



Bruxelas, 20.9.2017
COM(2017) 534 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO
EUROPEU**

Impulsionar o crescimento e a coesão nas regiões fronteiriças da UE

{SWD(2017) 307 final}

1. A QUESTÃO DAS REGIÕES FRONTEIRIÇAS NA UNIÃO EUROPEIA

A União Europeia (UE) e os seus vizinhos mais próximos da Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA) têm 40 fronteiras internas terrestres¹. Ao longo das últimas décadas, o processo de integração europeia tem contribuído para transformar as regiões fronteiriças internas, que eram áreas sobretudo periféricas, em áreas de crescimento que oferecem oportunidades. A realização do mercado único da UE em 1992 estimulou a produtividade e reduziu os custos graças à supressão das formalidades aduaneiras, à harmonização ou ao reconhecimento mútuo das normas técnicas e a uma diminuição dos preços em resultado da concorrência; o comércio intra-UE aumentou 15 % ao longo de um período de 10 anos; gerou-se um crescimento adicional e foram criados cerca de 2,5 milhões de novos postos de trabalho.

Estas mudanças tiveram simultaneamente um impacto positivo (a liberdade de circulação promove a interação local a nível transfronteiras) e um efeito adverso (uma diminuição do emprego na administração aduaneira e nos respetivos serviços) nas regiões fronteiriças². Em geral, verificou-se um acréscimo das oportunidades para desenvolver serviços e atividades conjuntas a nível local.

As regiões fronteiriças internas da UE

- Abrangem 40 % do território da UE.
- Representam 30 % da população – 150 milhões de pessoas
- Produzem 30 % do PIB da UE
- Acolhem quase 2 milhões de viajantes transfronteiras regulares, dos quais 1,3 milhões são trabalhadores transfronteiriços, o que representa 0,6 % do total de pessoas empregadas em toda a UE (por exemplo, 450 000 em França, 270 000 na Alemanha, 140 000 na Polónia e 135 000 na Eslováquia).

O artigo 174.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia reconhece os desafios enfrentados pelas regiões fronteiriças e estabelece que a União Europeia deve prestar especial atenção a essas regiões, desenvolvendo e prosseguindo a sua ação no sentido de reforçar a sua coesão económica, social e territorial.

Desde 1990, o financiamento concedido no âmbito da iniciativa INTERREG (Iniciativa Comunitária relativa a Áreas Fronteiriças) apoiou programas de cooperação transfronteiras nas regiões fronteiriças da UE, incluindo nas que são comuns com os países da EFTA. Foram financiados milhares de projetos³ e iniciativas que contribuíram para melhorar a integração europeia. Os principais resultados dos programas no âmbito da INTERREG incluem: aumento da confiança, melhoria da conectividade, do ambiente e da saúde e crescimento económico⁴. Desde os projetos interpessoais aos investimentos em infraestruturas e ao apoio a iniciativas de cooperação institucional, a INTERREG fez uma verdadeira diferença nas regiões fronteiriças, tendo contribuído para a sua transformação.

¹ EFTA: Noruega, Suíça e Listenstaine. A Islândia dispõe apenas de fronteiras marítimas com a UE. Ver mapa na p. 3.

² Por razões estatísticas, os dados e as informações baseiam-se nas regiões NUTS3 ao abrigo da Nomenclatura Europeia das Unidades Territoriais Estatísticas: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts>

³ Os projetos encontram-se enumerados na base de dados KEEP, financiada pela iniciativa INTERREG: www.keep.eu

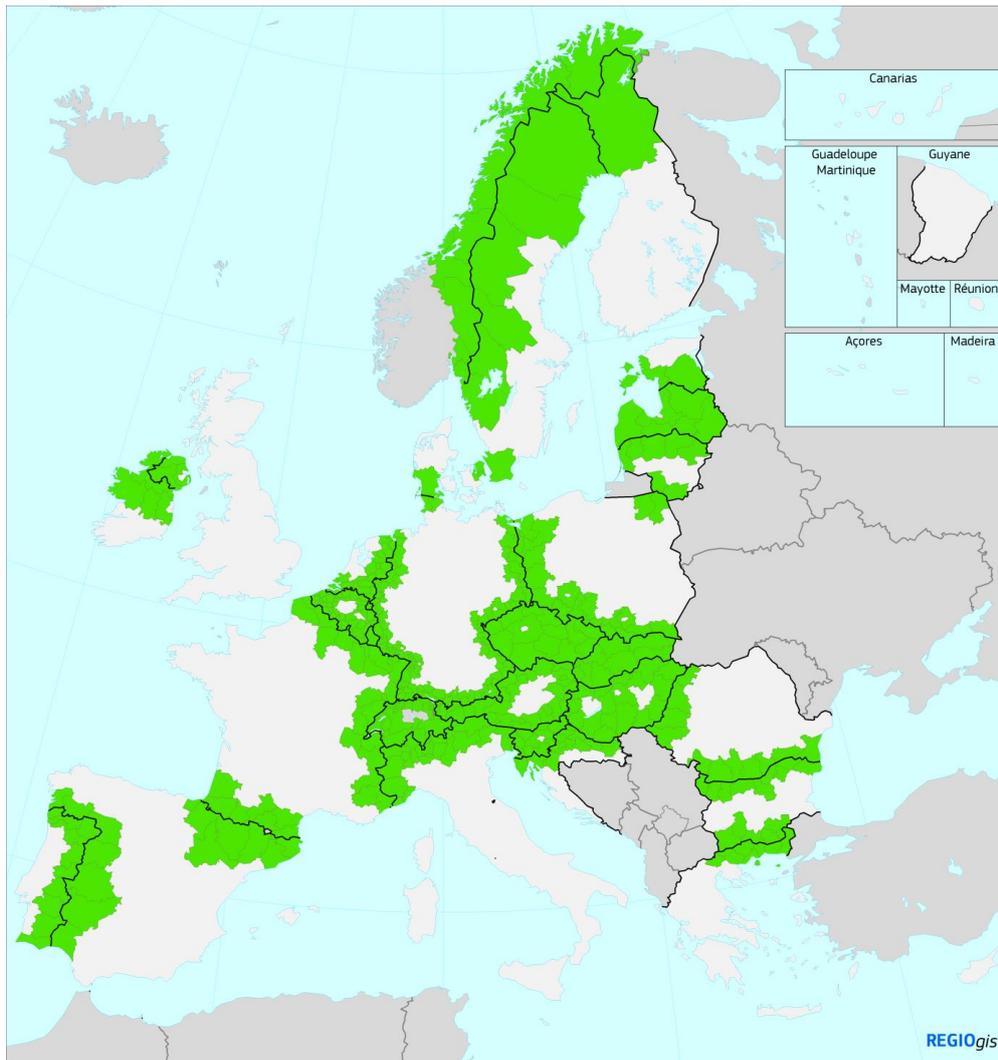
⁴ Os cinco principais êxitos foram sublinhados em 2015 durante as celebrações do 25.º aniversário da INTERREG.

