

# **ESÚS: praktická realizace, přínos a řešení problémů**

## **Shrnutí**

**Shrnutí vypracovala  
společnost METIS, GmbH.  
Dokument nevyjadřuje oficiální postoje Výboru regionů.**

Další informace o Evropské unii a Výboru regionů naleznete na internetových stránkách <http://www.europa.eu> a <http://www.cor.europa.eu>.

Katalogové číslo: QG-80-10-186-EN-C

ISBN: 978-92-824-2522-0

DOI: 10.2860/41298

© Evropská unie 2010

Částečná reprodukce je povolena pod podmínkou výslovného uvedení zdroje.

*Vyšlo tiskem v Belgii*

## Shrnutí

Cílem této studie je poskytnout přehled aktuálního stavu evropského seskupení pro územní spolupráci (ESÚS), prokázat přínos ESÚS na politické úrovni i v terénu a přispět k diskusím o revizi právních předpisů a k probíhající činnosti v oblasti víceúrovňové správy věcí veřejných. Metodika kombinuje věcný výzkum a přehled existujících ESÚS. Studie nabízí aktualizovaný přehled přijatých vnitrostátních opatření, poskytuje podrobný popis deseti případů, shrnuje hlavní poznatky, tendence a schémata a předkládá konkrétní doporučení.

Návrh na vytvoření ESÚS vyplynul z politického uznání potřeby vytvořit právní strukturu, v jejímž rámci by mohly spolupracovat veřejné orgány a také soukromé subjekty z různých členských států. Tento požadavek byl zvláště naléhavý v případech, kdy bylo ve hře veřejné financování přeshraničních projektů.

## **Pokrok v přijímání vnitrostátních předpisů jako příznivá podmínka pro zakládání nových ESÚS**

Nařízení Rady (ES) č. 1082/2006 o ESÚS bylo přijato dne 5. července 2006. Na členské státy byl vznesen požadavek, aby svá vnitrostátní a regionální opatření přijaly do 1. srpna 2007. Vlastní prováděcí procesy trvaly déle, než se původně očekávalo:

23 členských států již proces provádění dokončilo. První skupina zemí (BG, HU, UK, GR, PT, RO) přijala ESÚS již v roce 2007. Druhá skupina (DK, EE, ES, FR, LT, PL, SK, SI) následovala v roce 2008 a třetí skupina (CY, CZ, FI, IE, IT, LV, LU, NL, SE) dokončila příslušné procesy v roce 2009. Stav v březnu 2010 je takový, že AT, DE a BE ještě neukončily své federální procesy a MT nařízení neprovedla.

## **Praktická realizace: stále větší různorodost existujících ESÚS**

- **ESÚS Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai**, první ESÚS zřízené v lednu 2008, nabízí rámec pro spolupráci mezi výrazně odlišnými orgány ze tří různých úrovní správy v Belgii a ve Francii. Jeho území fakticky tvoří rozsáhlou městskou oblast s přibližně dvěma miliony obyvatel. Toto ESÚS zahrnuje 145 obcí, centrální francouzský stát, jeden francouzský region a jeden departement, belgický federální stát, vlámský a valonský region a valonské a vlámské společenství. Jeho pracovními jazyky jsou nizozemština a francouzština. Přestože se jeho hlavní sídlo nachází ve Francii, francouzské úřady přijaly nařízení ES jako nadřazený zákon. To umožňuje přijímání zaměstnanců do pracovního poměru za podmínek stanovených belgickým zákonem. Organizační kořeny tohoto ESÚS sahají do roku 1991, kdy vznikla stálá konference pro spolupráci mezi místními orgány (COPIT).
- **ESÚS Ister-Granum** zahrnuje 51 maďarských a 38 slovenských místních orgánů z maďarsko-slovenského pohraničí okolo Ostřihomi. Toto ESÚS bylo založeno v září 2008 a je v pořadí druhým vytvořeným ESÚS. Jeho hlavním úkolem je provádění programů přeshraniční spolupráce

a projektů spolufinancovaných Evropskou unií. Považuje samo sebe za seskupení, jež má reprezentativní úlohu, přispívá k rozhodovacímu procesu EU a plánuje otevřít vlastní zastoupení v Bruselu.

