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES**

Regiões fronteiriças da UE: Laboratórios vivos da integração europeia

1. INTRODUÇÃO

Quando a Comissão Europeia adotou a sua Comunicação intitulada «Impulsionar o crescimento e a coesão nas regiões fronteiriças da UE»¹ (Comunicação de 2017), não sabia que, três anos mais tarde, voltaríamos a ficar muito conscientes da existência de fronteiras internas quando muitos pontos de passagem foram encerrados e foram tomadas medidas sem precedentes que limitaram a nossa liberdade de circulação e entravaram a vida transfronteiriça.

A Comunicação de 2017 salientou que as regiões fronteiriças têm um papel fundamental a desempenhar no processo de integração europeia. Muitos representantes das regiões fronteiriças veem as suas regiões como «laboratórios de integração europeia» porque são pontos críticos de intensa interação transfronteiriça, onde muitas pessoas realizam atividades diárias em ambos os lados da fronteira. São regiões onde as vantagens do mercado único e da liberdade de circulação são muito visíveis e onde novas ideias e soluções para a integração europeia são frequentemente testadas pela primeira vez.

A Comunicação de 2017 salientou igualmente as dificuldades persistentes que afetam muitos aspetos da vida transfronteiriça: a falta de transportes públicos transfronteiriços, as dificuldades com o reconhecimento de competências e diplomas, o acesso limitado a serviços públicos próximos, a ausência frequente de verdadeiros sistemas de governação transfronteiriças para gerir conjuntamente recursos, desafios e oportunidades partilhados. As ambições das regiões transfronteiriças têm sido frequentemente impedidas por regras nacionais divergentes devido a diferenças na aplicação do quadro jurídico da UE, por exemplo as diretivas da UE.

Em 2020 e 2021, a **pandemia de COVID-19** demonstrou claramente a interdependência dos Estados-Membros e das regiões da UE. Infelizmente, demonstrou também por vezes a fragilidade das nossas fronteiras internas e a rapidez com que podemos perder o benefício de um espaço aberto com liberdade de circulação, embora temporariamente. Em muitos Estados-Membros, algumas das primeiras medidas tomadas foram a reintrodução dos controlos nas fronteiras internas e a proibição do acesso aos territórios nacionais por parte dos vizinhos que, em tempos normais, atravessam frequentemente as fronteiras por múltiplas razões. O impacto negativo destas medidas tornou-se rapidamente muito visível em muitas regiões fronteiriças². Paralisou os serviços, incluindo os serviços de saúde, porque os trabalhadores transfronteiriços não podiam aceder aos seus locais de trabalho. Os obstáculos à livre circulação de mercadorias perturbaram o fornecimento de equipamento médico tão necessário. Os efeitos negativos desta situação refletiram-se no público: na consulta pública sobre a superação dos obstáculos fronteiriços³ realizada pela Comissão em 2020, 65 % dos inquiridos afirmaram que os encerramentos de fronteiras aumentaram a sua perceção da fronteira como um obstáculo. Por conseguinte, a Estratégia para um Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça⁴ sem fronteiras internas, recentemente adotada, tem devidamente em conta as experiências e os ensinamentos retirados da pandemia de COVID-19. Além disso, a Comissão encontra-se numa fase inicial de preparação de uma alteração ao Código das Fronteiras Schengen, que deverá corrigir as deficiências identificadas no atual sistema.

¹ Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu «Impulsionar o crescimento e a coesão nas regiões fronteiriças da UE» – COM(2017) 534 final, de 20.9.2017.

² Ver: «Os efeitos dos encerramentos de fronteiras induzidos pela COVID-19 nas regiões transfronteiriças» — ISBN 978-92-76-28398-0 e 978-92-76-28400-0

³ Consulta pública sobre a superação dos obstáculos fronteiriços (2020), disponível em: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/consultations/border-2020/

⁴ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho «Estratégia para um espaço Schengen plenamente funcional e resiliente» — COM (2021) 277 de 2.6.2021.

Mas décadas de boas relações de vizinhança e de cooperação transfronteiriça construtiva resultaram também em notáveis atos de solidariedade. Estados-Membros menos gravemente afetados por um número extremamente elevado de doentes que necessitavam de cuidados intensivos, acolheram doentes de países vizinhos com maiores necessidades nos seus hospitais. Ao longo de algumas fronteiras, as estruturas transfronteiriças estabelecidas coordenaram a resposta a situações de crise e provaram ser uma fonte preciosa de informações fiáveis para as pessoas, muitas vezes perplexas devido à alteração e à inconsistência das regras. Também assistimos a manifestações regulares de mera empatia humana entre as comunidades vizinhas.

Solidariedade para a COVID-19 nas regiões transfronteiriças⁵

A Grande Região (LU-BE-FR-DE) criou uma Task Force para coordenar a resposta à pandemia a vários níveis (por exemplo, monitorização da disponibilidade de camas de cuidados intensivos).

As cidades vizinhas de Görlitz (DE) e Zgorzelec (PL) realizaram exercícios de emergência conjuntos (por exemplo, sobre as medidas a tomar quando confrontados com um surto maciço de sarampo) e aproveitaram esta experiência para criar um sistema transfronteiriço de intercâmbio de informações durante a pandemia de COVID-19.

O Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial (AECT BÁNÁT Triplex Confinium) reúne autoridades locais localizadas na região fronteiriça trilateral Hungria-Roménia-Sérvia. O AECT reuniu-se para fornecer máscaras faciais urgentemente necessárias e desinfetantes de mãos da Hungria para as 37 autoridades romenas envolvidas no AECT.

Na fronteira Áustria-Itália, a região de Südtirol enviou equipamento de proteção às províncias autónomas de Bolzano e Trentino; os hospitais das cidades de Innsbruck, Hall e Linz prestaram cuidados a doentes italianos que necessitavam de cuidados intensivos.

A Comissão Europeia reagiu rapidamente dentro dos limites do seu mandato legal, abrindo rapidamente «corredores verdes» para o trânsito de bens essenciais e adotando dois conjuntos de orientações sobre a livre circulação de trabalhadores⁶ e a ajuda de emergência no domínio dos cuidados de saúde transfronteiriços⁷.

Além disso, com base numa proposta da Comissão, a Recomendação (UE) 2020/1475 do Conselho⁸ e a sua alteração (UE) 2021/119⁹ adotaram uma abordagem coordenada das restrições à livre circulação em resposta à pandemia de COVID-19. A alteração prevê disposições especiais para os residentes de zonas fronteiriças que atravessam frequentemente a fronteira para trabalhar, frequentar a escola, procurar cuidados médicos ou cuidar da família. Não devem ser obrigados a quarentena quando atravessam fronteiras para fins essenciais. Além disso, se for introduzido nessas regiões um requisito de teste para as viagens transfronteiriças, a sua frequência deve ser proporcionada. Se a situação epidemiológica for comparável em ambos os lados da fronteira, não deve ser imposta a realização de testes a esses viajantes.

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

⁶ Comunicação da Comissão - Orientações sobre o exercício da livre circulação de trabalhadores durante o surto de COVID-19, JO C 102 I de 30.3.2020, p. 12.

⁷ Orientações sobre a ajuda de emergência da UE no domínio da cooperação transfronteiriça no domínio dos cuidados de saúde relacionados com a crise da COVID-19 — COM (2020) 2153 final de 3.4.2020.

⁸ Recomendação (UE) 2020/1475 do Conselho, de 13 de outubro de 2020, sobre uma abordagem coordenada das restrições à liberdade de circulação em resposta à pandemia de COVID-19, JO L 337 de 14.10.2020, p. 3.

⁹ Recomendação (UE) 2021/119 do Conselho, de 1 de fevereiro de 2021, que altera a Recomendação (UE) 2020/1475 relativa a uma abordagem coordenada em matéria de restrição da liberdade de circulação em resposta à pandemia de COVID-19, JO L 36I de 2.2.2021, p. 1.

No entanto, a crise demonstrou que o grau de resiliência das zonas fronteiriças depende, em grande medida, do quadro institucional e do nível de preparação, que é muitas vezes concebido e decidido a nível nacional, o que mereceria uma reflexão mais aprofundada.