Este trabalho continua a ser prosseguido atualmente, com cerca de 6 mil milhões de EUR do orçamento da UE dedicados a programas transfronteiras no âmbito de INTERREG 2014-2020. São implementados em todas as regiões fronteiriças, para que se possam obter mais progressos em matéria de integração e explorar o pleno potencial dessas regiões. Os investimentos destinados a melhorar as condições de vida irão ser significativos: as ações ambientais e as medidas conjuntas destinadas a atenuar os efeitos das alterações climáticas irão reforçar a proteção das populações fronteiriças. Iniciativas de investigação e estruturas conjuntas irão tirar maior partido do potencial económico e inovador das regiões fronteiriças. Estratégias de especialização inteligente irão intensificar a política de inovação regional e local, incluindo a nível transfronteiras⁵. O Plano de Investimento para a Europa, reforçado e alargado em 2016, irá igualmente contribuir para o desenvolvimento das regiões fronteiriças. O seu terceiro pilar, que visa eliminar os obstáculos ao investimento, irá proporcionar um ambiente mais propício à execução de projetos de investimento transfronteiras⁶.

As regiões fronteiriças são regiões em que o impacto positivo do processo de integração europeia se deveria fazer sentir de forma mais acentuada – estudos, formação, prestação de cuidados, atividades profissionais ou empresariais a nível transfronteiras constituem atividades quotidianas, que devem ser viáveis independentemente da existência de uma fronteira administrativa nacional.

⁵ Comunicação da Comissão Europeia «Reforçar a inovação nas regiões da Europa: Estratégias para um crescimento resiliente, inclusivo e sustentável», COM (2017) 376 de 18 de julho de 2017:
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX:52017DC0376>

⁶ Plano de investimento: https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan_pt



Mapa: Regiões fronteiriças terrestres ao longo das fronteiras internas da UE28 e da EFTA

No entanto, as provas coligidas pela Comissão demonstram que as regiões fronteiriças têm, em geral, um desempenho económico inferior comparativamente às outras regiões no interior de um Estado-Membro. O acesso aos serviços públicos, tais como hospitais e universidades⁷ é aí, por via da regra, mais difícil. Navegar entre os diferentes sistemas administrativos e jurídicos continua a ser muitas vezes complexo e dispendioso⁸. Particulares, empresas, autoridades públicas e organizações não-governamentais partilharam com a Comissão as experiências, por vezes negativas, das suas interações transfronteiras.

São necessárias medidas que vão mais longe do que o financiamento europeu, uma vez que as dificuldades atuais não podem ser resolvidas apenas através de financiamento ou

⁷ «Territórios com características geográficas específicas», DG REGIO, Comissão Europeia (2009), Documento de Trabalho n.º: 02/2009. http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/working-papers/2009/territories-with-specific-geographical-features

⁸ Um entrave nas fronteiras no contexto da presente comunicação é não só uma restrição à livre circulação, tal como estabelecido pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, mas toda a lei, norma ou prática administrativa que obste às potencialidades intrínsecas de uma região fronteiriça no processo de interação transfronteiras.

investimentos. A presente comunicação salienta a forma como a UE e os seus Estados-Membros podem reduzir a complexidade, a morosidade e os custos da interação transfronteiras e promover a partilha de serviços nas regiões fronteiriças internas. Analisa os aspetos que devem ser melhorados, de modo a garantir que os cidadãos fronteiriços possam tirar pleno partido das oportunidades oferecidas em ambos os lados da fronteira. Assim, a UE pode dinamizar ainda mais as suas regiões fronteiriças e contribuir para gerar crescimento e emprego.

A presente Comunicação tem por objetivo aproximar a UE dos seus cidadãos e assegurar o funcionamento eficaz do processo legislativo europeu em benefício dos cidadãos e das empresas. O Livro Branco sobre o futuro da Europa⁹ e os subsequentes documentos de reflexão lançaram um amplo debate sobre o modo como a Europa deveria evoluir no futuro, com vista a poder satisfazer cabalmente as aspirações de todos os europeus. Em particular, verifica-se um consenso de que a cooperação territorial e a cooperação transfronteiras podem aduzir um verdadeiro valor acrescentado para os cidadãos europeus.

A presente comunicação contribui igualmente para este processo de reflexão, propondo medidas e formulando recomendações com vista a facilitar a cooperação das regiões fronteiriças internas, contribuir para reduzir os entraves nas fronteiras e ajudar os cidadãos e as empresas a tirar partido do pleno potencial destas regiões.

2. A PERSISTÊNCIA DAS DIFICULDADES

Na sequência de uma consulta pública em linha em todas as línguas da UE e de investigação subsequente e intercâmbios com as partes interessadas¹⁰, a Comissão identificou um certo número de problemas com que se deparam as empresas e os cidadãos fronteiriços. Embora nem sempre se refiram a regiões fronteiriças específicas, estas questões assumem proporções particularmente graves nessas regiões, devido à frequência e ao nível de interação entre os dois lados da fronteira.

Histórias fronteiriças reais

- Um terapeuta que trabalha a tempo parcial por conta de outrem na Bélgica e como independente em França teve de esperar oito meses para receber informações fiáveis sobre o regime fiscal aplicável e, por conseguinte, sobre o seu rendimento disponível;
- Um indivíduo que sofreu um acidente de trabalho na Suécia não podia receber cuidados de reabilitação no domicílio na Dinamarca devido a acordos mútuos incompletos nos sistemas de segurança social dos dois países;
- Um estudante da escola técnica que prosseguia os seus estudos na Bélgica não podia efetuar a sua aprendizagem perto de casa, em França, devido à incompatibilidade do estatuto do aprendiz entre os dois países;
- No Norte de Portugal, as pessoas interessadas em ocupar um emprego do outro lado da fronteira, em Espanha, podem ver-se na obrigação de despendir montantes significativos

⁹ Livro Branco da Comissão Europeia sobre o futuro da Europa, COM (2017) 2025, de 1 de março de 2017.