- **ESÚS Galicia-Norte de Portugal** sdružuje Xunta de Galicia (Španělsko) a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (Portugalsko). Toto ESÚS bylo založeno v říjnu 2008 v návaznosti na španělsko-portugalské pohraniční pracovní společenství z roku 1993. Toto seskupení sdružuje orgány s různým stupněm postoupených pravomocí. Má rozsáhlou odpovědnost a je zapojeno do řízení a provádění provozního podprogramu.
- **ESÚS Amphictyony** bylo založeno v prosinci 2008 s cílem vytvořit právní subjekt pro spolupráci mezi 63 místními orgány z 9 středomořských zemí, jež začala v roce 1991. V současnosti je členem 42 řeckých, 7 kyperských, 3 italské a 1 francouzská obec. Plánuje rozšířit členskou základnu a je otevřeno subjektům ze států mimo EU. Připravilo návrh bílé knihy pro členy o environmentálních otázkách včetně udržitelnosti a energetické účinnosti.
- **ESÚS Kras-Bodva**, zaregistrované v únoru 2009, je seskupením místních orgánů z krasové oblasti Gömör-Turňa a údolí řeky Bodvy na slovensko-maďarské hranici. Jeho předchůdcem byl Kars Euro region, založený v roce 2001. Ve své počáteční fázi činnosti se potýká s řadou problémů, a to v oblasti financí, vztahů se sousedními místními a regionálními orgány a jejich vnitrostátními správami. Byly zaznamenány problémy v souvislosti s jazykovými znalostmi.
- **ESÚS Duero – Douro** bylo založeno v březnu 2009. ESÚS navázalo na španělsko-portugalské pohraniční pracovní společenství z roku 1993. Sdružuje 188 místních orgánů (NUTS III), dvě sdružení, jeden autonomní celek a dvě univerzity (asi 120 000 obyvatel). Toto seskupení se potýká s jistými problémy ohledně způsobilosti v různých zakázkových řízeních EU (kromě Interreg).
- **ESÚS West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Cote d'Opale (Západní Flandry – Dunkerk – Opálové pobřeží)** bylo zaregistrováno koncem března 2009. Na francouzské straně jsou členy francouzský stát, region Nord-Pas-de-Calais, departementy Nord a Pas-de-Calais a městské společenství Dunkerk. Na belgické straně jsou členy federální stát, region Flandry a provincie Západní Flandry. Seskupení se vyvinulo po desetiletích přeshraniční spolupráce posílené prostřednictvím programů Interreg. Toto seskupení je považováno za laboratoř víceúrovňové správy věcí veřejných a za platformu na podporu zájmů této oblasti.
- Vytvoření **ESÚS Euroregion Pyrénées-Méditerranée (Euroregion Pyreneje-Středozevní moře)** je do značné míry otázkou zřízení právního subjektu pro proces spolupráce a činnosti, které společně realizují dva francouzské regiony (Midi-Pyrénées a Languedoc-Roussillon) a dvě španělská autonomní společenství (Katalánsko a Baleárské ostrovy). ESÚS bylo zaregistrováno v srpnu 2009 na základě euroregionu vytvořeného v roce 2004<sup>1</sup> s cílem sloužit 13 milionům

1

Euroregion zahrnoval také španělské autonomní společenství Aragonii.

obyvatel. Čtyři ustavující členové seskupení mu dali za úkol rozvoj a provádění programů v různých sektorech. ESÚS hodlá zastupovat a prosazovat své zájmy na různých úrovních a na různých fórech.

- **ESÚS Strasbourg-Ortenau (Štrasburk-Ortenau)** bylo založeno v únoru 2010. Seskupení již připravuje nábor zaměstnanců. Skládá se s francouzského městského společenství Štrasburku, německého okresu Ortenau a měst Offenburg, Lahr, Kehl, Achern a Oberkirch. Pro toto ESÚS jsou příznačné zvláště silné oblastní vazby, co se týče hospodářské integrace, existence evropských institucí a pozoruhodného úsilí orientovaného na začleňování občanů. Političtí činitelé na vnitrostátní úrovni tuto iniciativu značně podpořili.
- **ESÚS Hospital de la Cerdanya**, které bylo vytvořeno v dubnu 2010, představuje zvláště zajímavou a odvážnou iniciativu. Jedná se o nový způsob řízení nemocnice s okamžitým dopadem na obyvatelstvo přeshraničního povodí v údolí, které má asi 30 000 obyvatel (17 000 na španělské straně a 13 000 na francouzské straně). Partnery jsou na španělské straně katalánská vláda a na francouzské straně ministerstvo zdravotnictví, národní zdravotní pojišťovna a regionální agentura pro nemocnice oblasti Languedoc-Rousillon.
- **ESÚS Grande Region**, vytvořené v dubnu 2010, je prvním příkladem ESÚS, které funguje jako řídicí orgán přeshraničního programu. Podnětem bylo rozhodnutí vytvořit přeshraniční program pro spolupráci, do nějž jsou zapojeny čtyři členské státy. Nebylo snadné dosáhnout rozhodnutí o rozdělení funkcí mezi účastnické státy. ESÚS tak bylo považováno za zajímavou alternativu.