O presente relatório está estruturado em duas secções. Em primeiro lugar, analisa os progressos realizados na execução das ações anunciadas no plano de ação da Comunicação de 2017. Em segundo lugar, com base no trabalho analítico e nas consultas com as partes interessadas e com base nos ensinamentos retirados durante a crise da COVID-19, o relatório revê o plano de ação de 2017 para aumentar a sua eficácia e adaptá-lo às novas realidades. Não são propostas novas ações, mas a Comissão Europeia examina a forma como as iniciativas e os programas no âmbito do Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027 podem ser utilizados para estimular a recuperação das zonas fronteiriças, cujas economias foram muitas vezes particularmente perturbadas pela crise. O relatório analisa igualmente as fronteiras externas da UE com os países vizinhos que têm uma via de adesão acordada para aderir à União Europeia.

2. EXECUÇÃO DO PLANO DE AÇÃO — PRINCIPAIS REALIZAÇÕES

Os trabalhos de execução do plano de ação de 2017, em 10 pontos, coordenado pelo Ponto de Contacto Fronteiriço, estão em curso há pouco mais de três anos. No quadro que figura no final do presente relatório é apresentada uma avaliação pormenorizada de cada ação. A consulta pública realizada em 2020 para compreender o impacto destas ações e a situação atual nas regiões transfronteiriças reuniu 453 respostas, que contribuíram para o presente relatório.

Vários resultados revestem-se de especial importância e, por conseguinte, são destacados separadamente a seguir. Foram significativos de várias maneiras: Alguns deles contribuíram para melhorar a nossa compreensão das dificuldades persistentes com que se deparam as pessoas que vivem nas regiões fronteiriças; outros deram um novo impulso ao desenvolvimento de iniciativas conjuntas transfronteiras. Globalmente, estas respostas deram um contributo positivo para o relatório.

1. *Uma caixa de ferramentas enriquecida para a interação transfronteiras*

Em 2018, a Comissão adotou a proposta legislativa «Mecanismo Europeu Transfronteiriço» (ECBM) para oferecer um instrumento jurídico para soluções práticas para superar os obstáculos transfronteiras de natureza jurídica ou administrativa¹⁰. Em 2019, para promover o trabalho pioneiro para superar estes obstáculos, a Comissão lançou **b-solutions**¹¹, uma iniciativa inovadora que presta apoio jurídico às autoridades públicas das regiões fronteiriças, a fim de identificar as causas profundas dos obstáculos jurídicos ou administrativos que afetam as suas interações transfronteiras e explorar potenciais soluções. Este foi um processo bem sucedido, que resolveu 90 casos de obstáculos fronteiriços. Os casos envolviam 27 regiões transfronteiriças em 21 Estados-Membros e abordavam principalmente os obstáculos ao emprego, aos transportes públicos, aos cuidados de saúde e à cooperação institucional.

Os principais ensinamentos retirados da iniciativa «b-solutions» mostram que:

- 1) as soluções devem ser adaptadas a cada contexto específico, embora a experiência no tratamento de obstáculos semelhantes noutras regiões fronteiriças possa muitas vezes ser útil;
- 2) a aplicação de soluções é tipicamente um processo complexo e moroso, apenas possível com a participação e o empenho político das autoridades decisórias a vários níveis;

¹⁰ Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação de um mecanismo para remover os obstáculos jurídicos e administrativos num contexto transfronteiriço, COM(2018) 373 final de 29.5.2018.

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

- 3) pode ser utilizada uma série de instrumentos para identificar soluções; algumas podem ser europeias, outras podem já estar disponíveis a nível nacional. Mas estas soluções exigem frequentemente alterações no quadro jurídico.

De um modo geral, o êxito destas soluções deve-se também ao facto de abrir caminho a acordos a mais longo prazo entre os Estados-Membros e as regiões para eliminar definitivamente os obstáculos, como ilustrado na caixa que se segue. Estes projetos-piloto demonstram igualmente o potencial do MCEVM. Em 13 casos dos primeiros 43, (30 %), os participantes e os peritos expressaram claramente a opinião de que um instrumento jurídico da UE, como o ECBM, teria feito a diferença para resolver os obstáculos recorrentes nas fronteiras, caso estivesse disponível¹². O MCEVM está ainda a ser debatido no Conselho, depois de o Parlamento Europeu ter estabelecido a sua posição globalmente positiva em 2019¹³. A Comissão continua convicta dos benefícios positivos que a proposta traria.

Boas práticas: Serviços médicos de emergência ao longo da fronteira franco-espanhola

Apesar da existência do primeiro hospital binacional europeu de Cerdanya, os médicos foram até recentemente impedidos de responder a emergências médicas do outro lado da fronteira devido à falta de reconhecimento mútuo automático do seu estatuto de médico. Um projeto de **b-solutions** identificou a forma de superar este obstáculo administrativo em 2019. Em 2020, os organismos locais responsáveis aplicaram a solução. Na sequência da cimeira franco-espanhola de 15 de março de 2021, existe agora um novo compromisso político no sentido de continuar a desenvolver um quadro comum para os cuidados de saúde transfronteiriços na região transfronteiriça.

2. Evolução dos cuidados de saúde transfronteiriços

O setor dos cuidados de saúde tem sido objeto de maior atenção nos últimos anos. Em consequência, existe agora uma melhor compreensão dos serviços de saúde transfronteiriços, do seu valor acrescentado (por exemplo, oferecendo um acesso facilitado aos serviços de saúde transfronteiriços na proximidade dos doentes) e dos problemas recorrentes com que se deparam (muitas vezes relacionados com o reembolso dos custos do tratamento). A evolução das políticas e o apoio financeiro, nomeadamente no âmbito dos programas Interreg de cooperação transfronteiriça financiados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), são indissociáveis para facilitar o desenvolvimento de serviços de saúde transfronteiriços que, muitas vezes, podem salvar vidas (por exemplo, proporcionando à população transfronteiriça um acesso muito mais rápido a cuidados especializados ou a serviços de emergência).

Boas práticas: Projeto HealthAcross

Após anos de preparação e colaboração entre a Áustria e a Chéquia, foi inaugurado um novo centro médico conjunto na cidade austríaca de Gmünd, onde os doentes checos também podem receber tratamento em ambulatório.

3. Novas ligações de transporte público transfronteiriço

Para além dos obstáculos jurídicos, uma das dificuldades mais difíceis com que se deparam as pessoas que vivem nas regiões fronteiriças é o acesso limitado dos transportes públicos a zonas do outro lado da fronteira. Demasiados serviços ainda param na fronteira e demasiados obstáculos administrativos afetam os sistemas de transportes públicos comuns. Após ter efetuado um levantamento exaustivo das ligações em falta no setor ferroviário e uma série de projetos

¹² Para mais informações sobre a experiência ver ISBN 978-92-76-13300-1 e 978-92-76-13302-5.

¹³ Resolução legislativa do Parlamento Europeu de 14 de fevereiro de 2019 relativa à proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação de um mecanismo para remover os obstáculos jurídicos e administrativos num contexto transfronteiriço [COM(2018) 373 – C8-0228/2018 – 2018/0198(COD)].

concretos financiados pelo orçamento da UE, este problema está a ser resolvido em várias regiões transfronteiriças. Foram estabelecidas parcerias em algumas regiões fronteiriças para desenvolver serviços conjuntos, incluindo a integração de horários e bilhética. Muito há ainda a fazer, mas foram realizados progressos significativos.

Boas práticas: Novo material circulante transfronteiriço

Ao longo da fronteira franco-alemã, o programa Interreg financia o desenvolvimento de um protótipo de comboio transfronteiriço polivalente — Coradia — que funcionará em ambas as redes ferroviárias regionais. Até 2024, 30 desses comboios deverão começar a circular através da fronteira.

4. Um quadro claro de apoio financeiro

O novo Regulamento Interreg para apoiar os programas de cooperação transfronteiriça de 2021-2027 entrou em vigor em 1 de julho de 2021¹⁴. Inclui um novo objetivo específico do Interreg sobre uma *melhor governação da cooperação*, que reforça o potencial dos programas de cooperação transfronteiriça Interreg (tanto nas fronteiras internas como externas) para eliminar ativamente os obstáculos fronteiriços nessas regiões. Além disso, a Comissão Europeia partilhou com as autoridades do futuro programa documentos de orientação para as fronteiras, elaborados para orientar os Estados-Membros, as regiões e os países parceiros através do processo de programação, principalmente com base nos conhecimentos adquiridos com a execução do plano de ação de 2017. Paralelamente, o novo Regulamento FEDER¹⁵ incentiva vivamente os Estados-Membros e as regiões a utilizarem os seus próprios programas nacionais e regionais do FEDER para investirem em iniciativas transfronteiriças e em projetos de infraestruturas. A utilização de sinergias com investimentos em regiões vizinhas seria um passo importante para aumentar a eficácia da política de coesão nas regiões fronteiriças.