¹⁰ «Análise transfronteiras»:

http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/review/

em traduções oficiais de documentos e ter de esperar vários meses antes de as suas qualificações profissionais serem reconhecidas;

- Os bombeiros podem ter de esperar na fronteira antes de serem autorizados a deslocar-se para ajudar os seus colegas do outro lado da fronteira. Em vários Estados-Membros, há restrições aplicáveis ao transporte transfronteiras de doentes em ambulância;
- Foram necessários 10 anos para completar as obras de extensão da linha de elétrico em Estrasburgo (França), que atravessa a fronteira a região vizinha de Kehl, na Alemanha, nomeadamente devido a normas diferentes e à complexidade das questões de tarifação e emissão de bilhetes;
- As empresas que operam a nível transfronteiras despendem 60 % mais do que as empresas que operam no mercado interno para cumprir procedimentos fundamentais, principalmente devido a encargos adicionais de tradução e de certificação¹¹.

Estes testemunhos mostram que sob muitos aspetos a vida transfronteiras pode ser excessivamente complicada e onerosa. Além disso, o estudo e a consulta pública destacaram uma série de exemplos muito positivos de integração europeia e de oportunidades oferecidas pelas regiões fronteiriças.

- Os doentes belgas que tinham de se deslocar 200 quilómetros três vezes por semana para se submeterem a tratamentos por diálise podem agora fazê-lo a 3 km de casa, do outro lado da fronteira, em França, na sequência da celebração de acordos entre os dois Estados-Membros com vista a partilhar recursos de saúde;
- Algumas crianças em regiões fronteiriças entre a Áustria e a República Checa, a Hungria e a Eslováquia frequentam jardins-de-infância binacionais e bilingues, aprendendo a brincar em duas línguas e duas culturas;
- Os países do Benelux e a Renânia do Norte-Vestefália, na Alemanha, estão já a implementar novas recomendações que irão facilitar o reconhecimento mútuo de qualificações através de uma cooperação baseada na confiança mútua nos respetivos sistemas educativos;
- As pessoas singulares podem igualmente organizar-se para representar eficazmente os seus interesses comuns, tal como demonstrado pelo *Groupement Européen Transfrontalier*¹², uma associação que representa mais de 30 000 trabalhadores transfronteiriços entre a Suíça e a França.

Os exemplos inspiradores, como os acima citados, de oportunidades relacionadas com a existência de fronteiras em benefício das populações fronteiriças são demasiado escassos.

¹¹ Ecorys Netherlands em associação com Mazars, «Study about administrative formalities of important procedures and administrative burdens for businesses», Comissão Europeia, abril de 2017: https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=9134&lang=en, e documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD (2017) 213 final, de 2 de maio de 2017; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1503565263778&uri=CELEX:52017SC0213>

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

A Comissão levou a cabo um trabalho analítico que aborda o ónus das complexidades e da duplicação de serviços nas regiões fronteiriças. Um estudo recente¹³ sobre o impacto económico dos entraves nas fronteiras sobre o PIB e os níveis de emprego nas regiões fronteiriças internas sugere que estas regiões poderiam, em média, ser potencialmente 8 % mais ricas, se os atuais entraves fossem removidos e se fosse utilizada uma linguagem comum¹⁴. Este cenário não é possível nem desejável uma vez que a Europa se funda na diversidade e na subsidiariedade. Porém, se apenas 20 % dos atuais obstáculos fossem removidos, as regiões fronteiriças teriam um ganho de 2 % em termos de PIB. O impacto estimado sobre o emprego é igualmente importante, com um potencial para a criação de mais de 1 milhão de postos de trabalho. Atualmente, os entraves nas fronteiras limitam a utilização de ativos produtivos ou dificultam a realização de economias de escala. Além disso, geram custos para os cidadãos e as empresas. Este impacto económico negativo varia entre os Estados-Membros, mas é claramente mais acentuado nos países em que as regiões fronteiriças geram uma proporção significativa do PIB nacional.

Os elementos de prova demonstram que não existem soluções de facilidade e que o processo de emergência e de resolução de problemas nas regiões transfronteiras é um processo complexo, que envolve todos os níveis dos governos e das administrações públicas. Como muitas partes interessadas referiram, as dificuldades nessas regiões fazem-se invariavelmente sentir a nível local, embora as soluções sejam raramente encontradas a nível local. Superar os obstáculos ou reduzir a complexidade exige que os governos e as administrações públicas operem em conjunto.

3. O QUE PODE SER FEITO

O presente capítulo destaca áreas identificadas nos trabalhos preparatórios da Comissão, prosseguidos em colaboração com as partes interessadas (estudo, consulta e reuniões de trabalho) como tendo grande potencial para eliminar eventuais entraves. Sublinha o papel da Comissão na tomada de medidas positivas, no âmbito das suas próprias ações ou em apoio de outros intervenientes importantes.

Cada secção descreve de forma sucinta as questões identificadas, recorrendo a exemplos e boas práticas para as ilustrar (estes encontram-se descritos em mais pormenor no documento de trabalho dos serviços da Comissão). Inclui também uma breve sinopse das medidas em curso adotadas pela Comissão ou pelas instituições nacionais e, por último, sempre que possível, propõe novas ações a implementar pela Comissão e recomenda ações aos Estados-Membros e outras partes interessadas.

A execução das 10 ações a seguir enumeradas seria facilitada pela criação de um «ponto de contacto fronteiriço» dentro da Comissão. As funções deste «ponto de contacto fronteiriço» consistiriam em (1) assegurar que as principais ações futuras da Comissão terão devidamente em conta a dimensão regional fronteiriça (2), prestar aos Estados-Membros e aos outros

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

¹⁴ Este cálculo não inclui os custos da remoção dos entraves. Para mais informações, ver a nota de rodapé 13.

intervenientes importantes apoio no tratamento das questões jurídicas e administrativas regionais de cariz fronteiriço, nomeadamente no atinente à transposição das diretivas da UE ou a requisitos de coordenação, (3) assegurar a existência de modalidades práticas tendo em vista novas ações decorrentes da presente comunicação (4), partilhar experiências e boas práticas com as partes interessadas relevantes de modo eficaz e em larga escala.