Oznámení o vytvoření **ESÚS ZASNET**, **ESÚS ARCHIMED** a **ESÚS UTTS** přišlo ve chvíli dokončení rukopisu této studie: *ESÚS ZASNET* má základnu v portugalském městě Bragança a jeho partneři pocházejí z Portugalska (sdružení obcí Terra Fria do Nordeste Transmontano a Terra Quente Transmontana) a ze Španělska (provincie Zamora a Salamanca a město Zamora). Seskupení hodlá podporovat přeshraniční kontakty mezi svými členy v oblastech životního prostředí, kultury, cestovního ruchu a hospodářského rozvoje, realizovat společné projekty, propagovat tuto oblast mimo její hranice a vytvářet synergie orientované na zvrácení negativních demografických tendencí v této oblasti. *ESÚS ARCHIMED* (Archipelago Mediterraneo) společně vytvořily region Sicílie (IT), vláda Baleárských ostrovů (ES) a Rozvojová agentura oblastí Larnaka (CY). Oficiální sídlo tohoto ESÚS bylo zřízeno v italském městě Taormina. Cílem ESÚS je vytvořit stálý prostor spolupráce mezi středomořskými ostrovy na území Itálie, Španělska a Kypru, podporovat společné zájmy vůči Evropské unii, výměnu mezi svými členy a provádění programů, projektů a činností v oblasti územní spolupráce. Aktivity budou probíhat v oblasti udržitelného rozvoje, rozvoje venkova, rybářství, dopravy, kultury, cestovního ruchu, inovací, územní spolupráce, energetiky a migrace. Zapojení partnerů ze zemí mimo Evropskou unii: *ESÚS UTTS* bylo založeno místními orgány z Maďarska, Slovenska a Rumunska. Hlavními cíli tohoto ESÚS jsou podpora posílení hospodářské a sociální soudržnosti a podpora cílů konvergence na území členských států seskupení. Dosažením hlavních cílů usiluje ESÚS především o rozvoj spolupráce mezi územními jednotkami a jednotlivými organizacemi působícími v pohraniční oblasti, o zlepšení kvality života občanů žijících na jejich území a o zmírnění regionálních rozdílů.

## **Společné tendence, kritické otázky a budoucí perspektivy**

**V roce 2010 se ESÚS nacházejí ve změněném politickém prostředí ve srovnání s tím, jaké převládalo, když bylo nařízení o ESÚS navrženo, prosazováno a úspěšně přijato.** Přijetím Lisabonské smlouvy přibyly mezi hlavní cíle Unie „územní soudržnost“ a „hospodářská a sociální soudržnost“ a sám nástroj ESÚS byl navržen za účelem „územní soudržnosti“. Programové období strukturálních fondů pro roky 2007–2013 je nyní plně funkční a vykazuje rostoucí sklon v celé EU k regionalizovanému přístupu v návrzích a provádění programů, což poskytuje nové možnosti pro ESÚS. Začlenění iniciativy Interreg a podpora územních strategií pro makroregiony (strategie EU pro region Baltského moře, strategie EU pro Podunají atd.) také rozšiřují toto pole aktivit. Některými nedostatky Lisabonské strategie, které lze nalézt zejména v prováděcích mechanismech – oblasti, v níž ESÚS vykazují značný potenciál – se bude v neposlední řadě zabývat strategie Evropa 2020.

**Vzhledem k makroregionálním strategiím se nové možnosti ESÚS ukazují být „průkopníky“ podpory závazku ke sdíleným politikám a „cílenými prostředky“ dlouhodobějšího závazku ke společnému provádění specifických činností.** Jednou z hlavních přidaných hodnot makroregionálních strategií bude zaměření na to, aby instituce a partneři vedli provádění prioritních činností. To je oblast, v níž by se ESÚS – jako nový rámec pro diskusi a jako nástroj přístupný pro provádění různých úkolů – mohlo stát předmětem diskuse jako jedna z možností, jak rozvinout a posílit závazek k novým sdíleným úkolům.

**Zdržení v provádění vnitrostátních opatření a přítomnost dalších mechanismů spolupráce má vliv na územní tendence a vyzrálост iniciativ ESÚS.** V členských státech, které se z různých důvodů více zpozdily v přijímání nezbytných ustanovení, to mělo jasný dopad na počet a vyzrálост vznikajících iniciativ ESÚS.

V případě iniciativ o založení ESÚS, které po několik let z různých důvodů zřízeny nebyly, lze neúspěch přičíst různým důvodům: zdržení v přijímání vnitrostátních postupů bylo hlavním problémem zejména v Rakousku a Itálii. V dalších případech došlo ke změně politického spektra způsobené volbami, což vedlo ke změně politického zázemí. Ve většině analyzovaných případů byl problémem celkově velmi komplexní proces zkoumání a skutečného využití nástroje ESÚS.

