

EGTS-ontwikkelingen in de praktijk: meerwaarde en oplossingen voor problemen

Samenvatting

Deze samenvatting is opgesteld door

METIS, GmbH.

Ze vertegenwoordigt niet het officiële standpunt van het Comité van de Regio's.

Meer informatie over de Europese Unie en over het Comité van de Regio's kunt u vinden op respectievelijk <http://www.europa.eu> en <http://www.cor.europa.eu>.

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

ISBN: 978-92-824-2522-0

DOI: 10.2860/41298

© Europese Unie, 2010

Gedeeltelijke reproductie is toegestaan, op voorwaarde van bronvermelding.

Gedrukt in België

.../...

Samenvatting

Met dit onderzoek wordt beoogd om een overzicht te geven van de stand van zaken bij de Europese groeperingen voor territoriale samenwerking (EGTS), om de meerwaarde van EGTS op beleidsniveau en in de praktijk aan te tonen en om bij te dragen aan de discussies rond de herziening van de wetgeving en de voortgaande werkzaamheden rond *multilevel governance*. De methodologie is gebaseerd op feitenonderzoek en een enquête onder de bestaande EGTS. Het onderzoek omvat een update van de goedkeuring van de nationale bepalingen, een uitgebreide beschrijving van tien casestudy's, een samenvatting van de belangrijkste bevindingen, trends en patronen en een reeks concrete aanbevelingen.

Het voorstel voor de EGTS komt voort uit de politieke erkenning van de noodzaak om een juridische structuur op te zetten waarbinnen zowel publieke als particuliere organen uit verschillende lidstaten kunnen samenwerken. Dit bleek vooral van groot belang voor grensoverschrijdende projecten waarmee overheidsuitgaven waren gemoeid.

Voortgang bij de invoering van nationale regelingen als een gunstige voorwaarde voor de oprichting van nieuwe EGTS

De EGTS-Verordening (1082/2006) werd op 5 juli 2006 goedgekeurd. De lidstaten werd verzocht om tegen 1 augustus 2007 nationale en regionale voorschriften in te voeren. De procedures voor de tenuitvoerlegging ervan hebben langer geduurd dan oorspronkelijk was gepland.

23 lidstaten hebben het proces van tenuitvoerlegging nu voltooid. Een eerste groep landen (BG, HU, UK, GR, PT, RO) voerde de EGTS al in 2007 in. Een tweede groep (DK, EE, ES, FR, LT, PL, SK, SI) volgde in 2008, terwijl een derde groep (CY, CZ, FI, IE, IT, LV, LU, NL, SE) de invoering in 2009 afrondde. Momenteel (maart 2010) is in AT, DE en BE de procedure nog niet afgerond op federaal niveau en heeft MT de Verordening nog niet ten uitvoer gelegd.

Ontwikkelingen in de praktijk: steeds meer EGTS in werking

- **De EGTS Eurometropool Lille-Kortrijk-Doornik**, de eerste, in januari 2008 opgerichte EGTS, biedt een kader voor de samenwerking tussen overheden die behoorlijk van elkaar verschillen, op drie verschillende bestuursniveaus in België en Frankrijk. Het gaat hier in feite om een

.../...

uitgebreid stedelijk gebied met een bevolking van ongeveer twee miljoen mensen. Onder de EGTS vallen 145 gemeenten, de centrale Franse overheid, een Franse regio en een departement, de Belgische federale staat, het Vlaams en het Waals Gewest en de Vlaamse en Franse Gemeenschap. De werktalen zijn Nederlands en Frans en hoewel het officiële hoofdbureau in Frankrijk is, hebben de Franse overheden de voorrang van de EG-Verordening geaccepteerd. Daardoor kan er personeel onder de Belgische wetgeving worden ingehuurd. Deze EGTS gaat organisatorisch terug tot de permanente conferentie voor samenwerking tussen lokale overheden (COPIT) die in 1991 in het leven werd geroepen.