3.1. Reforçar a cooperação e os intercâmbios

As novas iniciativas da Comissão não poderão ter o almejado impacto positivo nas regiões fronteiriças se não se reforçarem os mecanismos eficazes de cooperação transfronteiras. Estes mecanismos, institucionalizados ou não, devem ter em conta a dimensão da governação a vários níveis na elaboração das políticas da UE. Alguns desses mecanismos de cooperação são já existentes.

Boas práticas: a nível intergovernamental, o Conselho de Ministros Nórdico e a União Benelux estabeleceram procedimentos destinados a identificar e solucionar os entraves fronteiriços bilaterais. A nível regional, a Convenção do Alto Reno e o Comité da Grande Copenhaga e de Skåne desenvolveram formas institucionalizadas para identificar os obstáculos locais e organizar uma estratégia de resposta.

A Comissão insta os Estados-Membros e as regiões a desenvolver diálogos regulares em matéria de questões fronteiriças. Noções fundamentais de integração europeia, como o reconhecimento mútuo ou a harmonização das regras e dos procedimentos, devem ser objeto de mais atenção por parte dos Estados-Membros e das regiões. Os Estados-Membros são convidados a tirar pleno partido das oportunidades existentes para concluir acordos ou convenções. Por exemplo, as quatro estratégias macrorregionais¹⁵ podem proporcionar um quadro adequado para a cooperação institucional transfronteiras. Além disso, nos casos em que a cooperação é um requisito explícito da legislação da UE, como acontece, por exemplo, em muitos atos jurídicos ambientais, há que explorar o seu pleno potencial.

Ação: a fim de apoiar este processo e garantir a partilha das melhores práticas, a Comissão irá criar uma **rede profissional em linha** à escala da UE sempre que as questões jurídicas e administrativas relacionadas com as fronteiras e as soluções para essas questões puderem ser apresentadas e debatidas entre os interessados. Esta rede irá utilizar Futurium - uma plataforma em linha criada pela Comissão já disponível - e será moderada pela Comissão através do ponto de contacto fronteiriço.

Ação: além disso, a Comissão vai lançar um convite à apresentação de propostas para **projetos-piloto** até ao final de 2017, tendo como destinatário as autoridades públicas que pretendam solucionar um ou mais problemas administrativos ou jurídicos de natureza fronteiriça. Os projetos podem, por exemplo, centrar-se na melhoria da compatibilidade dos

¹⁵ Estratégia da UE para a Região do Mar Báltico, Estratégia da UE para a Região do Danúbio, Estratégia da UE para a Região Adriática e Jónica e Estratégia da UE para a Região Alpina.

sistemas administrativos, facilitando a mobilidade laboral, graças a mais oportunidades de reconhecimento das qualificações, ou assegurando a harmonização das normas jurídicas. Estes projetos irão servir de base para explorar formas inovadoras de abordar as questões de natureza fronteiriça. Os resultados desses projetos serão sintetizados num compêndio final que terá ampla divulgação e que será utilizado para promover uma maior sensibilização e capacidade entre os principais intervenientes. O convite estará aberto a qualquer entidade pública disposta a cooperar na identificação de soluções para estes problemas, na esfera das respetivas competências. Irão ser selecionados 20 projetos-piloto no máximo, com base no seu elevado valor de demonstração e de replicabilidade.

3.2. Melhoria do processo legislativo

No que respeita a uma parte considerável das dificuldades transfronteiriças identificadas, as causas profundas foram atribuídas à coexistência de regulamentações diferentes nos sistemas jurídicos e administrativos nacionais. Mesmo quando existe um quadro jurídico europeu, os Estados-Membros dispõem de uma margem de flexibilidade e discricionariedade quanto à forma de transpor a legislação para os seus sistemas nacionais. Muitas vezes, determinados níveis de normas estipuladas na legislação da UE são integrados com graus de rigor divergentes nos diferentes Estados-Membros. Assim, quando dois sistemas díspares coexistem nas fronteiras internas, essa situação poderá suscitar complexidade ou mesmo, por vezes, incerteza jurídica, e gerar custos adicionais.

Exemplo: a Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos, contém 19 instâncias em que se aplicam normas mínimas, por exemplo em matéria de fixação de prazos específicos. Esta situação cria 19 situações potenciais em que a contratação pública transfronteiriça pode ser particularmente difícil, uma vez que alguns Estados-Membros aplicam prazos mais alargados do que outros.

No seu pacote «Legislar melhor», adotado em 2015¹⁶, a Comissão propôs medidas destinadas a assegurar que os aspetos territoriais sejam tidos em conta nas opções políticas. Tal acontece principalmente mediante a aplicação de avaliações de impacto da legislação aprofundadas que incluem elementos territoriais.

Boas práticas: um organismo independente (o *Institute for Transnational and Euroregional Cross-Border Cooperation and Mobility*, da Universidade de Maastricht) realiza avaliações sobre o impacto transfronteiriças da futura legislação nacional e da UE, com base num programa de trabalho desenvolvido com a colaboração de partes interessadas nas questões fronteiriças a nível nacional, regional e local, nas zonas fronteiriças dos Países Baixos com a Alemanha e a Bélgica, respetivamente¹⁷.

¹⁶ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: «Legislar melhor para obter melhores resultados - Agenda da UE», COM (2015) 215 final, de 19 de maio de 2015.

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

Ação: a Comissão irá envidar mais esforços para identificar o **impacto transfronteiras** sempre que este for significativo, recorrendo à aplicação dos métodos e dos instrumentos existentes. A Comissão procurará envolver mais as partes interessadas neste processo através do seu ponto de contacto fronteiro e da rede de profissionais acima descritos.

Ação: para apoiar os Estados-Membros nos seus esforços de coordenação, necessários durante o processo de transposição nacional, o ponto de contacto fronteiro da Comissão irá organizar a prestação de **conhecimentos especializados e de aconselhamento** em matéria de aspetos regionais. Esta ação irá assentar, entre outros aspetos, nos resultados dos projetos-piloto acima mencionados e nas boas práticas existentes.

