

EGTS – Udvikling lokalt: merværdi og løsninger på problemer

RESUMÉ

Resuméet blev udarbejdet af

METIS, GmbH

Det repræsenterer ikke Regionsudvalgets officielle synspunkter.

Nærmere oplysninger om Den Europæiske Union og Regionsudvalget kan findes på internettet via henholdsvis <http://www.europa.eu> og <http://www.cor.europa.eu>.

Katalognummer : QG-80-10-186-EN-C

ISBN : 978-92-824-2522-0

DOI : 10.2860/41298

© Den Europæiske Union, 2010

Delvist genoptryk er tilladt forudsat præcis kildeangivelse.

Trykt i Belgien

RESUMÉ

Formålet med denne studie er at gøre status over Den Europæiske Gruppe for Territorialt Samarbejde (EGTS), påvise EGTS' merværdi på politisk niveau og lokalt samt bidrage til diskussionen om en revision af lovgivningen og det igangværende arbejde om forvaltning på flere myndighedsniveauer. Metoden kombinerer faktisk forskning og en undersøgelse af det etablerede EGTS. Studien giver en opdatering om vedtagelsen af nationale bestemmelser, indeholder en tilbundsående beskrivelse af ti case-studier, opsummerer vigtige forskningsresultater, udviklingstendenser og –mønstre samt fremsætter konkrete henstillinger.

Forslaget om EGTS voksede ud af en politisk erkendelse af, at der var behov for en retlig struktur, inden for hvilken offentlige såvel som private organer fra forskellige medlemsstater kunne samarbejde. Kravet var særligt akut, hvor offentlige bevillinger blev anvendt til grænseoverskridende projekter.

Fremskridt i vedtagelsen af nationale bestemmelser som gavnlig forudsætning for oprettelse af nye EGTS'er

EGTS-forordningen (1082/2006) blev vedtaget den 5. juli 2006. Medlemsstaterne blev anmodet om at vedtage deres nationale og regionale bestemmelser senest den 1. august 2007. De konkrete gennemførelsesprocedurer har været længere, end man oprindeligt forudså:

23 medlemsstater har nu afsluttet implementeringen. Den første gruppe lande (BG, HU, UK, GR, PT, RO) vedtog allerede EGTS i 2007. Gruppe nr. 2 (DK, EE, ES, FR, LT, PL, SK, SI) fulgte i 2008, mens en tredje gruppe (CY, CZ, FI, IE, IT, LV, LU, NL, SE) afsluttede deres processer i 2009. Pr. 1. marts 2010 havde AT, DE og BE ikke afsluttet deres føderale lovgivning, og MT havde ikke gennemført forordningen.

Udviklingen lokalt: Større variation i de etablerede EGTS'er

- **EGTS'en Eurometropol Lille-Kortrijk-Tournai**, den første EGTS, blev oprettet i januar 2008 og udstikker en ramme for samarbejde mellem meget forskellige myndigheder fra tre forskellige forvaltningsniveauer i Belgien og Frankrig. Dens territorium udgør i praksis et udvidet byområde med en befolkning på ca. to millioner. EGTS'en indeholder 145 kommuner, den

franske centralstat, en fransk region og et fransk departement, den belgiske forbundsstat, regionerne Flandern og Vallonien, samt vallonske og flamske kommuner. EGTS'ens arbejdssprog er nederlandsk og fransk, og selv om dens officielle hovedsæde ligger i Frankrig, har de franske myndigheder godkendt EU-forordningen som særlovgivning. Det gør det muligt at ansætte medarbejdere i henhold til belgisk lovgivning. Denne EGTS kan spore sine organisationsmæssige rødder tilbage til en permanent konference fra 1991 (COPIT) for samarbejde mellem lokale myndigheder.

- **EGTS'en Ister-Granum** omfatter 51 ungarske og 38 slovakiske lokale myndigheder fra den ungarsk-slovakiske grænseregion rundt om Esztergom. Den blev grundlagt i september 2008 og var den anden EGTS, der blev skabt. Dens primære formål er at gennemføre grænseoverskridende samarbejdsprogrammer og -projekter, der samfinansieres af Den Europæiske Union. Den ser også sig selv som havende en repræsentativ rolle ved at bidrage til EU-lovgivning og planlægger at åbne sit eget repræsentationskontor i Bruxelles.
- **EGTS'en Galicia-Norte de Portugal** forbinder Xunta de Galicia (Spanien) med Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (Portugal). EGTS'en blev grundlagt i oktober 2008 og bygger på det spansk-portugisiske grænsearbejdsfællesskab, der blev etableret i 1993. Denne EGTS samler myndigheder med varierende decentrale beføjelser. Den har et meget bredt arbejdsområde og deltager i forvaltning og gennemførelse af det operationelle subprogram.
- **EGTS'en Amphictyony** blev grundlagt i december 2008 med henblik på at skabe en retlig enhed for et samarbejde mellem 63 lokale myndigheder fra 9 Middelhavslande, der begyndte i 1991. De nuværende medlemmer tæller 42 græske, 7 cypriotiske, 3 italienske og 1 fransk kommune. EGTS'en planlægger at udvide sin medlemsskare og er åben for enheder fra ikke-EU-medlemsstater. Den har udarbejdet en hvidbog for medlemmerne om miljøspørgsmål, f.eks. bæredygtighed og energieffektivitet.
- **EGTS'en Karst-Bodva**, registreret i februar 2009, samler lokale myndigheder fra Gömör-Torna-karsten og Bódva-dalområdet på den ungarsk-slovakiske grænse. Forgængeren var euroregionen Kars, der blev skabt i 2001. Den står over for en række udfordringer i opstartsfasen, hvad angår finanser, forbindelser med tilgrænsende lokale og regionale myndigheder og deres nationale administrationer. Der rapporteres om problemer med sprogfærdigheder.