- De **EGTS Ister-Granum** telt 51 Hongaarse en 38 Slowaakse lokale overheden uit de Hongaars-Slowaakse grensregio van Esztergom. Deze werd opgericht in september 2008 en was daarmee de tweede EGTS. Haar hoofdtaak was de tenuitvoerlegging van door de Europese Unie gesteunde grensoverschrijdende samenwerkingsprogramma's en -projecten. Deze EGTS ziet voor zichzelf een representatieve rol weggelegd met het oog op het EU-besluitvormingsproces, en is voornemens een eigen vertegenwoordiging te openen in Brussel.
- In de **EGTS Galicië - Noord-Portugal** werken de Spaanse *Xunta de Galicia* en de Portugese *Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte* samen. De EGTS werd in oktober 2008 opgericht, als een vervolg op de in 1993 opgerichte werkgemeenschap aan de Spaans-Portugese grens. Deze EGTS brengt overheden met verschillende decentrale bevoegdheden bijeen. Ze heeft een breed pakket aan bevoegdheden en is betrokken bij het management en de tenuitvoerlegging van het operationele subprogramma.
- De **Amphictyony-EGTS** is in december 2008 opgericht om een wettelijk kader te bieden voor de samenwerking tussen 63 lokale overheden uit 9 mediterrane landen. Ze is in 1991 van start is gegaan en momenteel zijn er 42 Griekse, 7 Cypriotische, 3 Italiaanse en 1 Franse gemeente bij betrokken. De bedoeling is om het lidmaatschap uit te breiden, ook met overheden uit derde landen. Er is een witboek opgesteld voor leden over milieuzaken, met inbegrip van thema's als duurzaamheid en energie-efficiëntie.
- De **EGTS Karst-Bódva**, die in februari 2009 werd opgericht, bevindt zich aan de Hongaars-Slowaakse grens en brengt lokale overheden uit de streek Gömör-Torna Karst en de Bódva-vallei samen. Voorloper hiervan was de Euroregio Kars, die in 2001 werd opgericht. In deze beginfase moeten er nog heel wat moeilijkheden worden overwonnen qua financiën, relaties met de

naburige lokale en regionale overheden en met hun nationale overheden. Ook wordt er gewag gemaakt van taalproblemen.

- De **EGTS Duero-Douro** werd in maart 2009 opgericht. Deze EGTS ontstond uit de in 1993 opgezette werkgemeenschap aan de Spaans-Portugese grens. Hieronder vallen 188 lokale overheden (NUTS III), 2 verenigingen, 1 autonoom orgaan en 2 universiteiten (in totaal ca. 120.000 inwoners). Deze EGTS heeft problemen ondervonden met de criteria voor de verschillende EU-aanbestedingen (behalve met Interreg).
- De **EGTS West-Vlaanderen/Vlaanderen-Duinkerke-Côte d'Opale** kon eind maart 2009 worden geregistreerd. De Franse leden zijn o.m. de nationale overheid, de regio *Nord-Pas-de-Calais*, de departementen *Nord* en *Pas-de-Calais* en de stadsregio Duinkerke. De Belgische leden zijn de federale staat, het Vlaams Gewest en de provincie West-Vlaanderen. Ze bouwen voort op decennialange grensoverschrijdende samenwerking die werd versterkt door de Interreg-programma's. Deze EGTS wordt gezien als een laboratorium voor *multilevel governance* en als een platform om de gemeenschappelijke belangen van het gebied te bevorderen.
- Met de oprichting van de **EGTS Euroregio Pyrénées-Méditerranée** is er een wettelijk kader gecreëerd voor een samenwerkingsproces van twee Franse regio's (*Midi-Pyrénées* en *Languedoc-Roussillon*) en twee Spaanse autonome gemeenschappen (*Catalunya* en *Illes Balears*). Deze EGTS werd in augustus 2009 geregistreerd op basis van de in 2004 opgerichte Euroregio¹, die zich ten dienste stelde van 13 miljoen inwoners. De vier leden hebben de EGTS het mandaat gegeven om programma's in verschillende sectoren te ontwikkelen en ten uitvoer te leggen. De EGTS wil haar belangen op verschillende niveaus en op verschillende fora vertegenwoordigen en bevorderen.
- De **EGTS Strasbourg-Ortenau** werd in februari 2010 opgericht. Deze EGTS is momenteel personeel aan het aanwerven. Ze bestaat uit de Franse *Communauté Urbaine de Strasbourg*, de Duitse *Landkreis Ortenau* en de steden Offenburg, Lahr, Kehl, Achern en Oberkirch. Deze EGTS wordt gekenmerkt door uitzonderlijk sterke banden in de streek wat de economische integratie betreft, de aanwezigheid van Europese instellingen en een uitzonderlijk proces van maatschappelijke integratie. Beleidsmakers op nationaal niveau hebben aanzienlijke steun gegeven aan dit initiatief.

