

Evolução dos AECT no terreno: valor acrescentado e soluções para os problemas detectados

Síntese

A presente síntese foi elaborada pela empresa

METIS, GmbH

Não representa a posição oficial do Comité das Regiões

Para mais informação sobre a União Europeia e o Comité das Regiões, consulte <http://www.europa.eu> e <http://www.cor.europa.eu>, respectivamente.

Número de catálogo: QG-80-10-186-EN-C

ISBN: 978-92-824-2522-0

DOI: 10.2860/41298

© União Europeia, 2010

Reprodução parcial autorizada mediante indicação expressa da fonte.

Impresso na Bélgica

Síntese

O objectivo do presente estudo é oferecer uma visão de conjunto da situação dos agrupamentos europeus de cooperação territorial (AECT), demonstrar o seu valor acrescentado ao nível político e no terreno e contribuir para o debate sobre a revisão da legislação e para os trabalhos em curso sobre a governação a vários níveis. A metodologia associa a investigação factual ao estudo dos AECT já constituídos. O estudo actualiza a informação disponível sobre a adopção das disposições nacionais, descreve pormenorizadamente dez estudos de caso, resume os principais resultados, tendências e padrões e faz recomendações concretas.

A proposta de instituir AECT surgiu do reconhecimento ao nível político da necessidade de criar estruturas jurídicas no âmbito das quais organismos públicos ou mesmo privados de diferentes Estados-Membros pudessem cooperar. Esta necessidade era particularmente premente nos casos em que fundos públicos tinham sido investidos em projectos transfronteiriços.

Progressos na adopção das regras nacionais enquanto condição favorável à criação de novos AECT

O Regulamento relativo aos agrupamentos europeus de cooperação territorial (AECT) (Regulamento [CE] n.º 1082/2006) foi adoptado em 5 de Julho de 2006. Os Estados-Membros ficaram obrigados a adoptar as suas disposições nacionais e regionais até 1 de Agosto de 2007. O processo de transposição demorou mais do que o originalmente previsto:

23 Estados-Membros completaram já o processo de transposição. Um primeiro grupo de países (BG, HU, UK GR, PT, RO) transpôs o Regulamento AECT logo em 2007. Um segundo grupo (DK, EE, ES, FR, LT, PL, SK, SI) seguiu-se-lhe em 2008, enquanto o terceiro grupo (CY, CZ, FI, IE, IT LV, LU, NL, SE) só completou a transposição em 2009. Em Março de 2010, a Áustria, a Alemanha e a Bélgica não tinham ainda completado o processo de adopção da legislação ao nível federal, e Malta ainda não transpusera o regulamento.

Evolução no terreno: diversidade crescente dos AECT já constituídos

- O **AECT Eurometrópole Lille-Kortrijk-Tournai**, o primeiro de todos os AECT, criado em Janeiro de 2008, proporciona um quadro de cooperação entre entidades territoriais significativamente diferentes de três níveis administrativos distintos na Bélgica e em França. O seu território constitui, na prática, uma zona urbana contínua, com uma população de cerca de 2 milhões. O AECT abrange 145 municípios, o Estado francês, uma região e um departamento franceses, o Estado federal belga, as regiões da Flandres e da Valónia e as Comunidades Flamenga e Francófona da Bélgica. As línguas de trabalho são o neerlandês e o francês e, embora a sua sede oficial seja em França, as autoridades francesas aceitaram o Regulamento AECT como direito primário, o que permite recrutar pessoal ao abrigo da legislação belga. Este AECT tem as suas raízes organizacionais numa conferência permanente criada em 1991 para a cooperação entre autarquias locais.
 - O **AECT Ister-Granum** engloba 51 autarquias locais húngaras e 38 eslovacas da região fronteiriça húngaro-eslovaca em redor de Esztergom. Fundado em Setembro de 2008, foi o
- F-CdR 6210/2010 EN-VM/IGr/em/gc .../...

segundo AECT a ser criado. A sua missão principal é executar os projectos e programas de cooperação transfronteiras co-financiados pela União Europeia. Também assume um papel representativo com vista a influenciar o processo de decisão da UE e tenciona abrir a sua própria representação em Bruxelas.

