

# **EGTS-utvecklingen på fältet: mervärde och problemlösningar**

## **Sammanfattning**

**Sammanfattningen har utarbetats av  
METIS, GmbH  
Den ska inte betraktas som Regionkommitténs officiella ståndpunkt.**

Ytterligare information om Europeiska unionen och Regionkommittén finns på internet. Se <http://www.europa.eu> respektive <http://www.cor.europa.eu>.

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

ISBN: 978-92-824-2522-0

DOI: 10.2860/41298

© Europeiska unionen 2010

Kopiering tillåten, under förutsättning att källan uttryckligen anges.

*Tryckt i Belgien*

## **Sammanfattning**

Syftet med denna studie är att ge en överblick över situationen för europeiska grupperingar för territoriellt samarbete (EGTS), visa mervärdet av EGTS på politisk nivå och på fältet, samt bidra till diskussionerna om översynen av lagstiftningen och det pågående arbetet om flernivåstyre. Arbetsmetoden består av en kombination av konkret forskning och enkäter om de EGTS som bildats. Studien tillhandahåller en uppdatering av antagandet av nationella bestämmelser, en ingående beskrivning av tio fallstudier, en sammanfattning av de centrala resultaten, tendenser och mönster, och innehåller också konkreta rekommendationer.

Förslaget om EGTS växte fram ur ett politiskt erkännande av behovet av en rättslig struktur inom vilken offentliga – och även privata – organ från olika medlemsstater skulle kunna samarbeta. Behovet var särskilt påtagligt i de fall då de offentliga medlen togs i anspråk för gränsöverskridande projekt.

## **Framsteg vad gäller antagandet av nationella bestämmelser som en gynnsam förutsättning för inrättandet av nya EGTS**

EGTS-förordningen (1082/2006) antogs den 5 juli 2006. Medlemsstaterna anmodades att anta nationella och regionala bestämmelser senast den 1 augusti 2007. Det konkreta genomförandet har tagit längre tid än man ursprungligen förutsåg.

23 medlemsstater har nu avslutat genomförandet. En första grupp av länder (BG, HU, UK, EL, PT, RO) antog EGTS redan 2007. En andra grupp (DK, EE, ES, FR, LT, PL, SK, SI) följde 2008, och en tredje (CY, CZ, FI, IE, IT, LV, LU, NL, SE) fullbordade processen under 2009. I mars 2010 hade AT, DE och BE fortfarande inte slutfört de federala lagstiftningsförfarandena, medan MT inte hade genomfört förordningen.

## **Utvecklingen på fältet: ökad mångfald av inrättade EGTS**

- **EGTS Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai** var den första EGTS som inrättades, nämligen i januari 2008. Grupperingen erbjuder en ram för samarbete mellan påtagligt olikartade myndigheter från tre olika administrativa nivåer i Belgien och Frankrike. Området utgör de facto ett utvidgat stadsområde med en befolkning på omkring 2 miljoner. Denna EGTS omfattar 145 kommuner, den franska centralstaten, en fransk region och ett departement, den belgiska federala staten, regionerna Flandern och Vallonien, samt de vallonska och flamländska gemenskaperna. Arbetspråken är nederländska och franska, och trots att det officiella huvudkontoret ligger i Frankrike har de franska myndigheterna accepterat EU-lagstiftningen som primärlagstiftning. Detta innebär att personal kan anställas i enlighet med belgisk lagstiftning. Organisatoriskt har denna EGTS sina rötter i den ständiga konferensen (Copit) för samarbete mellan lokala myndigheter 1991.

