

EGTS-overvågningsrapport 2010

Resumé

**Resuméet er skrevet af
METIS GmbH (forfattere: Jürgen Pucher og Alice Radzyner)
Det repræsenterer ikke Regionsudvalgets officielle holdninger.**

Yderligere oplysninger om EU og Regionsudvalget findes på internettet på henholdsvis <http://www.europa.eu> og <http://www.cor.europa.eu>.

© Den Europæiske Union, 2011

Gengivelse i uddrag er tilladt under forudsætning af, at kilden udtrykkeligt nævnes.

Resumé

Regionsudvalget har indført en regelmæssig overvågning af udviklingen af EGTS'er som en europæisk juridisk enhed for grænseoverskridende, transnationalt og interregionalt samarbejde mellem offentlige enheder. Grundlaget for at udvikle yderligere målrettede aktioner er oprettelsen af EGTS-plattformen, organisering af konferencer og debatmøder samt publicering af et omfattende website og jævnlige overvågningsrapporter. I Regionsudvalgets udtalelse om revisionen af forordning (EF) 1082/2006¹ udtrykkes en kritisk vurdering af EGTS'ernes succes, udfordringer og udviklingsperspektiver. Udtalsen vil give input til diskussionen på europæisk niveau. Samtidig er det vigtigt at se på de næste skridt for målrettet støtte til EGTS-initiativer.

Antallet af etablerede EGTS'er er øget, og der er et betydeligt antal EGTS'er under forberedelse i nogle dele af Europa. Ser man på kortet over EU-27, løber det samlede antal af såvel etablerede EGTS'er som EGTS'er under forberedelse op i ca. 30 grupper, og de allerede etablerede samler over 350 lokale og regionale myndigheder, som repræsenterer 20 mio. europæere. Med det antal EGTS'er, der er oprettet og under oprettelse, er det stadig muligt at følge udviklingen tæt med fokus på kvalitative oplysninger. Ved at etablere direkte kontakt med personer, som arbejder i EGTS'er, samt med repræsentanter for notifikationsmyndighederne har der kunnet opnås ny indsigt og dybtgående viden.

Overblik over juridiske bestemmelser og spørgsmål

I begyndelsen af 2011 er der vedtaget juridiske bestemmelser i næsten alle medlemsstater – kun i tre lande, som alle har en stærkt føderal struktur, er dele af lovgivningen endnu ikke på plads. Partnere fra 11 medlemsstater har besluttet at blive del af en EGTS. Et betydeligt antal medlemsstater har opnået erfaringer med det juridiske instrument EGTS. Imidlertid har et betydeligt antal medlemsstater endnu ingen praktisk erfaring med at anvende de nationale bestemmelser.

For første gang har også repræsentanter for notifikationsmyndighederne og juridiske eksperter været inddraget i undersøgelsen. Nogle af EGTS'erne kan have oplevet notifikationsproceduren som en udfordring, men dette er dog ifølge denne undersøgelses resultater ikke tilfældet i de fleste sager. Det er vigtigt at forstå, at denne udfordring er fælles. Det er muligt, at der kan opstå uforudsete juridiske spørgsmål som følge af driften af EGTS'erne, som skal underkastes en juridisk vurdering. Myndigheder skal lære at forstå deres modparter i nabolandene, og i nogle tilfælde har de dokumenter, som EGTS'erne har fremlagt, ganske enkelt afsløret et behov for mere præcist indhold.

Et punkt er blevet helt klart på begge sider, nemlig at det er hensigtsmæssigt, at notifikationsproceduren forløber som en dialogorienteret proces. Forenkling baseret på erfaring gør det lettere at etablere en ordentlig dialog, som igen er nøglen til en gnidningsløs og hurtig juridisk anerkendelse.

1 Initiativudtalelse fra Regionsudvalget om "Nye perspektiver for revisionen af EGTS-forordningen", vedtaget den 27. februar 2011. Ref. CDR 100/2010, ordfører Alberto Núñez Feijóo (ES/PPE), præsident for Galicien.