3. DESENVOLVIMENTOS FUTUROS

As regiões transfronteiriças necessitam de soluções e políticas adaptadas que possam maximizar o seu potencial, eliminar os obstáculos existentes e impulsionar a sua recuperação económica e resiliência. Esta foi também a opinião expressa pelos europeus na consulta pública de 2020. 79 %¹⁶ dos inquiridos declararam que «a ação europeia a favor das regiões fronteiriças é importante porque contribui para a criação de confiança entre pessoas e organizações e porque salienta que os quadros jurídicos nacionais não têm frequentemente em conta os territórios transfronteiriços». Além disso, 42 % concordaram que as medidas tomadas pela Comissão Europeia nos últimos cinco anos estimularam as regiões transfronteiriças como nunca antes e deveriam continuar. Por último, 65 % dos inquiridos discordaram de que a ação da Comissão se deva limitar à concessão de financiamento Interreg.

Com base nos ensinamentos retirados desde 2017, incluindo os decorrentes da crise da COVID-19, em especial a necessidade de uma maior cooperação institucional transfronteiriças mais profunda, e nos desafios urgentes que a Europa e o mundo enfrentam em termos de alterações climáticas, a Comissão propõe reorientar as ações em **quatro grupos**:

- i. **Resiliência através de uma cooperação institucional mais aprofundada**
- ii. **Mais e melhores serviços públicos transfronteiriças**

¹⁴ Regulamento (UE) 2021/1059 do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições específicas relativas ao objetivo de Cooperação Territorial Europeia (Interreg) apoiado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e pelos instrumentos de financiamento externo, JO L 231 de 30.6.2021, p. 94.

¹⁵ Regulamento (UE) 2021/1058 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e ao Fundo de Coesão, JO L 231 de 30.6.2021, p. 60.

¹⁶ Soma das respostas «concordam totalmente» 57,4 % e «concordam» com 21,4 %.

- iii. **Mercados de trabalho transfronteiriços dinâmicos**
- iv. **Regiões fronteiriças para o Pacto Ecológico Europeu**

A ação nestes grupos deve permitir que as regiões fronteiriças experimentem soluções inovadoras no contexto transfronteiriço, permitindo-lhes continuar a atuar como pontos críticos e laboratórios de integração europeia. Os territórios transfronteiriços tornam os benefícios da integração europeia e as lacunas visíveis e reais para o público em geral. Por conseguinte, a Comissão e os Estados-Membros devem colaborar com estas regiões no desenvolvimento conjunto de abordagens inovadoras para aprofundar a sua integração e aumentar os intercâmbios transfronteiras. As abordagens e soluções para aumentar a integração europeia desenvolvidas e testadas nas regiões transfronteiriças também poderiam ser utilizadas de forma mais ampla noutras regiões.

Podem ser realizadas ações inovadoras para o desenvolvimento de regiões transfronteiriças quando, em diferentes domínios de trabalho, as instituições públicas e outras organizações examinam a região transfronteiriça como um todo, em vez da soma de duas partes distintas. Este objetivo pode ser alcançado através da utilização de novas políticas e de instrumentos financeiros para 2021-2027. Estão a ser aplicadas soluções inovadoras em vários domínios de intervenção, por exemplo:

- Os Polos Europeus de Inovação Digital (EDIH), bem como uma política de interoperabilidade reforçada, financiada pelo Programa Europa Digital¹⁷, podem estimular uma maior cooperação entre países vizinhos e prestar apoio à inovação digital dos serviços públicos e das empresas em regiões transfronteiriças.
- A coordenação dos processos administrativos em matéria de contratos públicos pode impulsionar as relações comerciais transfronteiras. Os projetos transfronteiriços sobre «administração pública conectada» no âmbito da iniciativa emblemática «Modernização» do Mecanismo de Recuperação e Resiliência poderão aprofundar a cooperação entre as administrações das regiões vizinhas. As diretivas de 2014 relativas aos contratos públicos¹⁸ criaram disposições específicas sobre os contratos públicos conjuntos pontuais e os contratos públicos que envolvem autoridades adjudicantes de diferentes Estados-Membros, em especial entidades jurídicas conjuntas, incluindo agrupamentos europeus de cooperação territorial.
- A estratégia para as PME¹⁹ proporciona um quadro para as regiões fronteiriças explorarem soluções para resolver problemas transfronteiriços com que se deparam as PME.
- O Mecanismo Interligar a Europa²⁰ para a rede RTE-T inclui ações específicas em matéria de ligações transfronteiriças para integrar as redes de transportes de ambos os lados da fronteira e as infraestruturas e serviços digitais²¹.
- A tónica na sustentabilidade e no impacto da pandemia está a moldar uma nova geração de consumidores, que procuram oportunidades de ir de férias com baixas emissões de carbono ou sem plástico. O que oferece novas possibilidades de cooperação transfronteiriça, em termos de turismo conjunto e de redes locais de destinos turísticos inteligentes e sustentáveis.

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

¹⁸ Diretiva 2014/24/UE (artigos 38.º e 39.º) e Diretiva 2014/25/UE (artigos 39.º e 57.º).

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

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

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

A Comissão apoiará as regiões transfronteiriças na inovação aquando do planeamento de desenvolvimentos futuros, tornando atraente para as comunidades fronteiriças não só permanecer onde estão, mas também prosperar, maximizando o potencial das suas regiões de origem.

Os jovens também têm um papel importante a desempenhar para impulsionar as regiões fronteiriças. O seu grande interesse na cooperação transfronteiriça é demonstrado pela elevada adesão ao programa de voluntariado Interreg²² criado aquando da criação do Serviço Voluntário Europeu. Desde 2019, mais de 500 jovens participaram em programas e projetos Interreg. Alguns também participaram no Manifesto da Juventude para a Cooperação²³.

A maior parte dos aspetos descritos nos quatro grupos seguintes pode ser apoiada financeiramente ao longo de todas as fronteiras internas e externas da UE através do novo programa Interreg Cooperação Transfronteiriça, da Cooperação Transfronteiriça do IPA e dos próximos programas Interreg. Em especial, o novo objetivo «Uma melhor governação da cooperação» introduzido no Regulamento Interreg foi especificamente concebido para este efeito. Dos 65 programas de cooperação transfronteiriça que deverão ser executados em 2021-2027 ao longo das fronteiras internas e externas da UE, pelo menos 50 utilizarão este objetivo para reforçar a governação transfronteiriça. Por exemplo, os programas poderiam prever a criação de fundos para pequenos projetos para eliminar obstáculos ou investir na conceção conjunta de estratégias de desenvolvimento ou de mecanismos conjuntos de ordenamento do território. O apoio financeiro poderia também ser dedicado à exploração da necessidade de serviços públicos conjuntos ou ao investimento no desenvolvimento de estatísticas transfronteiriças sólidas, tal como recentemente recomendado pelo Tribunal de Contas Europeu²⁴.

3.1. Resiliência através de uma cooperação institucional mais aprofundada

Qualquer ação de apoio às regiões transfronteiriças deve ser apoiada por mecanismos de governação sólidos, a fim de garantir a sustentabilidade e a durabilidade da ação e garantir que não depende apenas da boa vontade individual. Existe uma grande margem para continuar a desenvolver a gestão conjunta das nossas regiões transfronteiriças, desde a organização de consultas públicas conjuntas sobre futuros investimentos até à ponderação do planeamento conjunto da utilização do solo e dos serviços públicos conjuntos com base na proximidade. Na consulta pública de 2020, 56 % dos inquiridos indicaram que os principais obstáculos legislativos estavam relacionados com a cooperação institucional.