- O **AECT Galiza-Norte de Portugal** associa a Junta da Galiza (Espanha) e a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (Portugal). O AECT foi fundado em Outubro de 2008, com base na Comunidade de Trabalho Galiza-Norte de Portugal, constituída em 1993, e integra entidades territoriais com níveis diferentes de competências descentralizadas. Tem uma missão ampla e está envolvido na gestão e na execução do subprograma operacional.
- O **AECT da Anfictionia** foi criado em Dezembro de 2008 para proporcionar uma entidade jurídica para a cooperação entre 63 autarquias locais de 9 países mediterrânicos, iniciada em 1991. Os membros actuais são 42 municípios gregos, 7 cipriotas, 3 italianos e 1 francês. A intenção é alargar a sua composição a entidades de países não membros da UE. O AECT elaborou um Livro Branco para os membros sobre questões ambientais como a sustentabilidade e a eficiência energética.
- O **AECT Karst-Bodva**, registado em Fevereiro de 2009, congrega autarquias locais da região do *karst* de Gömör-Torna e do vale do rio Bódva, na fronteira entre a Hungria e a Eslováquia. O precedente para a sua constituição foi a Euroregião do Kars, criada em 2001. O AECT enfrenta uma série de desafios na sua fase inicial em termos de financiamento, das relações com os órgãos do poder local e regional vizinhos e das administrações nacionais. Foram assinalados problemas com as competências linguísticas.
- O **AECT Duero-Douro** foi fundado em Março de 2009, com base na comunidade de trabalho transfronteiras entre Portugal e Espanha, constituída em 1993. Reúne 188 autarquias (NUTS III), duas associações, um organismo autónomo e duas universidades (cerca de 120 000 habitantes). Este AECT tem-se debatido com problemas no que respeita à elegibilidade para diferentes fundos da UE (à excepção do Interreg).
- O **AECT Flandres Ocidental-Flandres-Dunquerque-Costa de Opala** foi registado em fins de Março de 2009. Os seus membros franceses incluem o Estado, a Região Nord-Pas-de-Calais, os departamentos do Nord e do Pas-de-Calais e a Comunidade Urbana de Dunquerque. Entre os membros belgas contam-se o Estado federal, a Região Flamenga e a Província da Flandres Ocidental. O AECT teve origem nas décadas de cooperação transfronteiriça reforçada através dos programas Interreg e é visto como um laboratório para a governação a vários níveis e como uma plataforma de promoção dos interesses da região.
- A criação do **AECT Euroregião Pirenéus-Mediterrâneo** deveu-se em boa parte à necessidade de instituir uma entidade jurídica para o processo de cooperação e intervenção encetado em conjunto por duas regiões francesas (Midi-Pyrénées e Languedoc-Roussillon) e duas *comunidades autónomas* de Espanha (Catalunha e Baleares). O AECT foi registado em Agosto de 2009, com base na Euroregião, criada em 2004¹, e abrange 13 milhões de habitantes. Os seus quatro membros

¹

A Euroregião também incluída a Comunidade Autónoma de Aragão (Espanha).

mandataram-no a elaborar e executar programas em diferentes sectores. O AECT conta representar e promover os seus interesses a diferentes níveis e em diferentes fóruns.

- O **AECT Estrasburgo-Ortenau** foi criado em Fevereiro de 2010 e está já a recrutar pessoal. É composto pela Comunidade Urbana de Estrasburgo, pela França, e pelo distrito administrativo de Ortenau e pelas cidades de Offenburg, Lahr, Kehl, Achern e Oberkirch, pela Alemanha. O AECT distingue-se pelos laços particularmente fortes que unem os seus membros em termos de integração económica, da presença de instituições da UE e de um progresso considerável no sentido da integração cívica. Os responsáveis políticos a nível nacional deram um apoio marcado a esta iniciativa.
- O **AECT Hospital de la Cerdanya**, criado em Abril de 2010, constitui uma iniciativa particularmente interessante e ambiciosa. Trata-se de uma nova forma de administrar um hospital que serve directamente a população de uma zona transfronteiriça num vale com cerca de 30 000 habitantes (17 000 do lado espanhol e 13 000 do lado francês). Os parceiros envolvidos são o governo da Catalunha, pela Espanha, e o Ministério da Saúde, o Seguro Nacional de Saúde e a Agência Regional dos Hospitais do Languedoc-Roussillon, pela França.
- O **AECT Grande Região**, criado em Abril de 2010, constitui o primeiro exemplo de um AECT que funciona como autoridade de gestão de um programa transfronteiriço. O ponto de partida foi a decisão de lançar um programa de cooperação transfronteiras entre quatro Estados-Membros. Não foi fácil chegar a uma decisão sobre a repartição das funções entre os países participantes, pelo que o AECT acabou por se revelar uma solução interessante.