**Vzniklá ESÚS představují jakousi „dráhu spolupráce“, počínaje méně formalizovanou spoluprací směřující k formálně ucelenější a intenzivnější spolupráci.** Důležitým předchůdcem mnohých ESÚS byly euroregiony, eurodistrikty, pracovní společenství a další formalizované formy spolupráce.

**Pro strukturu členské základy ESÚS je všeobecně typická převaha několika partnerů regionální úrovně nebo mnoha partnerů místní úrovně, zatímco národní partneři jsou stále spíše vzácností.** Víceúrovňová struktura ESÚS zůstává spíše výjimkou než pravidlem: většina ESÚS vytváří partnerství mezi partnery ze stejné úrovně správy.

**Některá ESÚS zavedla silnou úlohu zastupitelských orgánů, některá seskupení dokonce prosazují silnější participativní přístup: některá ESÚS zavedla mechanismy umožňující lepší provázanost s občanskou společností (např. občanský parlament v Ister Granum, konferenci starostů v eurometropoli Lille-Kortrijk-Tournai). Přijímání rozhodnutí mezi partnery ESÚS se stalo hledáním kontroly a rovnováhy v otázkách personálního obsazení, hlavního sídla, jazyků.**

**Většina vzniklých ESÚS ještě nepřijala zaměstnance do pracovního poměru, i když ve většině případů se tento krok plánuje v blízké budoucnosti.** Tyto otázky jsou závislé na rozpočtu ESÚS a na různých vnitrostátních předpisech pracovního práva.

V souladu s článkem 11 nařízení č. 1082/2006 byl pro všechna ESÚS stanoven roční rozpočet, vypracování víceletých rozpočtů ale zůstává výjimkou. To je však důležité pro zajištění zaměstnanců ESÚS. Několik seskupení určilo konkrétní částky na propagační účely.

## Doporučení k revizi nařízení č. 1082/2006

### a) Členství

- Podpořit zapojení třetích zemí do ESÚS začleněním třetích zemí do článků 1 a 3 (povaha a složení) a vytvořením vazeb s nařízením o nástroji předvstupní pomoci (NPP) a o evropském nástroji sousedství a partnerství (ENPI).
- Dále prozkoumat možnost připustit za určitých podmínek účast soukromých organizací (článek 3 nařízení č. 1082/2006).

### b) Úloha členských států

- Podpořit využití existujících ESÚS a zvětšit jejich manévrovací prostor v rámci rozhodného práva (článek 2) poskytnutím poznámek, jež objasní důsledky právní hierarchie určené v článku 1 nařízení.
- Zdůraznit význam dosažení rozhodnutí o souhlasu se zřízením ESÚS ve lhůtě tří měsíců uvedené v nařízení (článek 4).
- Poskytnout příslušným orgánům odbornou přípravu a technickou pomoc.
- Uvážit další harmonizaci nařízení o ESÚS v perspektivě získání veřejného statusu ESÚS ve všech členských státech.
- Zamezit dvojí kontrole veřejných finančních prostředků (článek 6) vhodným informováním příslušných orgánů.

### c) Úkoly a mise

- Vyhnout se restriktivnímu či zavádějícímu výkladu „úkolů“ ESÚS přizpůsobením formulace čl. 7 odst. 3.
- Podpořit začlenění „rozvoje venkova“ jako možného úkolu ESÚS rozšířením formulace čl. 7 odst. 3.
- Výslovně uvést, že ESÚS je z právního hlediska způsobilé ucházet se o účast ve všech programech financovaných EU a nepotřebuje dodatečné partnery.
- Poskytnout další upřesnění v čl. 7 odst. 4 – vyloučení „policejní a normotvorné pravomoci, výkonu spravedlnosti a zahraniční politiky“.

### d) Právní režim

- Vytvořit jasné rozhraní mezi obsahem úmluvy a stanov provedením revize článku 8 (úmluva) a článku 9 (stanovy), nebo zvážit zrušení jednoho z těchto článků.
- Usnadnit přijímání zaměstnanců do pracovního poměru prozkoumáním možnosti vytvořit status zaměstnance, který přesahuje vnitrostátní předpisy.
- Poskytnout další upřesnění pro zřízení ESÚS v článku 10 (uspořádání ESÚS) s cílem podpořit

zásady proporcionality a participativní demokracie.

- Podrobněji vysvětlit nebo přepracovat čl. 10 odst. 3 o odpovědnosti ESÚS, „a to i v případě, že toto jednání nespadá do úkolů ESÚS“.
- Poskytnout další upřesnění pro zřízení ESÚS v článku 11 (rozpočet) a ohledně jeho praktických důsledků pro přijímání zaměstnanců do pracovního poměru.
- Poskytnout další upřesnění ohledně článku 13 (veřejný zájem) s cílem vysvětlit výklady Evropského soudního dvora.