Os instrumentos de cooperação da UE já estão disponíveis, nomeadamente sob a forma de **Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial** (AECT), que proporcionam um quadro jurídico estável para iniciativas e investimentos conjuntos. Os 80 AECT existentes abrangem uma vasta gama de atividades, incluindo a gestão dos serviços públicos. No entanto, para intensificar a cooperação transfronteiriça, é necessário trabalhar mais estreitamente com as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação. Juntamente com a Plataforma dos AECT²⁵ organizada pelo Comité das Regiões, a Comissão trabalhará no sentido de promover a sua utilização em toda a UE. Outras formas de cooperação apoiadas pelo orçamento da UE, como as Alianças Universidades Europeias²⁶ no âmbito do programa Erasmus+ ou o EDIH, podem utilizar o instrumento jurídico AECT para apoiar a cooperação transfronteiriça, alargando assim o seu impacto para além da política de coesão.

²² <https://www.interregyouth.com/>.

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

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

²⁵ <https://portal.cor.europa.eu/egtc/Platform/Pages/welcome.aspx>

²⁶ https://ec.europa.eu/education/education-in-the-eu/european-education-area/european-universities-initiative_en

O **Mecanismo Europeu Transfronteiriço** (ECBM) proposto pela Comissão em 2018 também oferece formas de desbloquear o potencial das regiões transfronteiriças através da criação de um quadro jurídico para remover os obstáculos fronteiriços. Quando a cooperação estabelecida já proporciona este quadro, o mecanismo ECBM é uma opção adicional. Nos casos em que não existe um mecanismo institucionalizado para remover obstáculos, o ECBM proporciona uma solução imediata.

A nível dos Estados-Membros, os acordos formais existentes facilitam a cooperação, proporcionando um quadro jurídico comum acordado para o seu funcionamento. Os agrupamentos regionais como a União Benelux ou o Conselho de Ministros Nórdico têm um papel fundamental a desempenhar na criação de um quadro de interação sem descontinuidades. Acordos bilaterais como o Tratado de Aachen entre a França e a Alemanha ou a Comissão Intergovernamental Estónia-Letónia têm objetivos semelhantes. Seria possível ir mais longe explorando, por exemplo, as possibilidades de realizar conjuntamente testes de verificação transfronteiriça aquando da elaboração de nova legislação ou da transposição de diretivas europeias. A ferramenta de avaliação do impacto territorial atualmente utilizada pela Comissão através da sua caixa de ferramentas para legislar melhor constitui uma base útil para o efeito. Nos contactos bilaterais, os Estados-Membros devem igualmente estudar formas de facilitar a interação transfronteiras, nomeadamente tornando possível derrogar as regras nacionais ou reforçando o reconhecimento mútuo com base no conhecimento, nas normas e na confiança mútuos.

A Comissão está disposta a apoiar o desenvolvimento de sistemas de governação mais sólidos para as regiões transfronteiriças. Este objetivo pode ser alcançado de várias formas, algumas das quais são enumeradas abaixo. Os Estados-Membros e as regiões são incentivados a participar neste processo, nomeadamente utilizando a próxima geração de programas Interreg de cooperação transfronteiriça para investir em sistemas de cooperação sustentáveis adaptados às suas circunstâncias específicas.

Ações:

- A Comissão alargará a iniciativa **b-solutions** introduzida em 2019 para abranger o período de 2021-2027 e abranger as regiões fronteiriças de pré-adesão. Os resultados serão partilhados na plataforma em linha da Rede de Pontos de Contacto Fronteiriços²⁷ e noutros canais.
- A fim de aumentar a sensibilização para o **valor acrescentado da cooperação transfronteiras**, a Comissão desenvolverá um método de autoavaliação para analisar a intensidade da cooperação transfronteiriça e o seu contributo para a integração europeia nas zonas fronteiriças.
- A Comissão continuará a apoiar o trabalho dos **institutos de estatística** na produção e análise de dados transfronteiras para a elaboração de políticas baseadas em dados concretos: Um projeto-piloto em curso procura definir as cidades transfronteiriças e as zonas urbanas funcionais, com o objetivo de recolher dados sobre as mesmas a médio prazo. Continuará a apoiar o trabalho realizado pela Rede Europeia de Vigilância Transfronteiriça²⁸.

3.2. Mais e melhores serviços públicos transfronteiras

As pessoas que vivem em regiões fronteiriças estão frequentemente longe das infraestruturas nacionais e insuficientemente interligadas do ponto de vista digital, mas estão próximas dos

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

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

serviços de proximidade do outro lado da fronteira. Algumas regiões fronteiriças já têm uma longa tradição de partilha de serviços públicos ou mesmo de partilha de recursos para oferecer serviços de proximidade a todos os residentes que vivem em ambos os lados de uma fronteira nacional. Na consulta pública de 2020, os inquiridos identificaram as dificuldades no acesso a transportes públicos fiáveis como o principal obstáculo à utilização de serviços públicos transfronteiras, seguido de perto pela falta de serviços digitais conjuntos.

A pandemia de COVID-19 tornou visíveis dois aspetos dos serviços públicos transfronteiriços no setor da saúde²⁹. Por um lado, a introdução súbita de restrições à circulação transfronteiras impediu os doentes, mas também o pessoal médico, de aceder às infraestruturas de cuidados de saúde. Paradoxalmente, estas restrições tornaram muito visível a importância dos fluxos transfronteiriços diários. Por outro lado, a necessidade premente de serviços médicos promoveu manifestações de solidariedade transfronteiras e demonstrou que a resiliência das regiões fronteiriças às crises depende do trabalho entre si para além das fronteiras nacionais.

As conclusões são semelhantes quanto ao acesso à educação, à cultura e aos serviços de lazer, sem esquecer a necessidade de permitir o acesso físico aos serviços através de sistemas de transporte hipocarbónicos, como comboios, elétricos e autocarros. Por exemplo, a estratégia da UE para a integração do sistema energético³⁰ identifica a persistente falta de interoperabilidade transfronteiras dos serviços de carregamento de veículos elétricos, o que impede o desenvolvimento transfronteiras de serviços de transporte mais ecológicos.

Um estudo³¹ recente financiado pelo Observatório do Ordenamento do Território Europeu, do programa Interreg, compilou informações sobre 580 serviços públicos transfronteiriços nas fronteiras internas da UE. Atualmente, a maioria destes serviços públicos transfronteiras trata da proteção do ambiente, da proteção civil, da gestão de catástrofes e dos transportes. As tendências futuras mostram que se esperam novos serviços públicos transfronteiras, especialmente nos domínios do ordenamento do território, do desenvolvimento económico, do turismo e da cultura. Muitas regiões estão a explorar a possibilidade de prestar serviços públicos transfronteiriços no domínio dos cuidados de saúde e do mercado de trabalho. A pandemia também colocou a tónica na importância da digitalização. Apoiar as regiões fronteiriças significa assegurar que os serviços públicos digitais sejam interoperáveis e transfronteiras por definição, em consonância com a visão e os princípios estabelecidos no Quadro Europeu de Interoperabilidade e no plano de ação da UE para a administração pública em linha³².

O Comité das Regiões (num parecer emitido em 2020³³) e o Parlamento Europeu (no âmbito do projeto-piloto «Iniciativa Integrada de Resposta a Situações de Crise Transfronteiras (CB-CRII)»³⁴) salientaram a necessidade de proporcionar um quadro mais forte e mais estável para os serviços públicos transfronteiras. A Comissão Europeia partilha plenamente este objetivo e propõe ações específicas neste domínio.

²⁹ Ver: «Os efeitos dos encerramentos de fronteiras induzidos pela COVID-19 nas regiões transfronteiriças» — ISBN 978-92-76-28397-3 e ISBN 978-92-76-28399-7

³⁰ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões «Potenciar uma Economia com Impacto Neutro no Clima: Estratégia da UE para a integração dos sistemas energéticos», COM (2020) 299 final de 8.7.2020.

