

EGTS-monitoringverslag 2010

Samenvatting

**Deze samenvatting is gemaakt door
Metis GmbH (opstellers: Jürgen Pucher en Alice Radzyner)
De tekst weerspiegelt niet het officiële standpunt van het Comité van de
Regio's**

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

© Europese Unie, 2011

Citeren uit de tekst is alleen toegestaan met uitdrukkelijke bronvermelding.

Samenvatting

Het CvdR heeft het initiatief genomen voor een regelmatige monitoring van de wijze waarop de EGTS zich ontwikkelen als juridische entiteiten voor grensoverschrijdende, transnationale en interregionale samenwerking tussen overheden in Europa. Door een EGTS-platform op te richten, conferenties en discussiebijeenkomsten te organiseren, een website met uitgebreide informatie op te zetten en ook regelmatig monitoringverslagen uit te brengen heeft het Comité de basis gelegd voor de ontwikkeling van voortgezette doelgerichte acties. Het CvdR-advies over de herziening van Verordening (EG) 1082/2006¹ bevat een kritische evaluatie van de EGTS, waarbij wordt ingegaan op de geboekte successen, de uitdagingen en de ontwikkelingsperspectieven. Het document zal een impuls geven aan het debat op Europees niveau. Tegelijkertijd zal moeten worden nagedacht over verdere stappen die kunnen worden genomen om EGTS-initiatieven effectief te steunen.

Het aantal reeds opgezette EGTS is in stijgende lijn, terwijl er in verschillende delen van Europa nog heel wat in de pijplijn zitten. Een blik op de kaart van de EU-27 leert ons dat het totale aantal reeds opgezette plus nog in voorbereiding zijnde EGTS ongeveer dertig bedraagt. De groeperingen die reeds functioneren, omvatten bij elkaar meer dan 350 lokale en regionale overheden, die 20 miljoen Europeanen vertegenwoordigen. Voorlopig staat het aantal EGTS die geheel of gedeeltelijk zijn gerealiseerd, nog toe om de ontwikkelingen nauwgezet te volgen, waarbij kwalitatieve informatie voorop staat. Via directe contacten met personen die in de EGTS werkzaam zijn, alsmede met vertegenwoordigers van de aanmeldingsorganen, kunnen nieuwe inzichten en diepgaande kennis worden opgedaan.

Overzicht van wettelijke bepalingen en uitdagingen

In het begin van 2011 waren in bijna alle lidstaten de nodige wettelijke bepalingen van kracht, behalve in drie landen met een sterke federale structuur, waar bepaalde onderdelen van de wetgeving nog niet zijn geïmplementeerd. Partners uit elf lidstaten hebben inmiddels besloten om toe te treden tot een EGTS. Een flink aantal lidstaten heeft al ervaring opgedaan met de EGTS als juridisch instrument. Toch zijn er nog altijd vrij veel landen die nog geen enkele ervaring hebben met het toepassen van nationale bepalingen.

Voor het eerst zijn ook vertegenwoordigers van de aanmeldingsorganen en juridische experts bij de monitoring betrokken. Het is mogelijk dat enkele EGTS de aanmeldingsprocedure hebben ervaren als een moeilijke uitdaging, maar uit de hier verrichte studie blijkt dat dit voor de meeste gevallen toch niet opgaat.

¹ Initiatiefadvies van het Comité van de Regio's over "Nieuwe perspectieven voor de herziening van de EGTS-Verordening", goedgekeurd op 27 februari 2011. Ref. CDR 100/2010, rapporteur Alberto NÚÑEZ FEIJÓO (ES/EVP), minister-president van Galicië.

Een belangrijke constatering is dat een dergelijke uitdaging voor beide kanten geldt. Het is waar dat het functioneren van EGTS bepaalde nieuwe juridische implicaties met zich mee kan brengen die om een rechterlijke uitspraak vragen. Autoriteiten in de ene lidstaat zullen begrip moeten opbrengen voor hun collega's in de andere, terwijl ook is gebleken dat de documenten die door de EGTS zijn voorgelegd, soms simpelweg om een nadere precisering vragen.