De største juridiske udfordringer, som interessenterne i EGTS'er har berettet om, er følgende:

- Langtrukken opstart på grund af manglende juridisk klarhed. Dette spørgsmål må fortsat forventes at være aktuelt i den nærmeste fremtid, idet et betydeligt antal medlemsstater endnu ikke har nogen praktisk erfaring med at anvende de nationale bestemmelser.
- Rekruttering af personale er langt den største snublesten i opstartsfasen. Udstationering kunne være en løsning, dvs. at personalet ansættes af en anden institution og udsendes til EGTS'en (som dækker omkostningerne).
- Beslutningsstrukturer og deres betydning for beslutninger om udvidelse og drift. For det første er forholds- eller paritetssystemet for medlemsrepræsentation i EGTS-organer i de fleste tilfælde temmelig stift. Dette kan blive en hindring i sager, hvor man vil udvide med nye medlemmer, og hvor beslutningstagningen så kan blive til en stiv ramme, som ikke giver mulighed for fleksible løsninger. Vigtige strategiske punkter bør derfor kræve enstemmige beslutninger.
- EGTS'er, der definerer sig selv som en åben ramme for grænseoverskridende initiativer, kan støde på uforudsete juridiske problemer, når de gennemfører visse aktiviteter. Dette har f.eks. været tilfældet med hensyn til sundhedsforsikring i en udvekslingsordning for lærlinge.

Casestudier

Liste over allerede etablerede EGTS'er²:

Navn på EGTS	Lande ³	Væsentlig udvikling
Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai	<u>FR</u> , BE	Personalesituationen er på plads, og arbejdet med forvaltning for det grænseoverskridende byområde fortsætter. Der fokuseres på at konsolidere arbejdsrutiner og opbygge strategier samt på mindre pilotprojekter.
Ister-Granum	<u>HU</u> , SK	På grundlag af en lang historie for samarbejde (første Euroregion i de "nye" medlemsstater) arbejder EGTS'en for at styrke den økonomiske og sociale samhørighed i sine kommuner, som består af 89 medlemmer.
Galicía – Norte de Portugal	<u>ES</u> , PT	EGTS'en blev etableret i 2008, men kom først i gang i 2010. Galicien er hårdt ramt af den økonomiske krise, og EGTS'en har som arbejdsfællesskabets udøvende gren primært fokuseret sine aktiviteter om at øge den samfundsøkonomiske samhørighed i sit område.

² Det har været muligt at interviewe en repræsentant fra de fleste EGTS'er, men nogle tilfælde er udelukkende baseret på skrivebordsundersøgelser.

³ Det understregede land er det land, hvor EGTS'en har sit juridiske hjemsted.

Navn på EGTS	Lande	Væsentlig udvikling
Amphictyony	<u>GR</u> , CY, IT, FR	EGTS'en er et samarbejde mellem 53 kommuner fra Cypern, Grækenland, Italien og Frankrig. Det er tanken på et tidspunkt at udvide EGTS'en til tredjelande som Serbien, Tyrkiet og Israel-Palæstina.
UTTS ⁴	SK, <u>HU</u>	EGTS'en blev oprettet af lokale myndigheder fra Ungarn og Slovakiet i januar 2009 for at fremme den økonomiske og sociale samhørighed mellem de territoriale enheder. Søger at optage partnere fra Ukraine.
Karst-Bodva	<u>HU</u> , SK	Dette geografisk set forholdsvis lille initiativ i et naturarvsområde er endnu ikke kommet ind i den operative fase. Man har aktivt forsøgt at rekruttere nye medlemmer, men udvælgelseskriterierne ser ud til at være meget restriktive, da flere kandidater ikke er blevet accepteret.
Duero-Douro	<u>ES</u> , PT	EGTS med det højeste antal medlemmer, som er kendetegnet ved interessenternes intense ejerskab til initiativet. EGTS'en planlægger at udvide med 17 nye medlemmer. Medarbejderantallet er øget. Gruppen har haft stor fordel af en lang tradition for samarbejde.
West-Vlaanderen /Flandre- Dunkerque-Côte d'Opale EGTC	<u>FR</u> , BE	EGTS'en har haft fordel af en lang tradition for samarbejde mellem medlemmerne. Den samfundsøkonomiske samhørighed kan øges, fordi EGTS'ens styring fungerer på flere niveauer. Et af medlemmerne er i øjeblikket i gang med vigtige strukturelle ændringer, som påvirker arbejdet i EGTS'en.
ARCHIMED	<u>IT</u> , ES, CY	Initiativet omfatter Sicilien, Balearerne og udviklingsagenturet i Larnaca på Cypern. Målet er at skabe et samarbejdsområde og udveksling mellem øerne i Middelhavet og at fremme disses fælles interesser i EU.
Eurorégion Pyrénées-Méditerranée	<u>FR</u> , ES	EGTS'en består af fire regionale partnere og blev oprettet på grundlag af et klart politisk behov for samarbejde. Der kører i øjeblikket interessante projekter inden for uddannelse, erhvervsliv og kultur. Man drøfter for tiden EGTS'ens rolle i den regionale og nationale politik.