³¹ www.espon.eu/cps

³² <https://ec.europa.eu/digital-single-market/pt/european-egovernment-action-plan-2016-2020>

³³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:C:2021:106:TOC>

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

Ações:

- A Comissão apoiará a resiliência das regiões transfronteiriças através do **desenvolvimento de serviços públicos transfronteiriços sólidos**, nomeadamente através da digitalização e da interoperabilidade. Dois estudos em curso (um sobre serviços públicos e outro sobre transportes públicos) constituirão a base para a partilha de boas práticas e soluções para problemas recorrentes. As regiões transfronteiriças poderão aceder a informações completas através de uma **plataforma** a criar no âmbito do projeto-piloto CB-CRII do Parlamento Europeu acima referido.
- A Comissão intensificará as ações já empreendidas em matéria de cuidados de saúde transfronteiriços:
 1. **avaliação da diretiva relativa ao exercício dos direitos dos doentes em matéria de cuidados de saúde transfronteiriços**, a fim de avaliar a eficácia do seu objetivo de facilitar o acesso do público a cuidados de saúde transfronteiriços seguros e de elevada qualidade noutro país da UE (analisando, nomeadamente, os obstáculos jurídicos e administrativos remanescentes);
 2. As oportunidades de financiamento do **programa EU4Health** para a cooperação transnacional na transferência de conhecimentos e boas práticas;
 3. **A criação prevista do espaço europeu de dados de saúde** para uma melhor elaboração de políticas de saúde, a fim de apoiar atividades regulamentares baseadas em dados concretos e uma melhor investigação e inovação no domínio da saúde, incluindo o acesso conjunto a serviços de saúde transfronteiriços³⁵.

3.3. Mercados de trabalho transfronteiriços dinâmicos

Muitas regiões fronteiriças caracterizam-se por assimetrias socioeconómicas em ambos os lados da fronteira nacional. A criação de verdadeiros mercados de trabalho transfronteiriços apresenta muitas vantagens tanto para as empresas como para os candidatos a emprego: os empregadores têm acesso a um conjunto mais vasto de aptidões e competências e os candidatos a emprego podem aceder a mais ofertas de emprego. Além disso, as PME que pretendam testar os mercados vizinhos terão acesso direto a candidatos a emprego com competências linguísticas potencialmente diferentes. Consequentemente, as deslocações pendulares transfronteiriças podem evitar os custos sociais da migração, o que, de outro modo, poderia levar ao êxodo de uma mão de obra qualificada das regiões fronteiriças.

Mas, para que tal seja um êxito, as regiões transfronteiriças devem ser encaradas como um território «uno» no que diz respeito à educação e à formação, às aptidões e competências, ao emprego e ao acesso à segurança social, o que, por ora, ainda não é o caso. Na consulta pública de 2020, os inquiridos indicaram as diferenças linguísticas e as dificuldades no reconhecimento de diplomas, competências e qualificações como as principais dificuldades encontradas em termos de educação, formação e emprego nas regiões transfronteiriças.

Além disso, atualmente, a promoção da formação e da procura de emprego através das fronteiras raramente é feita de forma sistemática, o que dificulta a maximização do potencial da oferta e da procura de emprego em toda a região transfronteiriça em geral. Exemplos de dificuldades³⁶:

- Obstáculos relacionados com o reconhecimento de qualificações, apesar da existência de instrumentos de transparência, como o Quadro Europeu de Qualificações e instrumentos

³⁵ A financiar por diferentes programas a nível nacional e da UE, como o programa EU4Health, o Programa Europa Digital, o Horizonte Europa, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o InvestEU e o Mecanismo de Recuperação e Resiliência.

³⁶ Tal como documentado pela iniciativa «b-solutions». Ver: «b-solutions: resolução de obstáculos nas fronteiras — 43 casos» (ISBN 978-92-76-1300-1), p. 26.

jurídicos, como a Diretiva Qualificações Profissionais, incluindo a falta de informação ou de conhecimento dos procedimentos administrativos pertinentes.

- Dificuldades em identificar os postos de trabalho disponíveis ou em chegar a potenciais trabalhadores devido à falta de integração no mercado de trabalho e de coordenação entre os serviços de emprego. Muitas vezes, as ofertas de emprego disponíveis em ambos os lados de uma fronteira não são publicitadas de forma coordenada. A falta de interoperabilidade dos sistemas digitais constitui também um obstáculo.
- A complexidade dos impostos nacionais e do acesso aos regimes de segurança social, bem como da legislação aplicável, pode contribuir para problemas específicos dos trabalhadores.
- Obstáculos relacionados com as práticas de teletrabalho para os trabalhadores transfronteiriços resultantes da complexidade na determinação da legislação aplicável e da falta de uma ligação rápida e fiável à Internet nas zonas fronteiriças de natureza rural.

Estas dificuldades são sentidas pelos trabalhadores transfronteiriços, apesar das medidas significativas tomadas. Por exemplo, no contexto do aumento do teletrabalho, a Comissão Administrativa para a Coordenação dos Sistemas de Segurança Social³⁷ forneceu orientações para encontrar soluções pragmáticas que permitam a inscrição dos trabalhadores na segurança social no país do local de trabalho «normal» (ou seja, normalmente, onde a empresa está localizada).

A deslocação entre a fronteira e o regresso a casa todos os dias deve ser tão simples como a deslocação dos subúrbios de uma grande cidade. É claramente necessário que os trabalhadores transfronteiriços tenham, na prática, os mesmos direitos que aqueles que não atravessam a fronteira diariamente para trabalhar. Os quadros jurídicos nacionais e regionais devem ser analisados e revistos sempre que existam provas de que colocam os trabalhadores transfronteiriços numa posição mais frágil do que os outros trabalhadores. Os procedimentos administrativos para os trabalhadores transfronteiriços devem ser equivalentes aos aplicáveis no contexto nacional, a fim de evitar situações incoerentes ou desnecessariamente complexas. Os Estados-Membros devem ponderar a adoção de políticas e acordos fiscais que não penalizem nenhuma região, por exemplo, como sugerido pelo Congresso dos Poderes Locais e Regionais do Conselho da Europa³⁸.

A Autoridade Europeia do Trabalho (AET) facilita o acesso das pessoas e dos empregadores à informação sobre os serviços de mobilidade laboral. Reforçará a cooperação e desempenhará um papel de mediação entre as autoridades nacionais em aspetos relacionados com o direito do trabalho e a segurança social. Os mercados de trabalho devem adquirir uma perspetiva mais europeia. A Comissão analisará de forma mais sistemática as questões transfronteiriças, por exemplo para o desenvolvimento estruturado e sustentado de estatísticas sobre as deslocações transfronteiriças.

O mesmo se aplica à educação, à formação e às competências. Significa isto que as pessoas podem ter acesso a uma escola ou a um jardim de infância no país onde vivem, mas podem deparar-se com procedimentos administrativos ou obstáculos legais para aceder a esses serviços no local onde trabalham. O mesmo acontece com o acesso a estágios ou a oportunidades de formação profissional. No ensino superior, as Alianças Universidades Europeias com parceiros de regiões fronteiriças vizinhas podem desempenhar um papel importante na promoção do multilinguismo.

As pessoas que vivem em regiões transfronteiriças devem ter acesso à educação e à formação em ambos os lados da fronteira. Nas regiões escassamente povoadas, ou nas que sofrem de despovoamento, a exploração da oportunidade de uma oferta coordenada de educação e formação

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

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

pode ajudar a manter esses serviços quando estão em risco. A partilha de recursos educativos entre regiões fronteiriças contribui igualmente para o bilinguismo, a confiança mútua e as competências comuns - todos benefícios da integração europeia.

O Espaço Europeu da Educação (EEE)³⁹ mostra que é essencial evitar obstáculos estruturais à aprendizagem e ao desenvolvimento de competências. Parte desta iniciativa, as Alianças das Universidades Europeias, integram ambições como o multilinguismo, o que será benéfico para o objetivo de coordenar a oferta de ensino nessas regiões, embora tenha um âmbito de aplicação muito mais vasto.

Existem já vários bons exemplos na União Europeia de regiões que prestam serviços educativos conjuntos ou o reconhecimento mútuo de competências e qualificações com base no conhecimento mútuo dos programas curriculares e na confiança mútua⁴⁰. São necessários mais exemplos deste tipo e os Estados-Membros devem trabalhar em conjunto com a Comissão Europeia para reforçar as regiões fronteiriças na oferta de ofertas de ensino transfronteiras.