- **EGTS'en Duero-Douro** blev oprettet i marts 2009. EGTS'en blev udviklet på grundlag af det spansk-portugisiske grænsearbejdsfællesskab, der blev skabt i 1993. Den samler 188 lokale myndigheder (NUTS III), to sammenslutninger, et autonomt organ og to universiteter (ca. 120.000 indbyggere). Denne EGTS har oplevet visse problemer med støtteberettigelse i forbindelse med forskellige EU-ansøgningsrunder (bortset fra Interreg).
- **EGTS'en Vestflandern/Flandre-Dunkerquerque-Cote d'Opale** blev registreret ved udgangen af marts 2009. Dens franske medlemmer omfatter nationalstaten, regionen Nord-Pas-de-Calais, departementerne Nord og Pas-de-Calais samt Dunkerque bykommune. Blandt dens belgiske medlemmer findes forbundsstaten, den flamske region og provinsen Vestflandern. Den har udviklet sig fra årtiers grænseoverskridende samarbejde, der er blevet styrket gennem Interreg-programmerne. Denne EGTS ses som et laboratorium for myndighedsforvaltning på flere niveauer og som en platform til fremme af områdets interesser.
- Oprettelsen af **EGTS'en Euroregionen Pyrenæerne-Middelhavet** handler hovedsageligt om at etablere en retlig enhed for en samarbejds- og aktivitetsproces, som er blevet gennemført i fællesskab af to franske regioner (Midi-Pyrénées og Languedoc-Roussillon) og to af Spaniens autonome regioner (Catalonien og De Baleariske Øer). EGTS'en blev registreret i august 2009 på basis af den euroregion, der var blevet skabt i 2004¹ for at betjene 13 millioner indbyggere. Dens fire konstituerende medlemmer har givet den bemyndigelse til at udvikle og gennemføre programmer i forskellige sektorer. EGTS'ens formål er at repræsentere og fremme sine interesser på forskellige niveauer og i forskellige fora.
- **EGTS'en Strasbourg-Ortenau** blev oprettet i februar 2010. EGTS'en er allerede i færd med at ansætte medarbejdere. Den består af den franske byregion Strasbourg, det tyske amt Ortenau og byerne Offenburg, Lahr, Kehl, Achern, Oberkirch. Denne EGTS er kendetegnet ved særdeles stærke forbindelser inden for økonomisk integration, tilstedeværelsen af EU-institutioner og en bemærkelsesværdig udvikling hen imod borgerretlig integration. De politiske beslutningstagere gav betydelig opbakning til initiativet.

¹ Euroregionen omfattede også den autonome spanske region Aragonien.

- **EGTS'en Hospital de la Cerdanya**, der blev etableret i april 2010, udgør et særligt interessant og spændende projekt. Det er en ny forvaltningsmodel for et hospital med direkte indvirkning på befolkningen i et grænseoverskridende flodområde i en dal med ca. 30.000 indbyggere (17.000 på den spanske side og 13.000 på den franske side). De medvirkende partnere er i Spanien den catalanske regering og i Frankrig sundhedsministeriet, den nationale sygesikring og det regionale agentur for hospitalerne i Languedoc-Rousillon.
- **EGTS'en Grande Region**, der blev etableret i april 2010, er det første eksempel på en EGTS, der fungerer som forvaltningsmyndighed for et grænseoverskridende program. Udgangspunktet var en beslutning om at etablere et grænseoverskridende samarbejde, der omfattede fire medlemsstater. Det var ikke nemt at nå til enighed om fordelingen af opgaverne mellem de deltagende lande. Derfor blev oprettelsen af en EGTS betragtet som en interessant mulighed.