¹

Ook de Spaanse autonome gemeenschap Aragón maakte deel uit van de Euroregio.

- De **EGTS Hospital de la Cerdanya** werd opgericht in april 2010 en zou een bijzonder interessant en uitdagend proces in gang kunnen zetten. Het is een nieuwe bestuurswijze voor een ziekenhuis met onmiddellijke impact op de bevolking van een vallei met zo'n 30.000 inwoners (17.000 aan Spaanse kant en 13.000 aan Franse kant). De betrokken partners zijn voor Spanje de Catalaanse regering en voor Frankrijk het Ministerie van Volksgezondheid, de nationale ziektekostenverzekering en het regionale agentschap voor ziekenhuizen in *Languedoc-Rousillon*.
- De **EGTS Grande Région**, opgericht in april 2010, is de eerste EGTS die optreedt als beheersautoriteit van een grensoverschrijdend programma. Het uitgangspunt was de beslissing om een programma voor grensoverschrijdende samenwerking op te zetten waaraan vier lidstaten zouden deelnemen. Aangezien het niet eenvoudig was om tot een taakverdeling tussen de deelnemende landen te komen, werd de EGTS werd als een interessante optie beschouwd.

De **EGTS ZASNET**, **ARCHIMED** en **UTTS** werden opgericht toen het manuscript voor dit onderzoek al klaar was. **EGTS ZASNET** is gevestigd in Bragança (PT) en de partners zijn afkomstig uit Portugal (vereniging van gemeenten van de *Terra Fria do Nordeste Transmontano* en de *Terra Quente Transmontana*) en Spanje (de provincies Zamora en Salamanca, en de stad Zamora). De EGTS wil de grensoverschrijdende betrekkingen tussen de leden op het gebied van milieu, cultuur, toerisme en economische ontwikkeling bevorderen, gezamenlijke projecten uitvoeren, de streek in Europa onder de aandacht brengen en synergieën creëren teneinde de negatieve demografische tendensen ter plaatse te keren. De **EGTS ARCHIMED** (Archipelago Mediterraneo) is gevormd door de regio Sicilië (IT), de regering van de Balearen (ES) en het *Larnaca District Development Agency* (CY). Het hoofdbureau is officieel gevestigd in Taormina (IT). Deze EGTS heeft tot doel een stabiel samenwerkingskader te creëren tussen eilanden in de Middellandse Zee die tot Italië, Spanje en Cyprus behoren, meer in het bijzonder door gemeenschappelijke belangen op Europees niveau te promoten, uitwisseling tussen de leden te bevorderen en programma's, projecten en acties op gebied van territoriale samenwerking te implementeren. In de volgende domeinen zullen activiteiten ontplooid worden: duurzame ontwikkeling, plattelandsontwikkeling, visserij, transport, cultuur, toerisme, innovatie, territoriale samenwerking, energie en migratie. Opname van partners buiten de Europese Unie: de **EGTS UTTS** is opgericht door lokale overheden uit Hongarije, Slowakije en Roemenië. De voornaamste doelstellingen van deze EGTS is de economische en sociale samenhang te versterken en de convergentiedoelstellingen op het grondgebied van de groepsleden te promoten. Via de resultaten hiervan streeft de EGTS er

.../...

vooral naar de samenwerking te bevorderen tussen territoriale eenheden en allerhande organisaties in het grensgebied, alsook de levenskwaliteit voor de inwoners van het gebied te verbeteren en de regionale verschillen te verkleinen.