Ações:

- As **parcerias transfronteiriças EURES** continuarão a promover a mobilidade laboral nas regiões transfronteiriças.
- A AET continuará a facilitar o acesso à informação e uma maior transparência das regras aplicáveis aos trabalhadores móveis transfronteiriços.
- A Comissão cooperará igualmente com a comunidade científica e os observatórios regionais do mercado de trabalho, a fim de **aumentar os conhecimentos** sobre as questões com que se deparam os trabalhadores transfronteiriços.
- A Comissão criará parcerias estruturadas de regiões fronteiriças de voluntariado que já reconheceram e experimentaram **barreiras de acesso ao mercado** devido a obstáculos regulamentares ou administrativos e ajudarão essas regiões a desenvolver soluções no espírito de um mercado único da base para o topo.
- A Comissão continuará a sensibilizar para o **Quadro Europeu de Qualificações** e contribuirá para melhorar a aplicação nas regiões transfronteiriças, a fim de apoiar a compreensão, a transparência, a comparabilidade e o reconhecimento de todos os tipos e níveis de qualificações, incluindo as adquiridas fora das instituições de ensino superior.
- No domínio da fiscalidade, a Comissão anunciou, no seu Plano de Ação para uma **Tributação Justa e Simples**, que apoia a Estratégia de Recuperação⁴¹, de julho de 2020, uma comunicação que faz o balanço dos direitos dos contribuintes ao abrigo do direito da UE, juntamente com uma recomendação aos Estados-Membros no sentido de melhorar a situação dos cidadãos enquanto contribuintes que enfrentam obstáculos fiscais transfronteiras, como por exemplo os trabalhadores transfronteiriços⁴². O objetivo é enumerar os direitos existentes com base na jurisprudência e na prática, sensibilizar os contribuintes e as administrações fiscais para estes direitos e obrigações, reforçando assim a relação entre os contribuintes e as administrações fiscais.

3.4. Regiões fronteiriças para o Pacto Ecológico Europeu

A natureza e o clima não reconhecem fronteiras de origem humana. Os desafios relacionados com as alterações climáticas e o ambiente exemplificam os benefícios da cooperação

³⁹ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Concretizar o Espaço Europeu da Educação até 2025, COM (2020) 625 final, 30.9.2020.

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-EU-taxpayers%E2%80%99-rights-simplified-procedures-for-better-tax-compliance-Recommendation- pt>

transfronteiras. O Pacto Ecológico Europeu⁴³ é a resposta da UE aos desafios relacionados com o clima e o ambiente e inclui medidas para intensificar a cooperação transfronteiras em vários setores. As fronteiras nacionais entre os Estados-Membros fragmentam frequentemente os territórios naturais, tornando a sua gestão e proteção menos eficazes, especialmente quando se aplicam quadros jurídicos diferentes. Esta situação tem um impacto na biodiversidade e na eficiência dos recursos, entre outras questões. Na consulta pública de 2020, os inquiridos indicaram que as suas principais preocupações eram a economia circular, a gestão conjunta de parques naturais e o fornecimento e distribuição de energias renováveis.

A estratégia da UE em matéria de biodiversidade para 2030⁴⁴ demonstra que a proteção da biodiversidade não pode limitar-se às fronteiras nacionais. Por exemplo, exige a criação de corredores ecológicos para manter e melhorar ecossistemas saudáveis. Para tal, a cooperação transfronteiras é essencial. Na mesma ordem de ideias, a Diretiva-Quadro Água apela à coordenação de medidas que abranjam toda a região hidrográfica, incluindo além-fronteiras. No entanto, essa cooperação nem sempre funciona da melhor forma possível. Nos termos das Diretivas Aves e Habitats que estabelecem a rede Natura 2000, as diferentes regras nacionais de execução podem ter impactos negativos na gestão ambiental dos territórios transfronteiriços. Ao longo de alguns rios fronteiriços, as duas margens podem ser geridas de formas bastante diferentes, consoante sejam designadas sítios Natura 2000 ou não. Quando tal acontece, as medidas de proteção do ambiente são aplicadas de forma diferente, o que pode comprometer a sua eficácia. O mesmo se aplica a muitos parques naturais transfronteiriços. Uma proteção mais coordenada e coerente dos sítios Natura 2000 deverá assegurar medidas de execução mais integradas. Os organismos jurídicos europeus de natureza transfronteiriça, como os AECT, devem ser envolvidos nos trabalhos para esse efeito.

O planeamento da gestão do risco de catástrofes é outro domínio em que a cooperação transfronteiras é vital. O Mecanismo de Proteção Civil da União⁴⁵ exige que os Estados-Membros comuniquem regularmente informações sobre as medidas prioritárias de prevenção e preparação para os principais riscos com impacto transfronteiriço. Além disso, as estratégias setoriais também podem ser importantes para fazer face aos riscos, incluindo além-fronteiras, por exemplo, planos de gestão dos riscos de inundação, planos de proteção das florestas ou estratégias nacionais e regionais de adaptação às alterações climáticas. Estas são apoiadas por disposições da legislação da UE, por exemplo, a necessidade de coordenação transfronteiras para as bacias hidrográficas, tal como previsto na Diretiva Inundações⁴⁶.

A avaliação à escala da UE dos planos nacionais em matéria de energia e clima⁴⁷ revela que continua a existir um grande potencial para explorar iniciativas regionais transfronteiriças no setor da energia, melhorando a cooperação entre os Estados-Membros e utilizando os fundos da UE. Poucos países planeiam uma melhor implantação das energias renováveis e medidas de eficiência energética em cooperação com outros países. A avaliação identificou igualmente a

⁴³ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, «Pacto Ecológico Europeu», COM(2019) 640 final de 11.12.2019.

⁴⁴ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, «Estratégia de Biodiversidade da UE para 2030 - Trazer a natureza de volta às nossas vidas» - COM(2020) 380 final de 20.5.2020.

⁴⁵ Decisão (UE) 2019/420 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de março de 2019, que altera a Decisão 1313/2013/UE relativa a um Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia, JO L 771, 20.3.2019 de p. 1.

⁴⁶ Diretiva 2007/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, relativa à avaliação e gestão dos riscos de inundações, JO L 288 de 6.11.2007, p. 27.

⁴⁷ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões «Avaliação a nível da UE dos planos nacionais em matéria de energia e clima Impulsionar a transição ecológica e promover a recuperação económica através do planeamento integrado no domínio da energia e do clima», COM(2020) 564 final de 17.9.2020.

necessidade de tirar partido dos progressos regulamentares. O mecanismo europeu transfronteiriço proposto poderia dar um contributo significativo, uma vez que facilitaria esses avanços regulamentares num contexto transfronteiras.

A penetração das energias renováveis implica uma mudança significativa de paradigma. No entanto, transfronteiras, os mercados da energia ainda não funcionam tão bem como no interior de um só país. Por exemplo, as transações transfronteiriças de eletricidade são frequentemente limitadas, uma vez que os quadros jurídicos não permitem o comércio transfronteiras de eletricidade de baixa tensão. As comunidades de energias renováveis podem desempenhar um papel significativo na definição do caminho a seguir. A legislação europeia já estabelece as condições para que os Estados-Membros incluam opções para a implementação transfronteiriça dessas comunidades nas suas transposições nacionais. Do mesmo modo, podem existir obstáculos jurídicos à implantação conjunta de sistemas inteligentes de aquecimento e arrefecimento urbano em aglomerações transfronteiriças.

- O projeto «SEREH — região de energia inteligente de Emmen-Haren», no âmbito do programa Interreg CTF entre a Alemanha e os Países Baixos, já está na vanguarda. Este projeto está a desenvolver um mercado transfronteiriço descentralizado da eletricidade e da energia e outras regiões fronteiriças poderão tirar partido das suas conclusões e recomendações.
- Um caso de aconselhamento sobre soluções bilaterais analisou a forma como o transporte transfronteiriço (NL-BE) de CO₂ poderia ser utilizado como recurso para processos industriais no porto do mar do Norte.

A estratégia da UE para a integração do sistema energético⁴⁸ identificou novos desafios decorrentes do aumento da eletrificação do sistema energético, nomeadamente nos transportes e na indústria. A coordenação entre os Estados-Membros nas regiões fronteiriças será essencial para superar estes desafios. Uma rede de eletricidade plenamente integrada em áreas como uma cidade geminada que se estende para além das fronteiras nacionais proporcionará grandes benefícios e complementaridades em áreas como a produção de energias renováveis ou soluções de armazenamento.

Outras incoerências jurídicas ou administrativas afetam o desenvolvimento das energias renováveis nas zonas fronteiriças, tais como o reconhecimento das qualificações dos instaladores fotovoltaicos ou eólicas, ou mesmo regras diferentes que regem a distância mínima entre as turbinas eólicas e os edifícios residenciais.