Eén ding is heel duidelijk geworden voor alle betrokken partijen: de aanmeldingsprocedure dient bij voorkeur te worden gezien als een proces waarbij de dialoog centraal staat. Vereenvoudiging van de procedure op basis van opgedane ervaringen zal het gemakkelijker maken om een goede dialoog op te zetten, die weer de voorwaarden schept voor een vlotte en probleemloze juridische erkenning.

De belangrijkste door de verschillende EGTS-stakeholders gesignaleerde juridische uitdagingen zijn:

- tijdrovende opstartprocedures vanwege juridische onduidelijkheden; dit probleem zal naar te vrezen valt nog wel een tijdje blijven spelen, omdat de meeste lidstaten nog geen praktische ervaring hebben opgedaan met de toepassing van nationale bepalingen;
- het aanwerven van personeel, dat tijdens de opstartfase verreweg het grootste struikelblok blijkt te zijn; detachering zou hier soelaas kunnen bieden, d.w.z. personeel in dienst van een ander orgaan wordt gedetacheerd bij een EGTS (die de kosten voor haar rekening neemt);
- de structuur van de besluitvorming en de implicaties hiervan in het geval van een uitbreiding en voor de operationele beslissingen; met name de vereiste evenredigheid (principe van pariteit) t.a.v. de samenstelling van de EGTS-organen is in de meeste gevallen nogal star; dit zou een belemmering kunnen vormen als men de organen wil uitbreiden met nieuwe leden en als de besluitvorming in een al te strak keurslijf wordt gestoken, waardoor er geen flexibele benadering meer mogelijk is; als het om cruciale strategische kwesties gaat, is unanimitéit in de besluitvorming geboden;
- juridische problemen bij het uitvoeren van bepaalde activiteiten waar EGTS die zichzelf zien als open structuren voor grensoverschrijdende initiatieven, nog niet eerder ervaring mee hebben opgedaan; dergelijke problemen hebben zich bijv. voorgedaan bij de ziektekostenverzekering van stagiaires die meedoen aan een uitwisselingsprogramma.

Casestudy's

Hieronder volgt een overzicht van de bestaande EGTS²

Naam van EGTS:	Landen³	Belangrijkste ontwikkelingen in het veld
Eurometro-pool Rijsel-Kortrijk-Doornik	<u>FR</u> , BE	De personeelsproblemen zijn opgelost en de werkzaamheden op het gebied van governance voor de grensoverschrijdende agglomeraties worden voortgezet; de klemtoon ligt op het verankeren van de werkmethodes, strategisch denken en kleinschalige proefprojecten.
Ister-Granum	<u>HU</u> , SK	Deze EGTS komt voort uit een lange traditie van samenwerking (eerste Euregio van "nieuwe" lidstaten) en is bedoeld om de sociaaleconomische samenhang van de 89 deelnemende steden en gemeenten te versterken.
Galicië - Noord-Portugal	<u>ES</u> , PT	Deze EGTS werd al in 2008 opgericht maar ging pas in 2010 van start. Galicië heeft sterk geleden onder de economische crisis, en de EGTS heeft, als uitvoerend orgaan van de Werkgemeenschap, haar activiteiten dan ook toegespitst op de versterking van de sociaal-economische samenhang van het gebied.
Amphictyony	<u>GR</u> , CY, IT, FR	Deze EGTS is een samenwerkingsverband van 53 steden en gemeenten uit Cyprus, Griekenland, Italië en Frankrijk. Het is de bedoeling deze groepering in de toekomst uit te breiden tot derde landen als Servië, Turkije en Israël/Palestina.
UTTS ⁴	SK, <u>HU</u>	Deze EGTS werd in januari 2009 opgericht door lokale overheden in Hongarije en Slowakije om de sociaaleconomische samenhang tussen de territoriale eenheden te bevorderen. Het ligt in de bedoeling ook partners uit Oekraïne hierbij te betrekken.

