

# **Poročilo o spremljanju EZTS za 2010**

## **Povzetek**

**Povzetek je pripravil  
METIS, GmbH (avtorja: Jürgen Pucher in Alice Radzyner)  
Poročilo ne predstavlja uradnih stališč Odbora regij**

Več informacij o Evropski uniji in Odboru regij je na voljo na internetnih straneh  
<http://www.europa.eu> in <http://www.cor.europa.eu>.

© Evropska unija, 2011  
Delna reprodukcija je dovoljena ob izrecni navedbi vira.

## **Povzetek**

OR je začel redno spremljati razvoj EZTS kot evropskega pravnega subjekta za čezmejno, nadnacionalno in medregionalno sodelovanje subjektov javnega prava. Ustanovitev platforme EZTS, organizacija konferenc in srečanj za razpravo, vzpostavitev obsežne spletne strani ter redna poročila o spremljanju so temelj za razvoj nadaljnjih ciljnih ukrepov. Mnenje OR o reviziji Uredbe (ES) 102/2006<sup>1</sup> predstavlja kritično oceno uspeha, izzivov in razvojnih perspektiv EZTS. Mnenje bo spodbudilo razpravo na evropski ravni. Hkrati je pomembno, da se razmisli o nadaljnjih korakih ciljne podpore za pobude EZTS.

Število ustanovljenih EZTS se je povečalo in v nekaterih delih Evrope jih je precejšnje število še v pripravi. Pogled na zemljevid EU-27 razkrije, da je skupno število ustanovljenih EZTS in tistih v pripravi približno 30, v že ustanovljenih EZTS pa sodeluje več kot 350 lokalnih in regionalnih oblasti, ki predstavljajo 20 milijonov Evropejcev. Število oblikovanih EZTS in tistih, ki so v ustanavljanju, še vedno omogoča podrobno spremljanje razvoja s poudarkom na kakovostnih informacijah. Vzpostavitev neposrednih stikov z osebami, ki delajo v EZTS, ter predstavniki priglasitvenih organov je omogočila nov vpogled in pridobitev novega poglobljenega znanja.

## **Pregled pravnih predpisov in vprašanj**

Do začetka leta 2011 so skoraj vse države članice sprejele nacionalne pravne predpise – le v treh državah z močno zvezno strukturo deli zakonodaje še niso sprejeti. Partnerji iz 11 držav članic so sklenili postati del enega od EZTS. Pomembno število držav članic je pridobilo izkušnje s pravnim instrumentom EZTS. Vendar pa pomembno število držav članic še nima nobenih praktičnih izkušenj z uporabo nacionalnih določb.

Prvič so bili v raziskavo vključeni tudi predstavniki priglasitvenih organov in pravni strokovnjaki. Nekateri EZTS so priglasitveni postopek morda izkusili kot izziv, vendar pa glede na izkušnje, zbrane v tej raziskavi, to ne velja za večino primerov. Pomembno je, da je to izziv za obe strani. Dejansko na podlagi delovanja EZTS lahko pride do še neznanih pravnih posledic, ki bodo predmet pravne presoje. Oblasti se morajo naučiti razumeti svoje sogovornike v sosednji državi, v nekaterih primerih pa bi morali biti dokumenti, ki so jih predložili EZTS, enostavno bolj jedrnat.

Nekaj je postalo jasno na obeh straneh: bolje je, da postopek priglasitve poteka v obliki dialoga. Poenostavitev, ki temelji na izkušnjah, olajšuje vzpostavitev primerne dialoga, ki pa je ključnega pomena za hitro pravno priznanje brez težav.

Glavne pravne težave, ki so jih navedle zainteresirane strani EZTS, so naslednje:

---

<sup>1</sup>

Mnenje na lastno pobudo Odbora regij Nove perspektive za revizijo uredbe o EZTS, sprejeta 27. februarja 2001. Ref.: CDR 100/2010, poročevalec: Alberto NÚÑEZ FEIJÓO (ES/EPP), predsednik avtonomne pokrajine Galicija.