3.3. Viabilização da administração pública transfronteiras

As culturas administrativas e os sistemas administrativos dos Estados-Membros da UE diferem. Esta diversidade pode ser uma restrição quando somos confrontados com sistemas diferentes. Na sua maior parte, os procedimentos administrativos tendem a ser de natureza nacional e os procedimentos transfronteiras são menos numerosos. No entanto, as partes interessadas podem exigir procedimentos internacionais numa base regular. A falta de abordagem comum ou de compreensão, bem como a existência limitada de documentos reconhecidos mutuamente, podem conduzir a processos morosos e onerosos, mesmo para os principais acontecimentos da vida.

Por exemplo, algumas autoridades públicas adotaram a administração pública em linha mais rapidamente do que outras, o que pode conduzir a dificuldades de interação fronteira, em especial quando são necessários documentos ou formulários. Sempre que são implementadas soluções de administração pública eletrónica, aplicam-se mais no contexto interno do que numa perspetiva transfronteiras¹⁸. A interoperabilidade dos sistemas eletrónicos das administrações públicas continua a ser limitada.

Exemplo: a interação entre os particulares e as autoridades públicas na Dinamarca encontra-se digitalizada em grande medida. Obter os necessários direitos de identificação e acesso pode ser um processo complexo para os trabalhadores transfronteiriços que se encontrem radicados no território de países vizinhos. Por exemplo, prazos apertados para a emissão do número de identificação fiscal (*skattepersonnummer*) podem provocar atrasos na obtenção de contratos de trabalho ou do seguro de saúde. O tratamento de certas questões fora dos sistemas digitais comporta o risco de atrasos ou incumprimento dos prazos.

No seu Plano de Ação Europeu (2016-2020) para a Administração Pública em Linha,¹⁹ a Comissão apresenta uma visão a longo prazo com vista a administrações públicas abertas, eficientes e inclusivas, que prestem serviços públicos em linha, sem fronteiras, personalizados e de extremo-a-extremo. Embora de caráter geral, o plano propõe medidas e instrumentos

¹⁸ Comissão Europeia, *O relatório intitulado EU eGovernment Report 2016 mostra desigualdades na melhoria dos serviços públicos em linha*, Mercado Único Digital, News, Digibytes, 3 de outubro de 2016: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-egovernment-report-2016-shows-online-public-services-improved-unevenly>

¹⁹ *Plano de ação europeu (2016-2020) para a administração pública em linha - Acelerar a transformação digital da administração pública*, COM (2016) 179, de 19 de abril de 2016: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1503566265012&uri=CELEX:52016DC0179>

particularmente relevantes para as regiões fronteiriças, como o «princípio da declaração única» (ou seja, informações fornecidas às autoridades públicas apenas uma vez, independentemente do país de origem²⁰), bem como uma ferramenta de tradução automática para as autoridades públicas²¹.

Ação: os Estados-Membros e as autoridades regionais/locais têm de **estar à altura do desafio da administração em linha** e tomar medidas concretas que irão fazer a diferença para os cidadãos fronteiriços. A Comissão irá continuar a apoiar este processo, promovendo ativamente as soluções eletrónicas existentes junto das partes interessadas em questões fronteiriças e das autoridades públicas mais afetadas pelo intercâmbio de dados transfronteiras. Para este efeito, a Comissão irá instar **os projetos relacionados com a administração pública em linha, atuais ou futuros**, a implicar as partes interessadas, a fim de prestar serviços públicos transfronteiras que satisfaçam as necessidades dos indivíduos e das empresas. Os projetos em curso bem-sucedidos, como o reconhecimento mútuo da identificação eletrónica ou o sistema de Intercâmbio Eletrónico de Informações de Segurança Social (EESSI), proporcionam uma base sólida para tal.

3.4. Prestação de informações e serviços de assistência fiáveis e compreensíveis

Resolver os entraves fronteiriços levará tempo e implicará um esforço continuado. Entretanto, o acesso a informações fiáveis e a serviços de assistência para a resolução de problemas da vida pessoal ou profissional no outro lado da fronteira é vital. Os trabalhos preparatórios para a presente comunicação salientaram a preocupação dos cidadãos e das empresas em relação à falta de serviços de informação fiáveis, que pode suscitar a incerteza jurídica, dificultar a interação transfronteiras ou estar na origem de uma implementação de projetos transfronteiras mais longa e onerosa.

Boas práticas: inicialmente financiada pela INTERREG, a INFOBEST²², uma rede de balcões únicos na região do Reno superior e na fronteira trilateral entre a França, a Alemanha e a Suíça, fornece atualmente informações fiáveis aos cidadãos sobre todos os aspetos da vida transfronteiras, incluindo o emprego e a educação, e apoia a interface transfronteiras com as várias autoridades públicas.

Os serviços e ferramentas à escala europeia, tais como o portal «A sua Europa», o Sistema de Informação do Mercado Interno e a rede SOLVIT são úteis neste contexto.

Ação: a Comissão apresentou recentemente o projeto de regulamento «**Portal Digital Único**»²³. A sua adoção irá facilitar o acesso dos cidadãos e das empresas, através de um único ponto de acesso digital, a informação de elevada qualidade, procedimentos

²⁰ Comissão Europeia, «The “Once-Only” Principle (TOOP) Project launched in January 2017», Digital Single Market, Project News and Results, 26/01/2017: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/once-only-principle-toop-project-launched-january-2017>

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

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

²³ Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação de um Portal Digital Único para a prestação de informações, procedimentos, serviços de assistência e de resolução de problemas, e que altera o Regulamento (UE) n.º 1024/2012 de 2 de maio de 2017: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52017PC0256>

administrativos em linha e serviços de assistência. O Portal Digital Único prevê a primeira aplicação do princípio da declaração única a nível da UE, permitindo o intercâmbio direto de elementos de prova entre as autoridades competentes de diferentes Estados-Membros no quadro de vários procedimentos. Irá também incentivar o retorno de informação dos seus utilizadores num esforço de adaptação para satisfazer as suas necessidades e coligir informações sobre os entraves ao mercado único.

Ação: na sua Comunicação recentemente adotada «Plano de Ação para Reforçar a Rede SOLVIT: Levar os Benefícios do Mercado Único aos Cidadãos e às Empresas²⁴», a Comissão compromete-se a **reforçar a rede SOLVIT** com os Estados-Membros para que os cidadãos e as empresas possam, em maior número, obter resposta a questões transfronteiras.