Oplysninger om dannelse af **EGTS'erne ZASNET, ARCHIMED og UTTS** nåede forfatterne, da de var ved at lægge sidste hånd på manuskriptet til denne studie. *EGTS'en ZASNET* er baseret i Bragança (PT), og dens partnere kommer fra Portugal (sammenslutninger af kommuner i Terra Fria do Nordeste Transmontano og Terra Quente Transmontana) og Spanien (provinserne Zamora og Salamanca og byen Zamora). EGTS'ens formål er at fremme de grænseoverskridende forbindelser mellem medlemmerne inden for miljø, kultur, turisme og økonomisk udvikling, gennemføre fælles projekter, fremme regionen uden for dens grænser og skabe synergivirkninger for at imødegå de negative demografiske tendenser i området. *EGTS'en ARCHIMED* (Archipelago Mediterraneo) er dannet af regionen Sicilien (IT), det baleariske selvstyre (ES) og udviklingsagenturet for Larnaca-området (CY). Gruppens hovedkontor ligger i Taormina (IT). Formålet med EGTS'en er at skabe stabile rammer for samarbejdet mellem de italienske, spanske og cypriotiske Middelhavsøer, at fremme fælles interesser i forhold til EU, udveksle medlemmer og gennemføre programmer, projekter og foranstaltninger som led i det territoriale samarbejde. Gruppens aktiviteter vedrører bæredygtig udvikling, udvikling af landdistrikterne, fiskeri, transport, kultur, turisme, innovation, territorielt samarbejde, energi og migration. Integration af partnere fra tredjelande: *EGTS'en UTTS* er etableret af lokalmyndigheder fra Ungarn, Slovakiet og Rumænien. Dens vigtigste målsætninger er at styrke den økonomiske og sociale samhørighed og fremme konvergensmålene i det geografiske område, gruppen omfatter. Herudover søger gruppen navnlig at fremme udviklingen af samarbejdet mellem lokale enheder og organisationer, der er aktive i

grænseregionen, at forbedre de lokale borgeres livskvalitet og indsnævre de regionale forskelle.

Fælles tendenser, vigtige spørgsmål og fremtidige perspektiver

Den politiske kontekst for EGTS'erne i 2010 er anderledes end den, der var fremherskende, da EGTS-forordningen blev udformet, bebudet og vedtaget. Efter Lissabontraktatens ikrafttræden er "territorial samhørighed" og "økonomisk og social samhørighed" blevet to af Unionens vigtigste målsætninger, og EGTS-instrumentet er da også udformer netop med henblik på "det territoriale samarbejde". Programmeringsperioden 2007-2013 for strukturfondene er nu fuldt operationel og peger i hele Unionen på en stigende tendens til en regionsorienteret tilgang til programudformning og -gennemførelse, hvilket giver EGTS'erne nye muligheder. Mainstreamingen af Interreg-initiativet og støtten til territoriale strategier for makroregioner (strategien for Østersøområdet, strategien for Donau-området osv.) repræsenterer ligeledes en udvidelse af dette aktivitetsområde. Sidst, men ikke mindst vil Europa 2020-strategien tage højde for en række af Lissabonstrategiens mangler, navnlig hvad angår gennemførelsesmekanismerne – et område, hvor EGTS'erne har vist et betydeligt potentiale.

Hvad angår de makroregionale strategier opstår der nye muligheder for EGTS'erne som pionerer, der kan støtte de fælles politikkers forpligtelsesgrad, og som "vektorer" for en mere langsigtet forpligtelse på en fælles gennemførelse af specifikke foranstaltninger. Et betydeligt element i merværdien af de makroregionale strategier udgøres af fokuseringen på institutioner og partnere, der kan ledsage gennemførelsen af de prioriterede foranstaltninger. Her kan EGTS som ny diskussionsramme og instrument, der egner sig til gennemførelse af en række forskellige opgaver, komme på tale som én blandt flere muligheder for at udvikle og styrke den fælles forpligtelse på nye opgaver.

Den forsinkede gennemførelse af nationale bestemmelser og eksistensen af andre samarbejds mekanismer har indvirkning på de territoriale mønstre og EGTS'ernes udviklingsgrad. I de tilfælde, hvor der i medlemsstaterne af forskellige årsager har ophobet sig forsinkelser i vedtagelsen af de nødvendige bestemmelser, har dette haft en klar effekt i forhold til antallet af og udviklingsgraden i de spirende EGTS-initiativer. Hvad angår EGTS-initiativer, som det i flere år ikke har været muligt at oprette, er der forskellige årsager: Forsinkelsen med at vedtage nationale procedurer har især været et problem i

Østrig og Italien. Den ændrede politiske baggrund på grund af valg har i andre tilfælde ændret den politiske opbakning. Den overordnede, meget komplekse proces med at undersøge og konkret anvende EGTS-instrumentet har i de fleste af de undersøgte tilfælde været en årsag.