² Hoewel in de meeste gevallen een vertegenwoordiger van de EGTS in kwestie kon worden geïnterviewd, is een aantal studies enkel gebaseerd op bestudering van stukken.

³ Het land waar zich de zetel van de EGTS bevindt, is onderstreept.

⁴ Gezien de vele problemen is de toekomst van deze EGTS onzeker, aldus een van de vertegenwoordigers.

Naam van EGTS:	Landen ³	Belangrijkste ontwikkelingen in het veld
Karst-Bodva	<u>HU</u> , SK	Het gaat hier om een – vanuit geografisch standpunt – vrij kleinschalig initiatief in een gebied met een rijk natuurlijk erfgoed, dat nog in de kinderschoenen staat. Hoewel actief gezocht wordt naar nieuwe leden, zijn de criteria om in aanmerking te komen, blijkbaar vrij strikt, aangezien al een aantal kandidaten werd afgewezen.
Duero-Douro	<u>ES</u> , PT	Dit is de EGTS met het grootste aantal leden. Kenmerkend is het sterke gevoel van betrokkenheid van de deelnemers. Er zijn plannen voor een uitbreiding met 17 nieuwe leden en het aantal personeelsmedewerkers is gestegen. De groepering plukt de vruchten van de lange traditie van samenwerking in de regio.
West-Vlaanderen/ Vlaanderen-Duinkerke- Côte d'Opale	<u>FR</u> , BE	Deze EGTS komt voort uit een lange traditie van samenwerking. De sociaal-economische samenhang kan worden versterkt dankzij multilevel governance. Een van de leden ondergaat momenteel ingrijpende structurele veranderingen, die van invloed zijn op de werking van de EGTS.
ARCHIMED	<u>IT</u> , ES, CY	Deze EGTS omvat het eiland Sicilië, de Balearen en het Ontwikkelingsagentschap van Larnaca (Cyprus). Zij heeft tot doel om een ruimte te creëren voor samenwerking en uitwisseling tussen eilanden in de Middellandse Zee, en om hun gemeenschappelijke belangen op Europees niveau te promoten.
Euroregio Pyrénées-Méditerranée	<u>FR</u> , ES	Deze EGTS, bestaande uit vier regionale partners, is opgezet op basis van een duidelijke politieke behoefte aan samenwerking. Zij omvat interessante projecten op het gebied van onderwijs, bedrijfsleven en cultuur. Momenteel is een discussie gaande over de rol van de EGTS in het regionale en nationale beleid.
Eurodistrict Strasbourg –	<u>FR</u> , DE	Een grootschalig burgerparticipatieproject en tal van andere projecten hebben het proces een impuls

Naam van EGTS:	Landen ³	Belangrijkste ontwikkelingen in het veld
Ortenau		gegeven en het team gemotiveerd. Vanuit juridisch oogpunt hebben de recente uitbreiding van het partnerschap en de aanwerving van personeel de werking van deze EGTS gewijzigd.
ZASNET	<u>PT</u> , ES	Deze groepering is begin 2010 opgericht: een van de belangrijkste eerste stappen was een gezamenlijke verklaring inzake een natuureservaat, bedoeld om de duurzame ontwikkeling op het gemeenschappelijke grondgebied te bevorderen.
Grande Région	<u>FR</u> , DE, BE, LU	Deze EGTS, die optreedt als beheersautoriteit van een multilateraal samenwerkingsprogramma, is momenteel bezig een nieuwe werkwijze en taakverdeling uit te stippelen onder de belangrijkste actoren van het programma (beheersautoriteit, gezamenlijk technisch secretariaat, toezichtcomité).
Hospital de la Cerdanya	<u>ES</u> , FR	Dit ziekenhuis bevindt zich in de oprichtingsfase en zal in 2012 worden geopend; het is tevens de inspiratiebron voor verschillende initiatieven op het gebied van regionale governance in de gezondheidszorg.
Eurodistrict Saar-Moselle	<u>FR</u> , DE	Deze EGTS, die voortkomt uit een tienjarige samenwerking, streeft naar de ontwikkeling van de sectoren toerisme, gezondheidszorg en vervoer in een gebied dat 600.000 inwoners telt. Het doel is een gemeenschappelijke governance tot stand te brengen en de Frans-Duitse samenwerking te intensiveren.
Pons Danubii	<u>SK</u> , HU	Dit samenwerkingsverband van steden is opgericht in 2010, heeft een directeur benoemd en probeert op proactieve wijze zijn draagvlak te consolideren met ETS-projecten.
Abaúj-Abaújban	SK, <u>HU</u>	Deze EGTS, die is gebaseerd op eerdere en lopende ETS-projecten, is halverwege 2010 opgericht. Het uitvoerend orgaan is een stichting, die tamelijk actief is in grensoverschrijdende