3.5. Apoiar o emprego transfronteiras

Os trabalhos preparatórios identificaram a mobilidade laboral como a principal área diretamente afetada pelos entraves fronteiriços. Diz particularmente respeito aos trabalhadores transfronteiriços que residam num lado da fronteira e, numa base diária ou semanal²⁵, se desloquem além-fronteiras para trabalhar.

Existe uma panóplia de instrumentos e mecanismos de coordenação a nível europeu para facilitar o trabalho transfronteiras: a rede europeia de serviços de emprego (EURES); as regras de coordenação dos sistemas de segurança social; o quadro europeu de qualificações, que promove a compreensão e a comparação das qualificações; o quadro Europass, que permite que os cidadãos comuniquem as suas competências e qualificações; a classificação europeia das qualificações, competências, habilitações e profissões e a carteira profissional europeia, um processo digital à escala da UE para o reconhecimento das qualificações profissionais. Em termos de financiamento, tanto o Programa da UE para o Emprego e a Inovação Social (EaSI) como o Fundo Social Europeu apoiam a mobilidade laboral nas regiões fronteiriças. O eixo EURES do programa EaSI apoia parcerias transfronteiras que facultam aos trabalhadores transfronteiriços e aos respetivos empregadores informações e serviços de colocação.

Boas práticas: as Inspeções do Trabalho e da Segurança Social da Galiza e do Norte de Portugal criaram uma rede apoiada pela parceria transfronteiras EURES a nível local, que permite uma resolução mais rápida dos entraves à mobilidade transfronteiras que se podem colocar aos empregadores e aos trabalhadores. Foi desenvolvida uma colaboração eficaz entre os organismos de segurança social e a inspeção do trabalho na região fronteira.

No entanto, os efeitos positivos das medidas e dos instrumentos não atingiram o seu pleno potencial em regiões fronteiriças. Existe ainda margem para a melhoria de processos como os a seguir enumerados: conclusão de uma aprendizagem, sendo as competências plenamente

²⁴ Comunicação da Comissão Europeia «Plano de Ação para Reforçar a Rede SOLVIT: Levar os Benefícios do Mercado Único aos Cidadãos e às Empresas», COM (2017) 255 de 2 de maio de 2017: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52017DC0255>

²⁵ Os trabalhadores transfronteiriços são definidos como cidadãos da UE/EFTA que residem num país da UE ou da EFTA, trabalham noutro Estado-Membro e atravessam a fronteira, numa base diária ou, pelo menos, semanal, independentemente da sua cidadania exata (na condição de serem cidadãos da EU-28/EFTA).

reconhecidas, acesso a ofertas de emprego, identificação de trabalhadores, obtenção de segurança jurídica em matéria fiscal, beneficiar da totalidade de cobertura de segurança social, obtenção de seguros de responsabilidade profissional para o pessoal médico e complexidade dos procedimentos de obtenção de certificados de habilitações profissionais. A prestação de informações, tanto aos cidadãos como aos empregadores, bem como a recolha de dados para a tomada de decisões, são outros domínios a melhorar.

Ação: os Estados-Membros e as autoridades regionais são incentivados a reforçar a cooperação entre os **serviços públicos de emprego** nas regiões fronteiriças, incluindo os serviços de emprego transfronteiras, a fim de melhorar o acesso à informação e aos postos de trabalho no mercado de trabalho transfronteiras. As práticas existentes podem ser disponibilizadas mais amplamente se for utilizada a rede profissional proposta mencionada.

3.6. Promover o multilinguismo nas regiões fronteiriças

A riqueza das culturas e tradições em toda a Europa constitui um enorme trunfo. O multilinguismo é um objetivo de integração europeia. A capacidade para falar línguas estrangeiras é cada vez mais importante para a melhoria da empregabilidade, da mobilidade e da competitividade, o que se reveste de especial relevância nas regiões fronteiriças.

Boas práticas: a «France-strategy», adotada pela região alemã do Sarre²⁶ em 2014, promove uma abordagem bilingue a todos os níveis da administração. É apoiada por um currículo que prevê a obrigatoriedade da língua francesa, desde a fase pré-escolar. Como resultado, mais de metade de todos os jardins-de-infância da região são bilingues.

Todavia, a língua foi várias vezes apontada como uma fonte de dificuldades durante a consulta pública relativa à presente Comunicação. A experiência invocada pelas partes interessadas no domínio das questões fronteiriças remete muitas vezes para situações nas quais a utilização inflexível de línguas diferentes em ambos os lados de uma fronteira agrava os encargos administrativos e dificulta os intercâmbios significativos entre as administrações públicas e os cidadãos.

A Comissão prossegue uma estratégia apoiada pelo Conselho e baseada no objetivo definido pelos Chefes de Estado e de Governo da UE de ser dada a todos os cidadãos a oportunidade de aprenderem duas línguas estrangeiras desde tenra idade²⁷. Idealmente, nas regiões fronteiriças, uma dessas línguas deveria ser a língua dos vizinhos. A aprendizagem das línguas é também uma prioridade do programa de financiamento europeu para o ensino, a formação, a juventude e o desporto: Erasmus+. O programa pode apoiar a aprendizagem das línguas nas regiões fronteiriças de várias formas.

Ação: os Estados-Membros, as regiões e os municípios são incentivados a utilizar as oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para intensificar os esforços no sentido de

²⁶ Estratégia França-Sarre de outubro de 2016:

https://www.saarland.de/dokumente/ressort_finanzen/MFE_Frankreich_Startegie_LangDIn4S_UK_Lay2.pdf

²⁷ União Europeia – Conselho da UE, «Conclusões do Conselho, de 20 de maio de 2014, sobre o multilinguismo e o desenvolvimento de competências linguísticas»:

[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52014XG0614\(06\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52014XG0614(06))

promover o bilinguismo nas regiões fronteiriças. As boas práticas existentes, que devem ser uma fonte de inspiração, irão ser promovidas pela Comissão. Os instrumentos de financiamento existentes, tais como o Erasmus + ou os programas de cooperação transfronteiras INTERREG, irão ser utilizados no mesmo sentido, se for caso disso.