- **EGTS Ister-Granum** omfattar 51 ungerska och 38 slovakiska lokala myndigheter i gränsregionen kring Esztergom mellan Ungern och Slovakien. Den grundades i september 2008 och var den andra EGTS som inrättades. Dess främsta uppgift är att genomföra program och projekt för gränsöverskridande samarbete medfinansierade av Europeiska unionen. Man menar också att denna EGTS har en representativ roll som bidrar till EU:s beslutsprocess, och man planerar att öppna en egen representation i Bryssel.
- **EGTS Galicia-Norte de Portugal** omfattar Xunta de Galicia (Spanien) och Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (Portugal). Denna EGTS grundades i oktober 2008 och bygger på den spansk-portugisiska arbetsgemenskap som inrättades 1993. Denna EGTS sammanför myndigheter med decentraliserade befogenheter i olika omfattning. Grupperingen har ett brett mandat och är involverad i förvaltning och genomförande av operativa delprogram.
- **EGTS Amphictyony** grundades i december 2008 som en rättslig enhet för det samarbete mellan 63 lokala myndigheter från nio Medelhavsländer som inleddes 1991. Av de kommuner som nu är medlemmar kommer 42 från Grekland, 7 från Cypern, 3 från Italien och 1 från Frankrike. Man planerar att utvidga medlemskapet och har öppnat dörrarna för enheter från länder utanför EU. Man har utarbetat en vitbok för medlemmarna om olika miljöfrågor, inklusive hållbarhet och energieffektivitet.
- **EGTS Karst-Bodva** grundades i februari 2009 och omfattar lokala myndigheter från Gömör-Torna Karst och Bódvadalen på gränsen mellan Ungern och Slovakien. Föregångare var Euroregionen Karst, som inrättades 2001. Ett antal problem har förekommit under inledningsskedet när det gäller finansiering, relationer med intilliggande lokala och regionala myndigheter och de nationella förvaltningarna. Det har också rapporterats problem med språkkunskaperna.
- **EGTS Duero – Douro** grundades i mars 2009. Denna EGTS bygger vidare på den spansk-portugisiska arbetsgemenskap som inrättades 1993. Grupperingen omfattar 188 lokala myndigheter (NUTS III), två sammanslutningar, ett autonomt organ och två universitet (ca. 120 000 invånare). Denna EGTS har haft en del problem rörande stödberättigande i samband med ansökan om anslag från olika EU-program (förutom Interreg).
- **EGTS West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale** registrerades sent i mars 2009. Franska medlemmar är franska staten, regionen Nord-Pas-de-Calais, departementen Nord och Pas-de-Calais och Communauté Urbaine de Dunkerque (stadsgemenskapen Dunkerque). Belgiska medlemmar är den federala staten, regionen Flandern och provinsen Västflandern. Denna EGTS bygger på årtionden av gränsöverskridande samarbete med stöd från Interreg-programmen. Grupperingen uppfattas som ett laboratorium för flernivåstyre och som en plattform för att främja områdets intressen.

- Skapandet av **EGTS Eurorégion Pyrénées-Méditerranée** handlar i hög grad om att inrätta en rättslig enhet för samarbete och åtgärder som gemensamt genomförs av två franska regioner (Midi-Pyrénées och Languedoc-Roussillon) och två spanska autonoma regioner (Katalonien och Balearerna). Denna EGTS registrerades i augusti 2009 och bygger på den euroregion som inrättats 2004<sup>1</sup> för att betjäna 13 miljoner invånare. De fyra konstituerande medlemmarna har gett denna EGTS mandat att utforma och genomföra program på olika områden. Dess syfte är att företräda och främja grupperingens intressen på olika nivåer och i olika forum.
- **EGTS Strasbourg-Ortenau** grundades i februari 2010. Man håller redan på att anställa personal. Det består av det franska Communauté Urbaine de Strasbourg (stadsgemenskapen Strasbourg), det tyska Landkreis Ortenau och städerna Lahr, Kehl, Achern och Oberkirch. Denna EGTS utmärks av ovanligt starka band mellan områdena i fråga om ekonomisk integration, närvaron av EU-institutioner och en anmärkningsvärd satsning på integration av befolkningen i de olika städerna. Politikerna på nationell nivå har gett ett betydande stöd till detta initiativ.
- **EGTS Hospital de la Cerdanya**, som inrättades i april 2010, utgör ett särskilt intressant projekt fullt av utmaningar. Det handlar om ett nytt sätt att förvalta ett sjukhus som direkt påverkar det gränsöverskridande upptagningsområdets befolkning i en dal med omkring 30 000 invånare (17 000 på den spanska sidan och 13 000 på den franska). Parterna i Spanien är Kataloniens regering och i Frankrike hälsoministeriet, den nationella försäkringskassan och den regionala sjukhusförvaltningen i Languedoc-Roussillon.
- **EGTS La Grande Région**, som inrättades i april 2010, är det första exemplet på en EGTS som fungerar som förvaltningsmyndighet för ett gränsöverskridande program. Utgångspunkten var beslutet att inleda ett gränsöverskridande samarbetsprogram som omfattade fyra medlemsstater. Det var inte lätt att fatta beslut om hur funktionerna skulle fördelas mellan de deltagande länderna. En EGTS bedömdes därför som ett intressant alternativ.