Os Estados-Membros devem aproveitar ao máximo as oportunidades de cooperação existentes ao abrigo do quadro jurídico da UE aplicável. Por exemplo, a reformulação da Diretiva Energias Renováveis (DER II) já prevê regimes de apoio conjuntos e regimes de apoio à eletricidade renovável abertos a produtores localizados em diferentes Estados-Membros. A adesão a estes regimes deve ser fortemente incentivada nas regiões fronteiriças. Em áreas funcionais transfronteiriças, por exemplo em cidades geminadas, a Diretiva relativa ao mercado da eletricidade⁴⁹ já permite que os quadros regulamentares nacionais abram as comunidades de cidadãos para a energia à participação transfronteiras.

Ações:

- A Comissão prestará apoio à prevenção e preparação para fazer face aos riscos com impacto na cooperação transfronteiriça no âmbito do **Mecanismo de proteção Civil da**

⁴⁸ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões «Potenciar uma Economia com Impacto Neutro no Clima: Estratégia da UE para a Integração do Sistema Energético», COM(2020) 299 final de 8.7.2020.

⁴⁹ Diretiva (UE) 2019/944 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de junho de 2019, relativa a regras comuns para o mercado interno da eletricidade e que altera a Diretiva 2012/27/UE, JO L 158 de 14.6.2019, p. 125.

União..

- A Comissão irá incentivar a cooperação regional e além-fronteiras e melhorar as orientações relativas às **estratégias nacionais de adaptação** em cooperação com os Estados-Membros⁵⁰.
- A Comissão retirará e divulgará os ensinamentos do projeto-piloto «Luxemburgo em transição: uma visão para uma região funcional transfronteiriça sem emissões» no quadro do processo intergovernamental da **Agenda Territorial 2030** e participará ativamente na divulgação dos resultados junto da comunidade fronteiriça alargada.
- Através do **processo biogeográfico Natura 2000**⁵¹, a Comissão apoiará e contribuirá para melhorar a coordenação e a implementação transfronteiriça da rede Natura 2000 e ajudará a alcançar os objetivos da Estratégia de biodiversidade da UE para 2030.
- Os centros de coordenação regional, tal como previsto no **regulamento relativo ao mercado da eletricidade**, devem considerar continuamente as implicações para os mercados da energia nas regiões fronteiriças.
- A Comissão explorará e desenvolverá as iniciativas promissoras no âmbito da **reformulação da Diretiva Energias Renováveis (DER II)**, a fim de alcançar uma maior percentagem de projetos transfronteiriços, incluindo projetos híbridos que combinem energias renováveis com armazenamento.

⁵⁰ A nova Estratégia de Adaptação Climática da UE inclui esta e outras referências às fronteiras. Ver Comunicação COM(2021)82 final de 24.2.2021.

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

4. CONCLUSÃO

Embora as regiões fronteiriças sejam muitas vezes geograficamente periféricas e rurais, são locais com um elevado potencial de crescimento económico, incentivados pela sua diversidade cultural e linguística, vantagens competitivas complementares, natureza intacta e destinos turísticos menos concorridos. A sua distância dos centros pode muitas vezes ser compensada por intercâmbios transfronteiriços com vizinhos, pela cooperação e pela ação conjunta. Para que tal aconteça, as regiões fronteiriças têm de estar na linha da frente e beneficiar plenamente da integração europeia.

O que a Europa oferece às suas regiões fronteiriças é emblemático do seu empenho numa maior integração. A história, incluindo os tempos muito recentes, mostra que nenhum país é uma ilha. É por esta razão que a Comissão considera que chegou o momento de intensificar a cooperação transfronteiras em todas as frentes, em todos os setores e entre setores. Este ponto de vista é partilhado pelas partes interessadas fronteiriças que manifestaram o seu desejo de uma maior integração, nomeadamente através da Aliança Europeia dos Cidadãos Transfronteiriços⁵².

Para reforçar a sua resiliência, as regiões transfronteiriças necessitam do apoio de todos os níveis de governo. A sua posição única deve ser objeto de maior atenção de várias iniciativas, projetos-piloto ou experiências novas, cujo objetivo seja permitir que as regiões fronteiriças tirem partido daquilo que melhor funciona de ambos os lados das fronteiras nacionais. Devem dispor de mais liberdade e flexibilidade para testar ideias e soluções e poder desempenhar um papel mais ativo no seu desenvolvimento, especialmente na conceção, partilha e gestão conjuntas de projetos e serviços em benefício de todas as pessoas que vivem ao longo das fronteiras.

Por último, a Comissão Europeia considera que as regiões transfronteiriças limítrofes dos países candidatos à adesão devem ter uma voz mais forte que lhes permita participar mais estreitamente no processo de integração europeia. Para o efeito, a Comissão procurará associar estas regiões às iniciativas e ações descritas nas secções anteriores do presente relatório. Tal contribuirá para melhorar as condições para o desenvolvimento da sociedade civil, para uma governação local e uma administração pública mais eficientes, para reformas e transições democráticas, e para promover relações de boa vizinhança e a reconciliação.

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

O plano de ação de 2017 — esboço dos progressos realizados na execução das 10 ações:

	Nome	Progressos
1	Reforçar a cooperação e os intercâmbios	- Foi criada uma plataforma em linha para partilhar boas práticas, documentação útil e eventos entre as partes interessadas transfronteiras. A plataforma foi renovada e relançada em janeiro de 2021⁵³, incluindo uma nova estratégia de comunicação para a Rede de Pontos de Contacto Fronteiriços e uma série de eventos específicos em linha. - A Comissão Europeia cooperou com o Comité das Regiões e outras organizações na identificação dos efeitos do encerramento de fronteiras induzido pela COVID-19 e publicou um relatório. - Durante todo o período, foram apoiados projetos-piloto para combater os obstáculos fronteiriços (sob a marca b-solutions⁵⁴). Este trabalho está ainda em curso na sequência do êxito do primeiro convite à apresentação de propostas (43 casos concluídos e documentados⁵⁵, 47 outros casos realizados em 2021).
2	Melhoria do processo legislativo	- O pacote Legislar Melhor que orienta o processo legislativo da Comissão Europeia contém um instrumento específico para as avaliações do impacto territorial, incluindo um teste à compatibilidade com o contexto transfronteiriço. No entanto, desde a sua introdução, não foi possível aplicar o teste a muitas propostas legislativas, ainda menos com a chegada da pandemia de COVID-19, que exigiu respostas de emergência. - Registaram-se poucos intercâmbios com os Estados-Membros sobre a introdução de um teste à compatibilidade com o contexto transfronteiriço e uma maior coordenação na transposição das diretivas da UE. No entanto, surgiram algumas iniciativas interessantes. Por exemplo, os Países Baixos e a Bélgica (Flandres) criaram um grupo de trabalho administrativo sobre as barreiras fronteiriças, a fim de encontrar soluções para os estrangulamentos legislativos no desenvolvimento de infraestruturas transfronteiriças. A administração neerlandesa publicou igualmente um documento de orientação sobre os efeitos nas fronteiras como instrumento para o Governo compreender as implicações de políticas, leis e regulamentos novos ou alterados para as pessoas, as empresas e as administrações nas regiões fronteiriças.
3	Viabilização da administração pública	O plano de ação para a administração pública em linha estabelece as condições-quadro para a aplicação do princípio da declaração única. Os seus <i>elementos constitutivos</i> permitem aos órgãos de poder regional das regiões fronteiriças aplicar soluções de administração pública em linha. O principal desafio tem sido identificar os elementos específicos de uma região