3.7. Facilitar a acessibilidade transfronteiras

Os transportes são um dos fatores-chave propiciadores de intercâmbios transfronteiras. Os serviços de transportes públicos, em especial, não só facilitam os processos de integração como reforçam a sustentabilidade da conectividade transfronteiras. A inexistência, insuficiência ou má qualidade dos serviços de transportes públicos continua a ser uma realidade para muitos cidadãos nas regiões fronteiriças. Manifesta-se a três níveis: 1) as ligações a nível da infraestrutura, 2) a prestação de serviços e 3) a qualidade dos serviços. Em especial, num certo número de casos, a infraestrutura ferroviária em pequena escala é inexistente ou inoperativa nas regiões fronteiriças internas da UE, o que se deve a uma série de problemas (por exemplo, prioridades divergentes, abordagens organizacionais/processuais/legais díspares e restrições orçamentais).

Boas práticas: a iniciativa INTERREG financia projetos de mobilidade cruzada, que na sua maior parte podem ser consultados na base de dados KEEP²⁸. Por exemplo, na área fronteiriça trilateral entre a Alemanha, os Países Baixos e a Bélgica, os prestadores de serviços de transporte desenvolveram uma plataforma comum (<http://mobility-euregio.com>) com horários combinados, um sistema de tarifação comum e um sistema de emissão de bilhetes modernizado. Na fronteira germano-suíça, foi criada uma nova linha de autocarro entre Grenzach-Wyhlen (DE) e Basileia (CH) para servir os 1 900 transfronteiriços locais (numa população total de 14 000 pessoas).

A nível da UE, as principais prioridades são uma harmonização e coordenação acrescidas das normas técnicas e jurídicas, bem como o êxito da interoperabilidade no setor dos transportes. A coordenação e a harmonização foram bem-sucedidas no domínio da RTE-T, o que pode servir de exemplo para outros domínios políticos, para além do setor dos transportes. Por exemplo, no que se refere à prestação de serviços de informações sobre viagens multimodais, a futura legislação da UE irá proporcionar condições de enquadramento adequadas para permitir a cooperação de todas as partes interessadas ao longo da cadeia de valor das informações sobre viagens²⁹.

Ação: um **estudo da Comissão sobre a falta de ligações ferroviárias** nas regiões fronteiriças internas estará disponível em 2018. Será divulgado às partes interessadas por intermédio do ponto de contacto fronteiriço.

Ação: a organização e a execução de serviços de transporte público transfronteiras são da competência nacional, regional e local. Os Estados-Membros, as regiões e os municípios são, por conseguinte, instados a **intensificar os seus esforços a fim de fornecer aos cidadãos serviços de transporte público de melhor qualidade e mais integrados**. O ponto de

²⁸ www.keep.eu

²⁹ A implementar por intermédio de um regulamento delegado que complemente a Diretiva 2010/40/UE.

contacto fronteiriço irá disponibilizar boas práticas e prestar aconselhamento especializado sempre que possível.

3.8. Promover a partilha dos estabelecimentos de cuidados de saúde

Incentivar a cooperação entre os Estados-Membros a fim de promover a complementaridade dos seus serviços de saúde nas regiões de fronteira constitui uma prioridade para a UE³⁰. As estruturas diferem e os princípios relativos ao reembolso dos cuidados de saúde a nível transfronteiras são também divergentes, o que se traduz na complexidade dos procedimentos respeitantes à autorização prévia dos serviços de saúde e aos pagamentos/reembolsos; em encargos administrativos para os doentes que consultam especialistas transfronteiras; em incompatibilidades no uso de tecnologia e na partilha de dados dos pacientes; na falta de informações acessíveis, o que inclui igualmente uma falta de informação disponível na língua materna dos doentes. Por conseguinte, a acessibilidade limitada de ambos os lados da fronteira entrava a plena utilização da prestação de cuidados de saúde. Por vezes, os serviços de emergência e de salvamento são também dificultados aquando de intervenções transfronteiras.

Boas práticas: o acordo institucionalizado que estabelece sete áreas de cuidados de saúde transfronteiras na fronteira franco-belga³¹ permitiu a mais de 20 000 doentes receberem cuidados de saúde no país vizinho, mais próximo da sua residência.

Ação: um levantamento exaustivo sobre a cooperação transfronteiras no domínio da saúde em toda a UE, levado a cabo pela Comissão, irá identificar boas práticas e analisar os futuros desafios. Deverá estar disponível em 2018 e será divulgado junto dos interessados através do ponto de contacto fronteiriço. Em 2018, a Comissão irá igualmente organizar um evento estratégico a fim de destacar as boas práticas de cooperação transfronteiras no domínio da saúde e explorar formas como esta poderia ser desenvolvida em maior grau a nível de toda a União.

3.9. Ter em conta o quadro jurídico e financeiro para a cooperação transfronteiras

A UE adotou uma série de instrumentos jurídicos e financeiros para facilitar a cooperação ao longo das fronteiras europeias. Por exemplo, o Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial³² permite que entidades de dois ou mais Estados-Membros operem em conjunto ao abrigo de uma estrutura comum dotada de personalidade jurídica. Em muitos casos, facilita a cooperação transfronteiras e confere aos órgãos de poder local e regional modalidades de cooperação, sem que seja necessário um acordo ratificado a nível dos Estados-Membros. Não

³⁰ Para além das disposições incluídas no Tratado, podemos mencionar a Diretiva relativa ao exercício dos direitos dos doentes em matéria de cuidados de saúde transfronteiriços (2011/24/UE) e o Regulamento da UE relativo à coordenação dos sistemas de segurança social (883/2004).

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

³² Regulamento (CE) n.º 1082/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2006 (JO L 210 de 31.7.2006, p. 19), com a redação que lhe foi dada pelo Regulamento (UE) n.º 1302/2013, de 17 de dezembro de 2013 (JO L 347 de 20.12.2013, p. 303).

obstante, o seu caráter puramente institucional nem sempre é inteiramente adequado para a resolução dos obstáculos jurídicos e administrativos.

Boas práticas: o AECT Lille-Tournai-Kortrijk Eurometropolis³³ é a maior metrópole transfronteiras na Europa. Reúne 14 instituições de França e da Bélgica (autoridades nacionais, regionais e locais, e organismos de desenvolvimento), com vista a eliminar o «efeito transfronteiras» e tornar mais fácil a vida quotidiana para os seus 2,1 milhões de habitantes.