Efter det att denna studie redan slutförts kom beskedet om inrättandet av **EGTS Zasnet**, **EGTS Archimed** och **EGTS UTTS**: **EGTS Zasnet** är baserad i Bragança (PT) och dess medlemmar kommer från Portugal (sammanslutningar av kommuner från Terra Fria do Nordeste Transmontano och Terra Quente Transmontana) och Spanien (provinserna Zamora och Salamanca samt staden Zamora). Denna EGTS vill främja de gränsöverskridande förbindelserna mellan medlemmarna när det gäller miljö, kultur, turism och ekonomisk utveckling, genomföra gemensamma projekt, stärka områdets profil utåt och skapa samordningsvinster för att vända de negativa demografiska tendenserna i området. **EGTS Archimed** (Archipelago Mediterraneo) består av regionen Sicilien (IT), den baleariska regionregeringen (ES) och Larnacadistriktets utvecklingskontor (CY). Grupperingens officiella säte har placerats i Taormina (IT). Grupperingens syfte är att skapa ett stabilt utvecklingsområde mellan öarna i Medelhavet och Italiens, Spaniens och Cyperns territorium för att främja gemensamma intressen i förhållande till Europeiska unionen, utbyten mellan deltagarna och

---

<sup>1</sup> Denna euroregion omfattade också den spanska autonoma regionen Aragonien.

genomförande av program, projekt och territoriella samarbetsåtgärder. Verksamhetsområdena är hållbar utveckling, landsbygdsutveckling, fiske, transporter, turism, innovation, territoriellt samarbete, energi och invandring. Involvera partner från länder utanför EU: EGTS UTTS har inrättats av lokala myndigheter i Ungern, Slovakien och Rumänien. Det främsta syftet är att främja ökad ekonomisk och social sammanhållning samt konvergensmål i det geografiska område som grupperingen omfattar. Genom huvudmålen eftersträvar grupperingen särskilt att främja utvecklingen av samarbetet mellan de territoriella enheterna och olika organisationer som är verksamma i gränsregionen i syfte att förbättra levnadsvillkoren för medborgarna i området och minska de regionala skillnaderna.

### **Gemensamma tendenser, kritiska frågor och framtidsutsikter**

**I dag, 2010, är den politiska bakgrunden för de europeiska grupperingarna en annan än när EGTS-förordningen utformades, fördes ut och antogs framgångsrikt.** Genom Lissabonfördraget har "territoriell sammanhållning" och "ekonomisk och social sammanhållning" lagts till ett av unionens huvudmål, och EGTS-instrumentet har utformats just för "territoriellt samarbete". Strukturfondernas programplaneringsperiod 2007–2013 är nu fullt operativ och visar på en ökad tendens i unionen till regionaliserade arbetssätt i fråga om utformning och genomförande av program, vilket innebär nya möjligheter för EGTS. Integreringen av Interreg-initiativet och främjandet av territoriella strategier för makroregionerna (Östersjöstrategin, Donaustrategin osv.) innebär också en utvidgning av detta verksamhetsområde. Dessutom innebär Europa 2020-strategin att man tar itu med vissa av Lissabonstrategins brister, som särskilt återfinns i genomförandemekanismerna, ett område där EGTS har avsevärd potential.

**Med avseende på makroregionala strategier börjar EGTS betraktas som ledande i fråga om att stödja engagemanget för en gemensam politik och som prioriterat verktyg för det långsiktigare åtagandet att gemensamt genomföra särskilda åtgärder.** Ett av de största mervärdena med de makroregionala strategierna är inriktningen på att institutioner och partner ska styra genomförandet av prioriterade åtgärder. Här skulle EGTS, som nytt ramverk för diskussion och instrument som är öppet för genomförandet av olika uppgifter, kunna diskuteras som ett alternativ för att utveckla och stärka åtagandet för nya, gemensamma uppgifter.

**Förseningen i införandet av nationella bestämmelser och andra befintliga samarbetsmekanismer har fått effekter när det gäller var EGTS-initiativen finns och hur långt de har kommit.** I de fall medlemsstaterna av olika skäl blivit mer försenade i antagandet av de nödvändiga bestämmelserna har detta fått tydliga konsekvenser för EGTS-initiativens antal och utvecklingstakt. När det gäller EGTS-initiativ som efter flera år ännu inte genomförts, kan olika skäl till detta misslyckande nämnas: Förseningen i införandet av nationella förfaranden har utgjort ett problem i framför allt Österrike och Italien. I andra fall kan den politiska uppbackningen förändras när olika val leder till en ändrad politisk situation. I de flesta av de fall som analyserats har en orsak varit den totalt sett mycket komplicerade processen med att utforska och effektivt tillämpa EGTS-instrumentet.