Naam van EGTS:	Landen ³	Belangrijkste ontwikkelingen in het veld
		activiteiten op verschillende gebied.
Bánát-Triplex Confinium Ltd.	<u>HU</u> , RO	Groepering van 74 gemeenten, opgericht in januari 2011. Uitvoering van strategieën ter bevordering van concurrentievermogen en ontwikkeling op het gebied van landbouwinnovatie, hernieuwbare energiebronnen, infrastructuur en onderwijs/opleiding. Streeft naar de opname van leden uit Servië.

Een aantal groeperingen is momenteel in oprichting. Daarvan zijn er enkele die nieuwe, als uniek te beschouwen functies uitoefenen, zoals:

- De EGTS Esch-Belval coördineert de reconversie van een oud industriegebied van circa 600 ha aan de grens tussen Frankrijk en Luxemburg.
- Het internationale mariene park Bouches du Bonifacio, tussen Corsica en Sardinië, streeft naar het gezamenlijk beheer van een twee lidstraten bestrijkend zeereservaat dat is gelegen in een internationale zeestraat.
- Het project Interreg IVB NWE "Code 24" voorziet in de oprichting van een EGTS ter continuering van de samenwerking. Dit project is bedoeld ter coördinatie van economische ontwikkeling en planningsactiviteiten op het gebied van ruimtelijke ordening, vervoer en milieu langs de trans-Europese spoorweg (TEN-V) nr. 24 van Rotterdam naar Genua.
- Het Europees netwerk voor stedelijke kennis (EUKN), dat voortkomt uit een bestaand netwerk voor de uitwisseling van kennis over stedelijke thema's en waaraan 15 lidstaten meedoen.

Belangrijkste bevindingen

Er wordt inmiddels al zo'n 3,5 jaar aan de ontwikkeling van EGTS gewerkt (de eerste is opgericht in 2008) en daarbij zijn een aantal geografische patronen te onderscheiden.

De *hotspots* op EGTS-gebied zijn:

- Spanje-Frankrijk-Portugal – EGTS voor regionale ontwikkeling in de grensgebieden: opmerkelijk hier is de lange geschiedenis van samenwerking, waarvan een grote impuls uitgaat. Het doorlopende ontwikkelingsproces hangt samen met sterke overeenkomsten qua taal en cultuur en grootschalige

politieke ondersteuning op basis van verdragen die tot verschillende voorlopers van de EGTS hebben geleid.

- België-Luxemburg-Frankrijk-Duitsland – beleidsmaatregelen voor geïntegreerde agglomeraties: sinds de jaren '50 voltrekt zich reeds een continu proces van economische en civiele integratie; in dit dichtbevolkte en zeer geïntegreerde gebied zijn sinds 2006 een aantal EGTS ontstaan – Eurodistricts, Eurometropole – die betrekking hebben op strategische ontwikkeling en op de ontwikkeling en uitvoering van projecten met het oog op het beheer van grensoverschrijdende gebieden of agglomeraties.
- Hongarije-Slowakije – de EGTS als instrument voor lokale en regionale ontwikkelingsinitiatieven: de ontwikkelingen zijn hier het afgelopen jaar heel hard gegaan – naast de EGTS Ister Granum zijn nieuwe groeperingen gevormd – al deze groeperingen zijn sterk afhankelijk van financiering in het kader van ETS-projecten.
- Middellandse Zeegebied: de EGTS als instrument om losse samenwerkingsverbanden te consolideren, door culturele uitwisselingen en politiek overleg te bevorderen en gezamenlijke belangen te behartigen op EU-niveau.