- Dolg postopek ustanavljanja zaradi pomanjkanja pravne jasnosti. Pričakovati je, da se bo ta težava pojavljala tudi v bližnji prihodnosti, saj večina držav članic še nima praktičnih izkušenj z uporabo nacionalnih določb.
- Zdaleč največja ovira v fazi ustanavljanja je zaposlovanje osebja; napotitev delavcev bi bila lahko rešitev, to pomeni, da bi uslužbenke, zaposlene v drugi instituciji, napotili v EZTS (ki bi povrnili stroške).
- Strukture odločanja in njihov vpliv na odločitve o širitvi in delovanju: v večini primerov je proporcionalni ali paritetni sistem članskega zastopstva v EZTS dokaj tog. To bi lahko postalo ovira v primerih, kjer je predvidena širitev na nove člane in kjer bi proces odločanja nato lahko postal tog okvir, ki ne dopušča prožnih pristopov. Za bistvene strateške točke bi zato moralo biti potrebno soglasje pri odločanju.
- EZTS, ki se opredeljujejo kot odprti okviri za čezmejne pobude, se bodo morda pri izvajanju določenih dejavnosti soočili s še neznanimi pravnimi težavami. Do tega je na primer prišlo v zvezi z zdravstvenim zavarovanjem pri izmenjavi vajencev.

### Študija primerov

Tabela v nadaljevanju predstavlja ustanovljene EZTS<sup>2</sup>:

Ime EZTS	Države <sup>3</sup>	Glavni razvoj na terenu
Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai	<u>FR</u> , BE	Rešen je bil kadroviski položaj in nadaljuje se delo z upravljanjem za čezmejno konurbacijo: v središču so utrditev delovnih postopkov, priprava strategij in mali pilotni projekti.
Ister-Granum	<u>HU</u> , SK	Cilj EZTS je na podlagi dolge zgodovine sodelovanja (prva evroregija novih držav članic) okrepiti ekonomsko in socialno kohezijo v 89 sodelujočih občinah.
Galicia - Norte de Portugal	<u>ES</u> , PT	Čeprav je bil EZTS ustanovljen že leta 2008, je začel delovati šele leta 2010. Galicijo je močno prizadela gospodarska kriza in EZTS, ki je izvršni organ delovne skupnosti, je zlasti osredotočil svoje dejavnosti na povečanje socialne in ekonomske kohezije znotraj svojih meja.
Amphictyony	<u>GR</u> , CY, IT, FR	V EZTS sodeluje 53 občin s Cipra, iz Grčije, Italije in Francije. Cilj je, da se EZTS nekoč razširi na tretje države, kot so Srbija, Turčija in Izrael-Palestina.
UTTS <sup>4</sup>	SK, <u>HU</u>	EZTS so januarja 2009 ustanovile madžarske in slovaške lokalne oblasti za spodbujanje ekonomske in socialne kohezije med teritorialnimi enotami. Cilj je vključiti tudi partnerje iz Ukrajine.

<sup>2</sup> Za večino ETZS je bilo sicer mogoče anketirati njihove predstavnike, raziskava nekaterih primerov pa temelji izključno na sekundarnih podatkih.

<sup>3</sup> Podčrtana država je država, v kateri ima EZTS sedež.