4 Ifølge en af repræsentanterne har arbejdet i EGTS'en imidlertid været problematisk, og dens fremtid virker noget usikker.

Navn på EGTS	Lande	Væsentlig udvikling
Eurodistrict Strasbourg-Ortenau	<u>FR</u> , DE	Et stort borgerinddragelsesinitiativ og en række andre projekter har sat gang i processen og motiveret teamet. Set fra et juridisk perspektiv har en nylig udvidelse af partnerskabet samt spørgsmål i forbindelse med beskæftigelse ændret arbejdsdynamikken i EGTS'en.
ZASNET	<u>PT</u> , ES	Gruppen blev etableret i begyndelsen af 2010, og et af de første større skridt har været en fælles erklæring til fordel for et biosfæreservat for at fremme bæredygtig udvikling på det fælles område.
Grande Région	<u>FR</u> , <u>DE</u> , BE, LU	EGTS'en fungerer i dag som forvaltningsmyndighed for et multilateralt samarbejdsprogram og er i færd med at etablere nye rutiner og omstrukturere opgavefordelingen mellem programmets primære aktører (forvaltningsmyndighed, fælles teknisk sekretariat, overvågningskomité).
Hospital de la Cerdanya	<u>ES</u> , FR	Hospitalet er under opførelse og åbner i 2012. Det bliver også kernen i forskellige initiativer vedrørende regional forvaltning inden for sundhedssektoren.
Eurodistrict Saar Moselle	<u>FR</u> , DE	På grundlag af 10 års samarbejde arbejder EGTS'en for at fremme udviklingen af et område med 600.000 indbyggere inden for felter som turisme, sundhed og transport. Målet er at opnå fælles forvaltning og øge det fransk-tyske samarbejde.
Pons Danubii	<u>SK</u> , HU	Dette bysamarbejde, som blev oprettet i 2010, har udpeget en direktør og forsøger proaktivt at konsolidere sin basis med ETC-finansierede projekter.
Abaúj-Abaújban EGTC	SK, <u>HU</u>	Gruppen blev etableret i midten af 2010 på grundlag af tidligere og aktuelle ETC-projekter. Dens operative organ er en fond, som er ganske aktiv inden for grænseoverskridende aktiviteter på forskellige områder.
Bánát-Triplex Confinium Ltd.	<u>HU</u> , RO	Etableret i januar 2011, bestående af 74 kommuner. Gennemførelse af konkurrence- og udviklingsfremmende strategier inden for innovativt landbrug, vedvarende energikilder, infrastruktur og uddannelsesforanstaltninger. Søger at inddrage medlemmer fra Serbien.

Nogle få grupper befinder sig i øjeblikket i etableringsfasen. Følgende eksempler repræsenterer grupper, som omfatter nye og hidtil usete funktioner for EGTS'er:

- Esch-Belval EGTS – som en koordinerende institution for omdannelse af et gammelt industriområde på ca. 600 ha ved grænsen mellem Frankrig og Luxembourg.
- Den internationale marinepark Bouches du Bonifacio mellem Korsika og Sardinien sigter mod fælles forvaltning af et tværnationalt marint reservat i et internationalt stræde.
- Projektet Interreg IVB NWE "Code 24" planlægger en EGTS for at sikre samarbejdets bestandighed. Dette projekt sigter mod at koordinere den økonomiske udvikling og den rumlige, transportmæssige og økologiske planlægning langs den transeuropæiske jernbaneakse (TEN-T) nr. 24 fra Rotterdam til Genova.
- The European Urban Knowledge Network (EUKN) er udviklet fra et eksisterende udvekslingsnetværk om byudvikling, som omfatter 15 medlemsstater.