Gemeenschappelijke trends, kritieke punten en toekomstvooruitzichten

In 2010 is de beleidscontext voor EGTS veranderd ten opzichte van de achtergrond waartegen de EGTS-Verordening werd opgesteld, gepromoot en goedgekeurd. Sinds het Verdrag van Lissabon behoren "territoriale samenhang" en "economische en sociale samenhang" tot de belangrijkste doelstellingen van de Unie en het EGTS-instrument is specifiek met het oog op "territoriale samenwerking" gecreëerd. De programmeringsperiode voor de structuurfondsen 2007-2013 is lopende; in de hele EU valt een groeiende trend waar te nemen tot een regionale benadering in het ontwerp en de tenuitvoerlegging van programma's, waarbij dus nieuwe mogelijkheden voor EGTS ontstaan. Ook de mainstreaming van het Interreg-initiatief en de promotie van territoriale strategieën in macroregio's (Oostzeegebied, Donaudelta, enz.) dragen bij tot een uitbreiding van de activiteiten op dit vlak.

Ten slotte is het belangrijk dat de EU 2020-strategie ook enkele tekortkomingen van de Lissabonstrategie zal aanpakken, vooral wat de uitvoeringsmodaliteiten betreft – op dit gebied bieden EGTS belangrijke mogelijkheden.

Met het oog op macroregionale strategieën duiken er nieuwe ontwikkelingskansen op voor EGTS als pleitbezorgers van gemeenschappelijk beleid en als een specifiek instrument voor een engagement op lange termijn voor de gemeenschappelijke uitvoering van specifieke acties. Een van de belangrijkste meerwaarden van macroregionale strategieën zal erin bestaan de rol van instellingen en partners bij de uitvoering van prioritaire acties te benadrukken. Hierbij kunnen de EGTS, die een nieuw discussiekader creëren en een instrument zijn waarmee verschillende taken uitgevoerd kunnen worden, ter sprake komen als één van de uit te werken opties om de betrokkenheid bij nieuwe gemeenschappelijke taken te bevorderen.

De vertraging in de tenuitvoerlegging van de nationale wetgeving en de aanwezigheid van andere samenwerkingsmechanismen hebben gevolgen voor de territoriale patronen en de ontwikkeling van de EGTS: telkens wanneer de goedkeuring van de vereiste wetgeving in de lidstaten (om verschillende redenen) vertraging opliep, had dit een duidelijke impact op het aantal en de ontwikkeling van de beginnende EGTS-initiatieven.

Er zijn verschillende redenen waarom bepaalde EGTS-initiatieven jarenlang niet tot volle wasdom konden komen: de vertraging bij de goedkeuring van nationale procedures bleek met name in Oostenrijk en Italië een hindernis te vormen. In andere gevallen was er sprake van gewijzigde politieke steun voor het initiatief vanwege een door verkiezingen veranderd politiek landschap. Ook het zeer ingewikkelde proces van kennismaking met en toepassing van EGTS als samenwerkingsinstrument bleek in veel van de onderzochte gevallen ontmoedigend te werken.

De inmiddels gevestigde EGTS laten een 'samenwerkingstraject' zien dat evolueert van een minder formele naar een meer formele en intensieve samenwerking. Euroregio's, eurodistricten, werkgemeenschappen en andere geformaliseerde samenwerkingsvormen zijn belangrijke voorlopers gebleken voor veel EGTS.

De ledenstructuur van de EGTS wordt over het algemeen overheerst door regionale of vele lokale partners, terwijl nationale partners nog grotendeels ontbreken. De *multilevel*structuur van de EGTS is eerder uitzondering dan regel: de meeste EGTS behelzen partnerschappen tussen partners van hetzelfde bestuursniveau.

In verschillende EGTS is een belangrijke rol weggelegd voor vertegenwoordigende organen en in sommige EGTS wordt de participatieve benadering zelfs kracht bijgezet en zijn er mechanismen in het leven geroepen om de banden met het maatschappelijk middenveld te versterken (bv. het burgerparlement in Ister-Granum, de conferentie van burgemeesters in de Eurométropole Lille-Kortrijk-Doornik). De besluitvorming tussen partners van een EGTS vraagt om het zoeken naar evenwicht in de zeggenschap over thema's als personeel, hoofdbureaus en talen.