De etablerede EGTS'er udviser en samarbejdsudvikling fra mindre formaliseret samarbejde til mere formaliseret og intensivt samarbejde. Euroregioner, eurodistrikter, arbejdsfællesskaber og andre formaliserede samarbejdsformer har været vigtige forgængere for mange EGTS'er.

EGTS'ens medlemsstruktur er generelt kendetegnet ved at være domineret af flere regionale og mange lokale partnere, mens nationale partnere fortsat er temmelig sjældne. EGTS'ernes struktur baseret på flere niveauer er snarere undtagelsen end reglen: De fleste EGTS'er danner partnerskaber mellem partnerne fra samme administrative niveau.

Mens flere EGTS'er har tiltænkt de repræsentative organer en markant rolle, er der også nogle EGTS'er, som håndhæver en kraftigere deltagerbaseret fremgangsmåde: Visse EGTS'er har planlagt mekanismer, der skal skabe en bedre forbindelse til civilsamfundet (f.eks. medborgerparlamentet i Ister Granum, en borgmesterkonference i Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai). Beslutningstagning mellem partnerne i en EGTS er blevet en øvelse i at kontrollere spørgsmål som f.eks. bemanning, hovedkvarterer, sprog.

Hovedparten af etablerede EGTS'er har endnu ikke ansat personale, selv om dette i de fleste tilfælde er planlagt for en nær fremtid. Det afhænger af EGTS'ens budget og de forskellige nationale arbejdsmarkedsbestemmelser. Skønt der i henhold til artikel 11 i forordning 1082/2006 er blevet oprettet årsbudgetter i alle EGTS'er, forbliver etableringen af flerårige budgetter undtagelsen. Det er imidlertid vigtigt for at sikre medarbejdere til en EGTS. Flere EGTS'er har angivet et specifikt budget af pr-grunde.

Henstillinger til en revision af forordning 1082/2006

a) Medlemskab

- Fremme deltagelsen af tredjelande i EGTS ved at forankre tredjelande i Art. 1 og 3 (karakter og sammensætning) og ved at knytte an til forordningerne for instrumentet for førtiltrædelsesbistand IPA og det europæiske naboskabs- og partnerskabsinstrument ENPI.
- Yderligere udforske muligheden for at tillade private organisationers deltagelse (Art. 3 i forordning 1082/2006) under visse betingelser.

b) Medlemsstaternes rolle

- Øge brugen og skabe større spillerum for eksisterende EGTS'er, hvad angår gældende lovgivning (Art. 2) ved at fremsætte illustrative bemærkninger om konsekvenserne af det retlige hierarki, der indføres i forordningens Art. 1.
- Understrege betydningen af, at beslutningen om at godkende en EGTS træffes inden for en tidsramme på 3 måneder, som angivet i forordningen (Art. 4).
- Bidrage med undervisning og teknisk bistand til de kompetente myndigheder
- Overveje yderligere harmonisering af EGTS-forordningen med henblik på at opnå offentlig status for EGTS'en i alle medlemsstater.
- Undgå dobbelt kontrol af offentlige bevillinger (Art. 6) gennem tilstrækkelig rådgivning af de behørig myndigheder.

c) Opgaver og missioner

- Undgå snæver eller vildledende fortolkning af en EGTS' "opgaver" ved at tilpasse ordlyden i Art. 7, stk. 3.
- Støtte, at "landbrugsudvikling" indføres som en potentiel opgave for en EGTS ved at udvide ordlyden i Art. 7, stk. 3.
- Præcisere, at EGTS retligt er støtteberettigede kandidater til at deltage i alle EU-støttede programmer uden behov for yderligere partnere.
- Tilvejebringe yderligere vejledning om Art. 7, stk. 4 – stryge "politi- og lovgivningsmæssige beføjelser, retspleje eller udenrigspolitik".

d) Juridisk ordning

- Trække en klar linje mellem indholdet i aftalen og vedtægterne ved at revidere Art. 8 (Aftale) og Art. 9 (Vedtægter) eller ved at overveje at lade en af de to udgå.
- Fremme ansættelse af personale ved at undersøge, om der kan etableres en ansættelsesstatus, som ligger uden for nationale regler.

- Tilvejebringe yderligere vejledning om etablering af en EGTS med henblik på Art. 10 (En EGTS' organisation) med henblik på at fremme principperne om proportionalitet og deltagerbaseret demokrati.
- Yderligere forklare eller revidere Art. 10, stk. 3, om, at en EGTS hæfter, "selv når [dens] handlinger ikke falder ind under EGTS's opgaver".
- Tilvejebringe yderligere vejledning om oprettelsen af EGTS, hvad angår Art. 11 (budget) og dens praktiske konsekvens for ansættelsen af personale.
- Tilvejebringe yderligere vejledning om Art. 13 (offentlig interesse) med henblik på at forklare EU-domstolens fortolkninger.