De **taken** van de gevestigde EGTS kunnen als volgt worden ingedeeld:

- Breed opgezette initiatieven op het vlak van beleidsontwikkeling, strategische ontwikkeling en acties in het kader van de Europa 2020-strategie: veruit de meeste EGTS beslaan een breed scala aan thema's. De activiteiten van deze EGTS zijn gebaseerd op een verkennende en consoliderende benadering van nieuwe vormen van governance en samenhang. Kenmerkend zijn de vorming van een nieuwe geografische entiteit en het feit dat er politiek overleg plaatsvindt tussen partijen die voorheen niet regelmatig bijeenkwamen. Impliciet gaan zij de uitdaging aan om niet alleen naar puur lokaal eigenbelang te kijken, maar samen te werken aan een meer algemene ontwikkelingsstrategie.
- Beheer van ETS-programma's: één EGTS treedt op als beheersautoriteit voor een multilateraal CBC-programma (waar vier lidstaten bij zijn betrokken).
- Openbare dienstverlening: de EGTS 'Hospital de la Cerdanya' beheert een ziekenhuis; in zekere zin – wat financiële omvang en impact aangaat – is bij deze EGTS sprake van een bijzonder grote bereidheid om samen actie te ondernemen. Met de opening van het ziekenhuis in 2012 komt een einde aan een lang en intensief overlegproces. De EGTS 'Duero-Duero' richt zich op het samenvoegen van gemeentelijke sociale diensten. Met de oprichting van de EGTS 'Parc Marin International des Bouches du Bonifacio', waaraan momenteel wordt gewerkt, zal een grensoverschrijdend natuurpark onder gezamenlijk beheer komen te staan.

Ook worden momenteel volstrekt nieuwe, unieke modellen voor EGTS en hun taken besproken. EGTS zouden in de periode na 2013 een drijvende kracht kunnen worden achter het toekomstige beheer van ETS-netwerkprogramma's als INTERACT en ESPON.

Eenzijds zouden de EGTS – als erkende juridische entiteiten – ervoor kunnen zorgen dat lidstaten een grotere betrokkenheid bij dit soort programma's aan de dag leggen, terwijl zij anderzijds nieuwe modellen voor governance en financieel management zouden kunnen ondersteunen (waarbij de huidige knelpunten bij de uitvoering dus uit de weg worden geruimd).

Territoriale samenhang en bestuur

Bij de casestudy's die we voor dit document hebben uitgewerkt, waren drie hoofdlijnen te zien bij de benadering van territoriale samenhang en governance:

- Betere samenwerking tussen leden en partners, omdat de EGTS met haar solide structuur alle relevante partners bij elkaar brengt.
- Verbeterde zichtbaarheid van de territoriale samenhang, omdat de EGTS de territoriale samenwerking meer op de voorgrond zet en ook zorgt voor meer juridische, politieke en economische bevoegdheden.
- Verbeteringen dankzij het rechtskader van een EGTS.

Opties voor een uitgebreidere EGTS-communicatiestrategie

De EGTS-communicatiestrategie dient gestoeld te zijn op twee belangrijke actiepijlers:

- De lancering en ontwikkeling van het EGTS-platform, dat niet alleen voorbeelden omvat van de circa dertig bestaande of in ontwikkeling zijnde EGTS, maar ook een grotere groep betrokken partijen samenbrengt, zoals ondersteunende organisaties, deskundigen en andere transculturele structuren.
- Bijdrage tot een grotere bekendheid van en een bredere belangstelling voor de EGTS. Op dit moment lopen er circa tachtig grensoverschrijdende en circa vijftien transnationale ETS-programma's. Deze programma's brengen instellingen bij elkaar die voor steun in aanmerking komen, omdat ze belangstelling hebben getoond voor nieuwe samenwerkingsvormen en die als een potentiële 'markt' voor EGTS kunnen worden beschouwd. Daarnaast moeten ook de nationale overheden bij een en ander worden betrokken.