De meeste lopende EGTS hebben nog geen personeel in dienst genomen, al zijn ze bijna allemaal voornemens om dit in de nabije toekomst te doen. Dit heeft te maken met het budget van de EGTS en met de verschillende nationale arbeidswetgevingen. In alle EGTS zijn er weliswaar jaarbegrotingen opgesteld, overeenkomstig artikel 11 van Verordening 1082/2006, maar de invoering van meerjarige budgetten blijft een uitzondering. Toch is het belangrijk dat een EGTS kan beschikken over personeel. Verschillende EGTS hebben een specifiek budget voor publiciteitscampagnes.

Aanbevelingen voor een herziening van Verordening 1082/2006

a) Lidmaatschap

- De deelname van derde landen aan de EGTS bevorderen door 'derde landen' te vermelden in artt. 1 en 3 (kenmerken en samenstelling) en door een link te leggen met de Verordeningen inzake het Instrument voor pretoetredingssteun (IPA) en het Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument (ENPI).
- De mogelijkheid om particuliere organisaties onder bepaalde voorwaarden te laten deelnemen (art. 3 van Verordening 1082/2006) verder onderzoeken

b) Rol van de lidstaten

- De bestaande EGTS meer speelruimte toekennen wat het toepasselijk recht betreft (art. 2) door onderbouwde argumenten aan te leveren inzake de gevolgen van de hiërarchie van de rechtsregels zoals die is neergelegd in art. 1 van de Verordening.
- Benadrukken dat het van belang is om binnen drie maanden (art. 4 van de Verordening) te besluiten over de goedkeuring voor de oprichting van een EGTS.
- Verdere training en technische assistentie bieden aan de bevoegde autoriteiten.
- Verdere harmonisering van de EGTS-regeling overwegen zodat de EGTS in alle lidstaten publieke status kan verwerven.
- Voorkomen dat er dubbele controle wordt uitgevoerd op het beheer van publieke middelen (art. 6), door de bevoegde autoriteiten goed in te lichten.

c) Taken en missies

- Een te enge of misleidende interpretatie van de 'taken' van een EGTS voorkomen door de formulering van art. 7, lid 3, aan te passen.
- Steun uitspreken voor het opnemen van 'plattelandsontwikkeling' als mogelijke taak voor een EGTS, door art. 7, lid 3, ruimer te formuleren.
- Verduidelijken dat de EGTS de jure in aanmerking komen voor alle door de EU gefinancierde programma's, zonder dat daarbij een beroep gedaan hoeft te worden op bijkomende partners.

- Verdere richtsnoeren aanreiken in verband met art.7, lid 4 - uitsluiting van "politiële en regelgevende bevoegdheden, justitie en buitenlands beleid".

d) Juridisch kader

- Een duidelijke grens trekken tussen de inhoud van de overeenkomst en de statuten, door art. 8 (overeenkomsten) en art. 9 (statuten) te herzien of door te overwegen één van de twee achterwege te laten.
- Onderzoeken of er arbeidscontracten kunnen worden opgesteld die niet onderhevig zijn aan nationale regelgeving, teneinde de indienstneming van personeel te vereenvoudigen.
- Verdere richtsnoeren aanreiken voor de oprichting van een EGTS met betrekking tot art. 10 (organisatie), teneinde de beginselen van proportionaliteit en participatieve democratie te bevorderen.
- Art. 10, lid 3 over de aansprakelijkheid van een EGTS verder uitleggen of herzien, "zelfs wanneer deze handelingen niet tot de taken van de EGTS behoren".
- Verdere richtsnoeren aanreiken voor de oprichting van een EGTS met betrekking tot art. 11 (Begroting), en de praktische gevolgen voor het inhuren van personeel.
- Verdere richtsnoeren aanreiken m.b.t. art. 13 (Algemeen belang) om de interpretaties van het Europese Hof van Justitie toe te lichten.