Ime EZTS	Države <sup>3</sup>	Glavni razvoj na terenu
Karst-Bodva	<u>HU</u> , SK	Ta geografsko dokaj majhna pobuda na območju naravne dediščine še ni v operativni fazi. Čeprav si tudi aktivno prizadeva za pridobivanje novih članov, so merila za članstvo zelo omejujoča, saj je bilo zavrjneno več kandidatov.
Duero-Douro	<u>ES</u> , PT	EZTS z največjim številom članov, za katerega je značilno, da so udeleženci močno prevzeli odgovornost za pobudo. EZTS se namerava razširiti na 17 novih članov. Povečalo se je število uslužbencev. Združenje je v veliki meri imelo koristi od dolge zgodovine sodelovanja.
West-Vlaanderen /Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale EGTC	<u>FR</u> , BE	Združenje je imelo koristi od dolge zgodovine sodelovanja med člani. Socialna in ekonomska kohezija se lahko povečata zaradi upravljanja na več ravneh, ki je značilno zanj. V enem od članov trenutno potekajo pomembne strukturne spremembe, ki vplivajo na delovanje EZTS.
ARCHIMED	<u>IT</u> , ES, CY	V pobudi sodelujejo otok Sicilija, Balearski otoki in razvojna agencija Larnake s Cipra. Cilj je ustvariti prostor za sodelovanje in izmenjavo med sredozemskimi otoki in spodbujati njihove skupne interese v EU.
Eurorégion Pyrénées-Méditerranée	<u>FR</u> , ES	EZTS, ki zajema 4 regionalne partnerje, je bil ustanovljen na podlagi jasne politične potrebe po sodelovanju. Trenutno potekajo zanimivi projekti na področjih izobraževanja, poslovanja in kulture. Trenutno poteka razprava o vlogi EZTS v regionalni in nacionalni politiki.
Eurodistrict Strasbourg-Ortenau	<u>FR</u> , DE	Procesu so dali zagon obsežen projekt državljanske udeležbe in številni drugi projekti, kar je tudi motiviralo skupino. S pravnega vidika so nedavna razširitev partnerstva in vprašanja, povezana z zaposlovanjem, spremenila dinamiko delovanja EZTS.
ZASNET	<u>PT</u> , ES	Združenje je bilo ustanovljeno v začetku leta 2010: eden od prvih pomembnih korakov je bila skupna izjava v podporo rezervata biosfere za spodbujanje trajnostnega razvoja na skupnem območju.
Grande Région	<u>FR</u> , DE, BE, LU	EZTS, ki deluje kot organ upravljanja za večstranske programe sodelovanja, sedaj vzpostavlja nove postopke in prerazporeja naloge med glavnimi programskimi akterji (organ upravljanja, skupni tehnični sekretariat, nadzorni odbor).

4

Po besedah enega od predstavnikov je delovanje EZTS problematično in njegova prihodnost negotova.

Ime EZTS	Države <sup>3</sup>	Glavni razvoj na terenu
Hospital de la Cerdanya	<u>ES</u> , FR	Bolnišnica je v gradnji in se bo odprla leta 2012; postaja tudi jedro za različne pobude o regionalnem upravljanju v zdravstvenem sektorju.
Eurodistrict Saar Moselle	FR, <u>DE</u>	Na podlagi 10-letnega sodelovanja je cilj EZTS spodbujanje razvoja ozemlja s 600 000 prebivalci na področju turizma, zdravja in prometa. Cilj je doseči skupno upravljanje in povečati francosko-nemško sodelovanje.
Pons Danubii	<u>SK</u> , HU	Sodelovanje mest se je začelo 2010 in je imenovalo direktorja ter si proaktivno prizadeva utrditi temelje s projekti, ki jih financira evropsko teritorialno sodelovanje.
Abauj-Abaujban EGTC	SK, <u>HU</u>	Združenje, ki gradi na preteklih in sedanjih projektih evropskega teritorialnega sodelovanja, je bilo ustanovljeno sredi leta 2010. Njegov operativni organ je fundacija, ki je precej dejavna pri čezmejnih dejavnostih na različnih področjih.
Bánát-Triplex Confinium Ltd.	<u>HU</u> , RO	Združenje, ki je bilo ustanovljeno januarja 2011, zajema 74 občin. Izvaja strategije konkurenčnosti in razvoja na področju kmetijskih inovacij, obnovljivih virov energije, infrastrukture ter izobraževanja in usposabljanja. Cilj je vključiti tudi člane iz Srbije.

Nekaj združenj je trenutno še v fazi ustanavljanja. Naslednji trije primeri so združenja, ki predstavljajo nove funkcije EZTS brez primere:

- EZTS Esch-Belval – kot usklajevalno mesto za prestrukturiranje starega industrijskega območja s površino približno 600 ha na meji med Francijo in Luksemburgom.
- Parc Marin International des Bouches du Bonifacio med Korziko in Sardinijo si prizadeva skupno upravljati dvonacionalni morski rezervat, ki se nahaja v mednarodni ožini.
- Projekt Interreg IVB NWE "Code 24" predvideva EZTS za zagotavljanje trajnega sodelovanja. Cilj projekta je usklajevanje gospodarskega razvoja ter prostorskega, prometnega in ekološkega načrtovanja vzdolž vseevropske železniške osi (TEN-T) št. 24 od Rotterdama do Genove.
- Evropsko omrežje urbanističnega znanja (European Urban Knowledge Network) se je razvilo iz obstoječe mreže za izmenjave o vprašanih mestnega razvoja, ki zajema 15 držav članic.