Foram recebidas informações sobre a criação dos **AECT ZASNET**, **ARCHIMED** e **UTTS** na altura em que o presente manuscrito foi concluído: o *AECT ZASNET* tem sede em Bragança (PT), os seus parceiros provêm de Portugal (associações de municípios Terra Fria do Nordeste Transmontano e Terra Quente Transmontana) e de Espanha (Províncias de Zamora e Salamanca e município de Zamora). O AECT tem por objectivo promover as relações transfronteiriças entre os membros nos domínios do ambiente, da cultura, do turismo e do desenvolvimento económico, executar projectos conjuntos, promover o território no exterior e gerar sinergias para inverter as tendências demográficas da região. O *AECT ARCHIMED* (*Archipelago Mediterraneo*) foi constituído pela região da Sicília (IT), pelo governo das ilhas Baleares (ES) e pela Agência de Desenvolvimento do distrito de Larnaca (CY). A sua sede oficial é em Taormina (IT). O AECT visa criar um espaço de cooperação estável entre as ilhas mediterrânicas de Itália, Espanha e Chipre, promover interesses comuns junto da União Europeia e facilitar o intercâmbio de programas, projectos e acções de cooperação territorial entre os membros. As actividades concentram-se nos domínios do desenvolvimento sustentável, do desenvolvimento rural, da pesca, dos transportes, da cultura, do turismo, da inovação, da cooperação territorial, da energia e da migração. O *AECT UTTS*, que integra parceiros de países terceiros, foi criado por autarquias locais da Hungria, da Eslováquia e da Roménia. Os seus objectivos prioritários são estimular o reforço da coesão económica e social e promover os objectivos da convergência no território dos três países participantes. Através desses objectivos, o AECT procura sobretudo desenvolver a cooperação entre as administrações locais e as diferentes organizações que operam nas regiões fronteiriças, melhorar a qualidade de vida dos residentes do seu território e reduzir as disparidades regionais.

Tendências comuns, questões fundamentais e perspectivas futuras

Em 2010, as condições políticas para os AECT são muito diferentes das que prevaleciam quando o Regulamento AECT foi elaborado, promovido e adoptado. A adopção do Tratado de Lisboa acrescentou a coesão territorial e a coesão económica e social a um dos principais objectivos da União, e o AECT foi concebido com o fito específico de favorecer a cooperação territorial. Os Fundos Estruturais para o período de programação de 2007-2013 estão agora plenamente operacionais e revelam uma tendência crescente em toda a UE para soluções regionalizadas na concepção e execução dos projectos, abrindo assim novas oportunidades para os AECT. A integração da iniciativa Interreg nas outras políticas e a promoção das estratégias territoriais para macrorregiões (estratégia para a região do mar Báltico, estratégia para a região do Danúbio, etc.) também vieram alargar o seu campo de actividades. Por último, mas não menos importante, a Estratégia Europa 2020 colmatará algumas das lacunas da Estratégia de Lisboa, que se encontravam sobretudo ao nível da execução – domínio no qual os AECT apresentam um potencial considerável.

No que diz respeito às estratégias macrorregionais, o novo potencial dos AECT coloca-os na linha da frente para promover o empenho em políticas partilhadas e enquanto "veículo" privilegiado para um empenho a longo prazo na realização conjunta de acções específicas. Um dos maiores valores acrescentados das estratégias macrorregionais reside na importância que dão às instituições e aos parceiros na orientação da execução das acções prioritárias. É aqui que o AECT, enquanto novo espaço de discussão e instrumento aberto à realização de tarefas diversas, pode mostrar o seu valor como uma das opções para promover e consolidar a aceitação de novas atribuições partilhadas.

O atraso na adopção das disposições nacionais e a existência de outros mecanismos de cooperação afectaram os padrões territoriais e a maturação das iniciativas dos AECT. Nos casos em que os Estados-Membros, por diferentes razões, acumularam maiores atrasos na adopção das disposições necessárias, o impacto no número e na realização das iniciativas dos AECT foi inegável.

Houve várias causas para o facto de vários AECT não terem podido ser criados durante várias décadas: o atraso na adopção das disposições nacionais foi um problema sobretudo na Áustria e na Itália. A mudança do panorama político devido a eleições levou, noutros casos, a que o apoio político fosse distinto. A complexidade enorme da exploração e aplicação efectiva do instrumento do AECT foi um aspecto que sobressaiu na maioria dos casos analisados.