**De EGTS som inrättats uppvisar en "samarbetsinriktad utveckling" som börjar med ett mindre formaliserat samarbete och går i riktning mot ett formaliserat och intensivt samarbete.** Euroregioner, eurodistrikt, arbetsgemenskaper och andra typer av formaliserat samarbete har utgjort betydelsefulla föregångare till många EGTS.

**Medlemsstrukturen i EGTS utmärks vanligen av att flera regionala eller en mängd lokala samarbetsparter dominerar medan de nationella parterna alljämt är relativt få.** Flernivåstrukturen i EGTS utgör ett undantag och inte en regel: de flesta EGTS bildar partnerskap mellan olika samarbetsparter från samma administrativa nivå.

**Flera EGTS har förutsett en stark roll för representativa organ, och några har rentav infört en arbetsmetod för ännu starkare medverkan** – vissa har utformat mekanismer för att skapa närmare kontakter med det civila samhället (t.ex. det civila parlamentet i Ister Granum, och en borgmästarkonferens i Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai). De olika parternas deltagande i beslutsprocessen inom en EGTS har inneburit en fördelning av befogenheterna i frågor som rör t.ex. personal, huvudkontor och språk.

**Flertalet av de EGTS som inrättats har än så länge inte anställt någon personal, även om man i de flesta fall planerar att göra detta inom en snar framtid.** Detta har påverkats av budgeten för EGTS och av arbetsmarknadslagstiftningen i olika länder. Samtliga EGTS har utarbetat ettåriga budgetar i enlighet med artikel 11 i förordning 1082/2006, men fleråriga budgetar är fortfarande ett undantag. Sådana är dock viktiga för att EGTS ska kunna ha anställd personal. Flera EGTS har avsatt en specifik budget för reklamsyften.

\*

\* \*

## Rekommendationer för en översyn av förordning 1082/2006

### a) Sammansättning

- Främja tredjeländers deltagande i EGTS genom att föra in tredjeländer i artiklarna 1 och 3 (art och sammansättning) och genom att skapa en koppling till förordningarna om instrument för stöd inför anslutningen respektive ett europeiskt grannskaps- och partnerskapsinstrument.
- Ytterligare undersöka möjligheten att tillåta deltagande av privata organisationer (artikel 3 i förordning 1082/2006) under vissa villkor.

### b) Medlemsstaternas roll

- Öka användningen av och manöverutrymmet för EGTS i termer av tillämplig lag (artikel 2) genom att ge tydliga exempel på följderna av den rättsliga hierarki som anges i förordningens artikel 1.
- Betona vikten av att nå ett beslut om godkännande av en EGTS inom den tidsfrist på tre månader som anges i förordningen (artikel 4).
- Ge utbildning och tekniskt stöd till de behöriga myndigheterna.
- Överväga ytterligare harmonisering av EGTS-förordningen för att ge EGTS offentlig status i samtliga medlemsstater.
- Undvika ett system för dubbelkontroll av allmänna medel (artikel 6) genom att ge lämpliga råd till behöriga myndigheter.

### c) Uppgifter och uppdrag

- Undvika en snäv eller vilseledande tolkning av "uppgifter" för en EGTS genom en anpassning av lydelsen i artikel 7.3.
- Stödja införandet av "landsbygdsutveckling" som en potentiell uppgift för en EGTS genom att göra lydelsen i artikel 7.3 öppnare.
- Tydligt ange att EGTS är rättsligt berättigade att delta i EU-finansierade program, utan att det krävs ytterligare samarbetsparter.
- Ge ytterligare vägledning om artikel 7.4 – strykning av "polisiära och föreskrivande befogenheter, rättsväsen och utrikespolitik".

### d) Rättsliga ramar

- Dra en tydlig gräns mellan innehållet i avtalet och stadgan genom översyn av artikel 8 (avtal) och artikel 9 (stadga) eller genom att överväga att stryka en av de båda artiklarna.
- Underlätta anställningen av personal genom att undersöka möjligheten att inrätta en yrkesställning som går utöver nationella regler.
- Erbjud ytterligare vägledning för inrättande av en EGTS med beaktande av artikel 10 (organisation) i syfte att främja proportionalitetsprincipen och principen om deltagardemokrati.
- Ytterligare förklara eller revidera artikel 10.3 om det ansvar en EGTS har, "även om [dess] agerande inte ingår i grupperingens uppgifter".
- Erbjud ytterligare vägledning för inrättande av en EGTS med beaktande av artikel 11 (budget) och dess praktiska konsekvenser för anställning av personal.
- Erbjud ytterligare vägledning om artikel 13 (allmänintresse) i syfte att klargöra domstolens tolkningar.