Ação: vários Estados-Membros estão a ponderar o mérito de um novo **instrumento** que iria permitir, a título voluntário e sob reserva de aprovação pelas autoridades competentes, aplicar a regulamentação de um Estado-Membro no Estado-Membro vizinho, para uma ação limitada no tempo ou um determinado projeto localizado numa região fronteiriça e iniciado por poderes públicos locais e/ou regionais. Os serviços da Comissão seguem de perto estes trabalhos. Tendo em conta os elementos de prova fornecidos pelos projetos-piloto mencionados no ponto 3.1 supra, a Comissão irá ponderar sobre as várias opções para tornar este instrumento operacional.

Ação: os Estados-Membros e as instituições europeias devem encetar um diálogo precoce para estudar o modo como os futuros **programas de financiamento** podem contribuir de forma mais estratégica para a prevenção e resolução dos entraves nas fronteiras e para o desenvolvimento de serviços públicos transfronteiras.

3.10. Obtenção de provas de interação transfronteiras para sustentar o processo de tomada de decisão

A recolha de dados e elementos de prova sobre os entraves fronteiriços constitui o primeiro passo necessário à sua resolução. Porém, investem-se recursos limitados na recolha e análise de informações sobre as dificuldades e complexidades relacionadas com as fronteiras. Há excelentes exemplos de recolha de informações e de análise em França³⁴ e na Hungria³⁵.

Do mesmo modo, a limitada disponibilidade de dados estatísticos e geoespaciais sobre os fluxos transfronteiras reduz a margem para uma verdadeira elaboração de políticas transfronteiras e para o processo decisório neste domínio. Foram envidados alguns esforços a nível regional, de que outras regiões poderiam tirar partido.

Boas práticas: o portal de dados para a Grande Região³⁶, no interior do Luxemburgo e nas suas zonas limítrofes, recolhe dados de cinco institutos de estatística nacionais e regionais que fornecem aos decisores políticos dados sobre os fluxos transfronteiras e as tendências territoriais numa região caracterizada por um elevado nível de interação (o número de trabalhadores transfronteiriços, por exemplo, eleva-se a 200 000).

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

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

³⁵ Serviço Europeu Central para as Iniciativas Transfronteiriças: www.cesci-net.eu

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

Os dados estatísticos e geoespaciais que permitem descrever os fluxos e os fenómenos transfronteiras nem sempre se encontram suficientemente disponíveis ou normalizados para ajudar os decisores políticos a tomarem decisões informadas. Os Estados-Membros, sob a coordenação do Serviço de Estatística da UE, devem explorar metodologias inovadoras de recolha de dados (nomeadamente, georreferenciação ou geocodificação) que se prestem a análises transfronteiras, como é o caso dos dados baseados nas redes GRID.

Ação: a Comissão está a financiar um **projeto-piloto de um ano em colaboração com os serviços de estatística** para testar o potencial da utilização dos dados do inquérito às forças de trabalho, de dados administrativos, de recenseamento e de telemóveis. Este trabalho de colaboração com os Estados-Membros deve ser prosseguido e intensificado, com base nos resultados do projeto-piloto, que deverão estar disponíveis em 2018.

Ação: a Comissão está a trabalhar com a Rede Europeia de Observação do Desenvolvimento e da Coesão Territoriais (ESPON) no âmbito do programa de cooperação territorial para continuar a **promover a investigação territorial relacionada com as regiões fronteiriças**. A Comissão baseia-se igualmente em atividades de investigação territorial bem-sucedidas, financiadas ao abrigo do Sétimo Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico, do Programa-Quadro Horizonte 2020, ou através do Centro Comum de Investigação. Este trabalho irá ser utilizado pelo ponto de contacto fronteiriço para facilitar a tomada de decisão informada em resposta aos desafios com que as comunidades fronteiriças se veem confrontadas.

4. CONCLUSÕES

As regiões fronteiriças internas da UE contribuem de forma significativa para a riqueza socioeconómica da Europa. São áreas geográficas onde os processos de integração europeia são vividos e sentidos no quotidiano pelos cidadãos, as empresas e as autoridades públicas.

Existem provas de que há muito a ganhar com a redução do impacto negativo da descontinuidade territorial, jurídica e administrativa que ainda persiste nas regiões fronteiriças.

A ação a nível da UE, em cooperação com os Estados-Membros, as regiões e outras partes interessadas, requer uma melhor utilização do potencial das regiões fronteiriças. A Comissão tem um papel fundamental a desempenhar neste contexto. Pode intervir diretamente nas suas áreas de competência, quando propuser legislação ou mecanismos de financiamento. E, o que não é de somenos importância, pode ajudar os Estados-Membros e as regiões a compreender melhor os desafios e a desenvolver mecanismos operacionais, nomeadamente através da promoção da partilha de informações e da divulgação de boas práticas.

O orçamento da UE contribuiu de forma significativa para o desenvolvimento das regiões fronteiriças ao longo dos últimos 25 anos. Futuros programas de financiamento devem continuar a fazê-lo da forma mais eficaz e eficiente possível, com especial incidência em áreas com um valor acrescentado europeu particularmente elevado. Seria oportuno, por exemplo, garantir que a resolução dos problemas das fronteiras esteja no cerne dos programas

de cooperação transfronteiras. Do mesmo modo, as lacunas e os hiatos nas ligações no que se refere aos diferentes domínios políticos, incluindo os transportes, deveriam constituir um elemento central desses programas. Por último, dever-se-iam igualmente contemplar aspetos como a partilha de serviços públicos comuns nas regiões fronteiriças e as necessidades em matéria de reforço institucional.

Os Estados-Membros e as regiões têm também um papel fulcral a desempenhar neste processo – necessitam de agir nas esferas da sua competência, a fim de impedir novos entraves e de debelar os existentes. Devem ponderar seriamente sobre uma coordenação acrescida (por exemplo, aquando da transposição da legislação da UE), o reforço do reconhecimento mútuo e um maior alinhamento com os países vizinhos.

Tal como atrás se indica, a Comissão irá tomar medidas ainda em 2017 e ao longo dos próximos anos. O ponto de contacto fronteiriço irá estar operacional dentro em breve, para que as ações propostas possam ser rapidamente executadas.

O objetivo é demonstrar que as regiões fronteiriças podem dar um contributo mais significativo para o bem-estar socioeconómico dos cidadãos da UE e, ao mesmo tempo, tornar-se laboratórios vivos da integração europeia em prol dos territórios europeus e dos seus habitantes.