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

⁵⁴ www.b-solutions.eu

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

	transfronteiras	fronteira. • Alguns casos de soluções bilaterais abordaram a interoperabilidade dos procedimentos, como a utilização de um formulário fiscal comum. • A Comissão está a trabalhar em projetos-piloto que promovem a contratação pública transfronteiras. • Através do programa Europa Digital, a Comissão apoia a implementação de Polos Europeus de Inovação Digital, a fim de apoiar as PME na inovação digital. Está a promover a ideia de que alguns destes polos seriam de natureza transfronteiriça.
4	Prestação de informações e serviços de assistência fiáveis e compreensíveis	• Em outubro de 2018, entrou em vigor o regulamento que cria um Portal Digital Único (ODS) para proporcionar aos cidadãos e às empresas da UE um acesso único à informação, aos procedimentos e aos serviços de assistência e de resolução de problemas. A importância dos ODS para as regiões fronteiriças foi plenamente tida em conta no processo. A Comissão começou a promover os serviços dos ODS junto dos utilizadores finais e dos multiplicadores através de eventos digitais, nomeadamente nas regiões fronteiriças. • A rede SOLVIT procurará fazer parte dos serviços dos ODS para assistência a pessoas cujos direitos tenham sido violados pelas autoridades públicas de outro Estado-Membro. Embora se trate de um instrumento poderoso, todos os processos registados são difíceis de pesquisar numa perspetiva transfronteiras. A Comissão procurará integrar alguns termos de pesquisa que poderão ser úteis para o Ponto de Contacto Fronteiriço. No entanto, a cooperação com os serviços competentes tem sido boa e a informação sempre partilhada. • O serviço A sua Europa — Aconselhamento registou um aumento acentuado das questões colocadas pelas pessoas que vivem nas regiões fronteiriças, na sequência da introdução de medidas de controlo fronteiriço descoordenadas e em rápida evolução para contrariar o efeito da pandemia de COVID-19. O trabalho e a vida familiar foram afetados de forma particularmente negativa.
5	Apoiar o emprego transfronteiras	• Promoção e facilitação do emprego transfronteiras: A UE tem cerca de dois milhões de trabalhadores fronteiriços (principalmente da França, da Alemanha e da Polónia, que trabalham principalmente na Alemanha, na Suíça, no Luxemburgo e na Áustria)⁵⁶. Algumas fronteiras nestes países estão equipadas para fornecer informações essenciais a alguns destes trabalhadores (por exemplo, parcerias transfronteiriças EURES, rede «Infobest», «Groupement transfrontalier européen», «Die Grenzgänger», «GrensInfo», etc.). No entanto, muitas fronteiras ainda não dispõem de serviços de informação, o que dificulta o potencial de emprego transfronteiriço; por exemplo, a cobertura das parcerias transfronteiriças EURES é ainda parcial. Além disso, a falta de integração dos dados relativos ao mercado de trabalho de ambos os lados de uma fronteira dificulta a integração no mercado de trabalho nas regiões transfronteiriças, nomeadamente por dificultar as

⁵⁶ Relatório de 2019 sobre a mobilidade no interior da UE: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8242&furtherPubs=yes>

		ações de promoção do emprego transfronteiriço. • Orientações na sequência da COVID-19. A Comissão emitiu orientações para instar os Estados-Membros a permitirem a entrada de trabalhadores transfronteiriços. • Dados sobre o emprego transfronteiriço. Ver o ponto 10 «Obtenção de provas». • Cooperação transfronteiriça nas iniciativas da UE O Ponto de Contacto Fronteiriço analisou várias iniciativas fundamentais (por exemplo, o plano de ação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, o relatório de atividades EURES) para garantir que abordam adequadamente a dimensão transfronteiriça.
6	Promover o multilinguismo nas regiões fronteiriças	• A iniciativa Selo Europeu das Línguas⁵⁷ atribui um prémio às iniciativas mais inovadoras de aprendizagem de línguas nos países do programa Erasmus+. A eliminação das barreiras linguísticas para criar regiões fronteiriças mais dinâmicas foi uma das suas duas prioridades para 2018-2020. Os projetos de 2019 ilustram possíveis ações a realizar nas regiões fronteiriças⁵⁸. • O Erasmus+ financiou 25 projetos de cooperação no domínio da educação escolar que incentivam a aprendizagem precoce de línguas e a sensibilização e desenvolvem opções de ensino bilingue, especialmente nas regiões fronteiriças⁵⁹. • As publicações na School Education Gateway, a plataforma em linha financiada pelo Erasmus+ para profissionais que trabalham no ensino escolar, sublinharam a importância da cooperação transfronteiriça e da aprendizagem de línguas⁶⁰.
7	Facilitar a acessibilidade transfronteiras	• A Comissão Europeia disponibilizou um levantamento das ligações ferroviárias transfronteiriças que fazem falta (2018). Tal resultou numa importante conferência que reuniu as partes interessadas das comunidades dos transportes transfronteiriços e das comunidades de transportes públicos em 2019⁶¹. • Estão em curso trabalhos adicionais para explorar em que medida já existem serviços de transporte público transfronteiras, identificar as lacunas e preparar orientações. • No âmbito da iniciativa b-solutions, 10 dos 43 primeiros projetos analisaram o transporte transfronteiriço e identificaram soluções para problemas jurídicos existentes.
8	Promover a partilha dos	• Um levantamento exaustivo desses serviços de cuidados de saúde transfronteiriços ao longo das fronteiras internas conduziu a um maior grau de sensibilização e compreensão amplamente partilhado com o setor da saúde e com as regiões

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

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

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

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

⁶¹ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7bdaacc0-05cb-11ea-8c1f-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-108771252>

	estabelecimentos de cuidados de saúde	transfronteiriças. Proporcionou igualmente um conjunto de instrumentos específicos a utilizar na implantação de percursos de cooperação semelhantes. Existe agora uma comunidade de cuidados de saúde transfronteiriços reconhecida e em crescimento que prossegue ativamente melhorias neste setor (por exemplo, redes temáticas de cuidados de saúde criadas pela EUREGHA⁶² e pela Associação das Regiões Fronteiriças Europeias). • Uma importante conferência intitulada Reforçar a cooperação em matéria de cuidados de saúde nas regiões transfronteiriças revelou casos de cooperação no domínio dos cuidados de saúde transfronteiriços⁶³ que exemplificam o que deveria ser feito noutros territórios. • Um projeto de b-solutions para resolver a falta de reconhecimento automático dos médicos do outro lado da fronteira conduziu à celebração de acordos bilaterais entre as autoridades francesas e espanholas para a prestação de serviços de cuidados de saúde transfronteiriços. • O quadro financeiro para o desenvolvimento de tais iniciativas foi igualmente reforçado e tornar-se-á ainda mais importante com a próxima geração de programas Interreg. A Comissão Europeia recomendou o investimento neste setor, uma vez que traz muitos benefícios tanto para os utilizadores como para os prestadores de serviços.
9	Ter em conta o quadro jurídico e financeiro para a cooperação transfronteiras	• O quadro financeiro para a cooperação transfronteiriça em 2021-2027 foi estabelecido no quadro financeiro plurianual e traduzido num novo regulamento Interreg, que inclui novos elementos para promover melhores práticas de governação nas regiões transfronteiriças. A Comissão começou por colaborar com os Estados-Membros na programação da próxima geração de programas de cooperação transfronteiriça Interreg através de «Documentos de Orientação Fronteira», que definem as principais características e oportunidades para todas as zonas transfronteiriças internas da UE e salienta a necessidade de as tratar como zonas funcionais. • A Comissão apresentou uma proposta para reforçar o quadro jurídico da cooperação transfronteiriça com um regulamento que institui um Mecanismo Europeu Transfronteiriço. O seu principal objetivo é propor aos Estados-Membros uma forma de eliminar os obstáculos jurídicos e administrativos que impedem a execução de projetos transfronteiras (investimentos ou serviços). As negociações estão a decorrer.
10	Obtenção de provas de interação transfronteiras	• Foi implementado um projeto-piloto com os institutos de estatística para explorar as melhores formas de identificar os fluxos de trabalhadores transfronteiriços em toda a UE, com progressos promissores na utilização de dados administrativos e megadados. Está em preparação um projeto de continuação. • A Comissão Europeia apoiou a criação de uma rede de serviços de estatística transfronteiras e de portais de dados

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

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

	para sustentar o processo de tomada de decisão	regionais que investigue boas práticas para desenvolver dados transfronteiras. A rede está atualmente centrada no desenvolvimento de dados sobre as deslocções pendulares transfronteiras. • Com base nessa cooperação, o Eurostat publicou um conjunto melhorado de quadros regionais do Inquérito às Forças de Trabalho, que fornece informações mais ricas sobre o trabalho transfronteiriço e contribuíra para medir o número de trabalhadores transfronteiriços com base em dados administrativos. • A Comissão apoiará uma análise mais aprofundada dos dados do mercado de trabalho regional, com especial incidência em toda a região transfronteiriça, a fim de fornecer informações aos Estados-Membros sobre os casos em que as deslocções pendulares transfronteiriças têm potencial para equilibrar mercados desiguais.
--	--	---