Gezien het kleine aantal EGTS bestaat de uitdaging er vooral in om de EGTS-structuur te presenteren als een aantrekkelijk instrument op de agenda van de betrokken partijen, met name bij de overwegingen en onderhandelingen voor de

komende steunperiode (2014-2020). Daarbij verdienen twee punten bijzondere aandacht:

- Er moet een nauwere aansluiting komen op de ETS-netwerkprogramma's (INTERACT, URBACT, Interreg IVB, ESPON), die een waardevolle bijdrage kunnen leveren aan de bewustmaking t.a.v. EGTS.
- Het debat over de rol van EGTS in het kader van de ETS moet worden aangestuurd. Financiering door de EU zal de belangrijkste prikkel blijven voor territoriale samenwerkingsprojecten. Voor het consolideringsproces van een groot aantal bestaande EGTS is deze financiering essentieel. Nu DG Regio een verslag zal uitbrengen over de tenuitvoerlegging van de EGTS-Verordening in 2011 en voorstellen zal doen voor verbetering, kunnen er via een duidelijk pleidooi voor EGTS overtuigende argumenten voor de meerwaarde daarvan worden aangedragen. Dit zal een impact hebben op de programmering voor de komende steunperiode (2014-2020).

Om een breder publiek te bereiken dient er gebruik te worden gemaakt van het volgende (reeds redelijk vertrouwde) instrumentarium:

- de website van het EGTS-platform en het gemeenschappelijk raadplegend platform. De website dient als centraal informatiepunt te fungeren. Daarbij is een belangrijke rol weggelegd voor communicatie 2.0, zoals een online forum en sociale netwerken. De input die nodig is om voortdurend up-to-date te blijven, moet niet worden onderschat. Wat het geplande raadplegend platform betreft, staat het buiten kijf dat de betrokken partijen bijzonder geïnteresseerd zullen zijn in juridische kwesties;
- overleg en nauwere samenwerking met bestaande informatieknoppunten, in het bijzonder DG Regio, INTERACT, URBACT en *Mission Opérationnelle Transfrontalière* (MOT), de Werkgemeenschap van Europese Grensgebieden (WVEG) en andere ondersteunende organisaties;
- groepen van deskundigen op vooral de volgende twee terreinen: kennis op het gebied van *governance* en strategie- en beleidsontwikkeling, en interpretatie van wet- en regelgeving. Toch moet er nog enige duidelijkheid worden verschaft omtrent de financiering van deskundigen, aangezien de specifieke vereisten en de bestuurscultuur op nationaal niveau nog altijd een belangrijke uitdaging vormen;
- speciale evenementen, persoonlijke contacten en telefoongesprekken zijn cruciale ingrediënten om succesvol te kunnen netwerken. Zelfs goed functionerende online platformen kunnen niet de plaats innemen van regelmatige bijeenkomsten als het gaat om *teambuilding*. Belangrijke doelgroepen zijn de bij EGTS betrokken partijen en aanmeldingsorganen, maar ook de deelnemers aan en begunstigden van ETS-programma's;

- toezicht zal een essentiële activiteit blijven om de verschillende ontwikkelingen te kunnen volgen. De huidige jaarlijkse verslaglegging lijkt voldoende om een goede analyse te kunnen maken van de ontwikkelingen in het veld. Gezien de verwachte toename van het aantal EGTS zal de wijze van verslaglegging veranderen en wellicht worden aangepast, zodat een en ander rechtstreeks op de website kan worden gezet.
-