Os AECT criados apresentam uma "trajectória de cooperação" que vai de uma cooperação pouco formal a uma cooperação mais formal e intensiva. As euroregiões, os eurodistritos, as comunidades de trabalho e outras formas de cooperação institucionalizada foram predecessores importantes de muitos AECT.

A composição dos AECT caracteriza-se geralmente por um predomínio de vários parceiros regionais ou de numerosos parceiros locais, ao passo que os parceiros nacionais são ainda bastante raros. A estrutura a vários níveis dos AECT é mais a excepção do que a regra: a maior parte dos AECT consiste em parcerias entre entidades do mesmo nível administrativo.

Enquanto vários AECT previram um papel de destaque para órgãos representativos, outros exigem mesmo uma abordagem participativa mais pronunciada: alguns previram mecanismos para um melhor relacionamento com a sociedade civil (por exemplo, o parlamento civil no Ister-Granum ou a conferência dos autarcas na Eurometrópole Lille-Kortrijk-Tournai). A tomada de decisões entre os parceiros dos AECT tem decorrido por um sistema de pesos e contrapesos sobre questões como o pessoal, a sede ou as línguas de trabalho.

A maioria dos AECT constituídos ainda não recrutou pessoal, embora a maior parte conte fazê-lo no futuro próximo. Estas decisões foram condicionadas pelos orçamentos previstos e pelas diferentes legislações laborais nacionais.

Embora todos os AECT tenham adoptado orçamentos anuais nos termos do art. 11.º do Regulamento AECT, a definição de orçamentos plurianuais continua a ser a excepção, ainda que seja importante para garantir o pessoal do AECT. Vários AECT afectaram verbas específicas à publicidade.

Recomendações para a revisão do Regulamento (CE) n.º 1082/2006

a) Composição

- Encorajar a participação de países terceiros nos AECT consagrando-a nos artigos 1.º e 3.º ("Natureza" e "Composição") e estabelecendo uma ligação com os Regulamentos relativos ao Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA) e ao Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria (IEVP).
- Analisar mais detidamente a possibilidade de permitir a participação de organizações privadas (art. 3.º do Regulamento (CE) n.º 1082/2006) em certas condições.

b) Papel dos Estados-Membros

- Aumentar o uso e a margem de manobra dos AECT existentes em termos de direito aplicável (art. 2.º) clarificando as implicações da hierarquia jurídica estabelecida no artigo 1.º do Regulamento.
- Destacar a importância de a decisão sobre a aprovação de um AECT ser tomada no prazo de três meses previsto no Regulamento (art. 4.º).
- Oferecer formação e assistência técnica às autoridades competentes.
- Contemplar uma maior harmonização do Regulamento AECT a fim de garantir o estatuto de direito público do AECT em todos os Estados-Membros.
- Evitar a duplicação do controlo da gestão dos fundos públicos (art. 6.º) através do aconselhamento adequado das autoridades competentes.

c) Funções e missão

- Evitar uma interpretação restrita ou equívoca das "funções" do AECT mediante reformulação do art. 7.º, n.º 3.
- Apoiar a inclusão do desenvolvimento rural como uma das funções potenciais dos AECT mediante uma formulação mais aberta do art. 7.º, n.º 3.
- Especificar que os AECT são *de jure* elegíveis para participar em todos os programas financiados pela UE, sem necessidade de parceiros adicionais.
- Dar mais orientações sobre o art. 7.º, n.º 4: exclusão de "competências policiais ou de regulamentação, justiça e política externa".

d) Regime jurídico

- Fazer uma distinção clara entre o conteúdo do convénio e o dos estatutos, quer revendo o art. 8.º ("Convénio") e o art. 9.º ("Estatutos") quer suprimindo um dos dois.
- Facilitar o recrutamento de pessoal pela possibilidade de criar um estatuto laboral que transcenda as legislações nacionais.
- Disponibilizar mais orientações sobre o estabelecimento de AECT no que se refere ao art. 10.º ("Organização do AECT"), a fim de promover os princípios da proporcionalidade e da democracia participativa.
- Clarificar ou rever o art. 10.º, n.º 3, quanto à responsabilidade do AECT pelos actos dos seus órgãos, "mesmo quando tais actos não se insiram no âmbito das funções do AECT".
- Disponibilizar mais orientações sobre o estabelecimento de AECT no que se refere ao art. 11.º

("Orçamento") e às suas implicações na prática para o recrutamento de pessoal.

- Clarificar o artigo 13.º ("Interesse público") a fim de explicar as interpretações do Tribunal de Justiça da União Europeia.