Hovedresultater

I dag, efter tre et halvt års praktisk erfaring med EGTS (den første blev etableret i 2008), kan man fremhæve nogle geografiske mønstre.

Der er identificeret følgende **hot spots** for udvikling af EGTS'er:

- Spanien-Frankrig-Portugal – EGTS'er for regional udvikling i grænseområderne. Det særlige kendetegn ved disse grænseområder er deres lange tradition for samarbejde, som er et vigtigt incitament. Den løbende udviklingsproces har været fulgt af stærke ligheder i sprog og kultur og en massiv politisk opbakning på grundlag af traktater, som førte til forskellige forgængere til EGTS'erne.
- Belgien-Luxembourg-Frankrig-Tyskland – politikker for integrerede byområder. Siden 1950 har man kunnet iagttage en løbende proces af økonomisk og civil integration. I dette tætbefolkede og meget integrerede område er der opstået en række EGTS'er siden 2006 – eurodistrikter, eurometropoler – hvilket betyder strategiudvikling og projektudvikling og – gennemførelse med henblik på styring af grænseoverskridende områder eller byområder.
- Ungarn-Slovakiet – EGTS som drivkraft for lokale og regionale udviklingsinitiativer. Her er der i det seneste år sket en ganske livlig udvikling. Foruden EGTS Ister Granum er der opstået nye grupper. Alle grupperne er stærkt afhængige af midler fra ETC-projekter.
- Middelhavsområdet. EGTS er et redskab til at konsolidere løse samarbejdsstrukturer omkring kulturel udveksling, politisk dialog og fremme af fælles interesser på EU-niveau.

De etablerede EGTS'ers funktioner kan inddeles som følger:

- Brede initiativer omkring politikudvikling, strategiudvikling og aktioner, som kan henføres til Europa 2020-strategien: Langt størsteparten af de eksisterende EGTS'er arbejder med en bred vifte af emner. Denne type EGTS'er har en undersøgende og konsoliderende tilgang til nye former for forvaltning og samhørighed. Den er kendetegnet

ved at etablere en ny geografisk enhed og en politisk debat mellem aktører, som tidligere ikke mødtes jævnligt. De påtager sig implicit udfordringen med at overvinde rent lokale interesser for i stedet at bidrage til en bredere udviklingsstrategi.

- Forvaltning af ETC-programmer: En EGTS fungerer som forvaltningsmyndighed for et multilateralt CBC-program (involverer fire medlemsstater).
- Levering af offentlige tjenesteydelser: EGTS'en "Hospital de la Cerdanya" forvalter et hospital. Denne EGTS repræsenterer til en vis grad – for så vidt angår finansiel volumen og indvirkning – et særligt stærkt engagement i retning af fælles handling. Institutionen, som åbner i 2012, markerer afslutningen på en lang og intens diskussionsproces. EGTS'en "Douro-Douro" vil sammenlægge kommunale sociale tjenester. "Parc Marin International des Bouches du Bonifacio", som er en EGTS under oprettelse, vil skabe mulighed for fælles forvaltning af en grænseoverskridende naturpark.

Man diskuterer i øjeblikket også helt nye og hidtil usete modeller for EGTS'er og deres funktioner. EGTS'er kunne blive drivkraften i den fremtidige forvaltning af ETC-netværksprogrammer såsom Interact og Espon i perioden fra 2013 og frem.

På den ene side kunne EGTS'er – som anerkendte juridiske enheder – styrke medlemsstaternes engagement i sådanne programmer, og på den anden side kunne EGTS'er støtte nye modeller for styring og finansiel forvaltning (og dermed overvinde de nuværende hindringer for gennemførelsen).

Territorial samhørighed og styring

Ud fra de casestudier, vi udarbejdede til denne undersøgelse, har vi observeret tre centrale punkter i forbindelse med håndteringen af territorial samhørighed og forvaltning:

- Bedre samarbejde mellem medlemmer og partnere, fordi EGTS med sin faste struktur samler alle relevante partnere om samme bord.
- Bedre synlighed for den territoriale samhørighed, fordi EGTS'er gør det territoriale samarbejde mere synligt, herunder de større juridiske, politiske og økonomiske beføjelser, som denne form for samarbejde giver.
- Forbedringer som følge af en EGTS' juridiske ramme.

Muligheder for en udvidet EGTS-kommunikationsstrategi

EGTS-kommunikationsstrategien bør hvile på to primære handlingssøjler:

- At lancere og udvikle EGTS-plattformen. Plattformen bør ikke kun omfatte de op til ca. 30 eksempler på eksisterende EGTS'er eller EGTS'er under oprettelse, men en større gruppe af interessenter såsom støtteorganisationer, eksperter og andre grænseoverskridende strukturer.

- At bidrage til øget kendskab til og bredere interesse for EGTS: Der findes i dag ca. 80 ETC-grænseoverskridende samarbejdsprogrammer og ca. 15 ETC-transnationale samarbejdsprogrammer. Disse programmer samler institutioner som modtagere, der har vist interesse i nye samarbejdsmodeller – dette kunne betragtes som et potentielt marked for EGTS'er. Der skal også arbejdes med de nationale myndigheder.

I betragtning af det lille antal eksisterende EGTS'er består udfordringen i at præsentere EGTS-strukturen som et attraktivt redskab på aktørernes dagsorden, navnlig i forbindelse med lanceringen af overvejelser og forhandlinger for den kommende periode 2014-2020. Der er to punkter, som fortjener særlig opmærksomhed i denne proces:

- at styrke forbindelserne til ETC-netværksprogrammerne (Interact, Urbact, Interreg, IVB, Espon), da disse programmer kunne give værdifuld støtte til at øge kendskabet til EGTS'er
- at styre debatten om EGTS'ernes rolle i ETC. Fællesskabsmidler vil fortsat være det vigtigste incitament for territoriale samarbejdsprojekter. For en betydelig del af de eksisterende EGTS'er er denne finansiering afgørende for konsolideringen. I betragtning af, at GD Regio vil udarbejde en rapport om gennemførelsen af EGTS-forordningen i 2011 samt forslag til forbedring, kan en klar holdning til fordel for EGTS give overbevisende argumenter for deres merværdi, og dette vil have indvirkning på programmeringsprocessen for den kommende periode (2014-2020).

For at nå ud til et bredere publikum bør man anvende følgende – ganske velkendte – redskaber:

- EGTS-platformwebsitet og den fælles rådgivningsplatform. Websitet bør fungere som det centrale informationsregister og omfatte 2.0-kommunikation med benyttelse af et onlineforum og sociale netværk. Man bør ikke undervurdere det nødvendige input for en løbende opdatering. For så vidt angår den påtænkte rådgivningsplatform er det indlysende, at udveksling vedrørende juridiske emner vil være yderst interessant for aktørerne.
- Links til samt intensiveret samarbejde med eksisterende informationscentre, navnlig GD Regio, Interact, Urbact og Mission Opérationelle Transfrontalière (MOT), Europæiske Grænseregioners Arbejdsfællesskab (AGEG) og andre støtteorganisationer.
- Ekspertgrupper, som fokuserer på to ekspertiseområder, nemlig for det første viden om styring, strategi og politikudformning og for det andet fortolkning af juridiske bestemmelser. Der mangler dog stadig afklaring med hensyn til finansieringen af eksperter, eftersom de specifikke krav og forvaltningskulturen på nationalt niveau stadig udgør en stor udfordring.
- Målttede arrangementer, personlige møder og jævnlig telefonkontakt er fortsat de centrale elementer i et vellykket netværksarbejde. End ikke velfungerende onlineplatforme kan erstatte egentlige mødesteder for opbygning af fællesskaber. De centrale målgrupper er interessenter i EGTS'er, notifikationsmyndigheder samt interessenter og modtagere i ETC-programmer.

- Overvågning vil fortsat være et centralt spørgsmål for at bevare overblikket over udviklingen. Det nuværende interval på et år ser ud til at være passende for at foretage en værdifuld vurdering af udviklingen i marken. Da der forventes et voksende antal EGTS'er, vil det være nødvendigt at ændre rapporteringsmetoden, og den kunne tilpasses med henblik på at levere færdigt input til websitet.