## Glavne ugotovitve

Po približno treh letih in pol dejanskega razvoja EZTS (prvi je bil ustanovljen leta 2008) je mogoče razbrati nekatere geografske vzorce.

Ugotovljena so bila naslednja glavna območja razvoja EZTS:

- Španija-Francija-Portugalska - EZTS za regionalni razvoj na mejnih območjih: posebna značilnost teh obmejnih območij je dolga zgodovina sodelovanja kot glavna spodbuda. Neprestani razvoj je povezan z izrazitimi jezikovnimi in kulturnimi podobnostmi ter močni politični podpori, ki temelji na pogodbah, ki so vodile k oblikovanju različnih predhodnikov EZTS.
- Belgija-Luksemburg-Francija-Nemčija – politike za povezane konurbacije: od 50-ih let je potekal neprestan proces gospodarskega in družbenega povezovanja; na tem gosto poseljenem in močno povezanem območju se je od leta 2006 pojavilo mnogo EZTS – evrookrožij in eurometropol – kar pomeni pripravo strategij, razvoj projektov in izvajanje z namenom upravljanja čezmejnih ozemelj ali konurbacij.
- Madžarska-Slovaška – EZTS kot sredstvo za lokalne in regionalne razvojne pobude: na teh območjih je bilo v preteklem letu dogajanje dokaj živahno – poleg EZTS Ister Granum so se pojavila nova združenja – vsa združenja so močno odvisna od financiranja projektov evropskega teritorialnega sodelovanja.
- Sredozemski bazen: EZTS je instrument za utrjevanje struktur ohlapnega sodelovanja za spodbujanje kulturnih izmenjav, političnega dialoga ter zastopanja skupnih interesov na ravni EU.

Funkcije ustanovljenih EZTS je mogoče razvrstiti na naslednji način:

- Široko zasnovane pobude za razvoj politik, pripravo strategij in ukrepe, ki jih je mogoče povezati s strategijo Evropa 2020: velika večina obstoječih EZTS se ukvarja s široko paleto tem. Ta tip EZTS je usmerjen k raziskovanju in utrjevanju novih načinov upravljanja in kohezije. Zanj sta značilni ustanovitev nove geografske enote in politična razprava med akterji, ki se prej niso redno srečevali. Implicitno se spoprijemajo z izzivom prebroditve zgolj lokalnih interesov v prid prispevka k širši razvojni strategiji.
- Upravljanje programov evropskega teritorialnega sodelovanja: eden od EZTS deluje kot organ upravljanja za večstranski program čezmejnega sodelovanja (ki zajema štiri države članice).
- Zagotavljanje javnih storitev: EZTS "Hospital de la Cerdanya" upravlja bolnišnico; do neke mere ta EZTS v smislu finančnega obsega in učinka predstavlja posebno močno zavezo za skupno ukrepanje. Odprtje objekta leta 2012 bo sklenilo dolg in intenziven proces razprav. EZTS "Duero-Douro" namerava združiti občinske socialne storitve. EZTS "Parc Marin International des Bouches du Bonifacio", ki je v ustanavljanju, bo omogočil skupno upravljanje čezmejnega naravnega parka.

Trenutno potekajo tudi razprave o popolnoma novih pristopih do EZTS brez primere in o njihovih funkcijah. EZTS bi lahko postalo gonilo prihodnjega upravljanja programov mrežnega povezovanja evropskega teritorialnega sodelovanja, kot sta INTERACT in ESPON, v obdobju po letu 2013.

Po eni strani bi lahko EZTS kor priznani pravni subjekti okrepili zavezo držav članic k tovrstnemu programu, na drugi pa bi lahko podprli nove pristope k upravljanju in finančnemu upravljanju (ter tako prebrodili trenutne ovire pri izvajanju).

### **Teritorialna kohezija in upravljanje**

Pri proučevanju študij primerov, ki smo jih pripravili za to raziskavo, smo ugotovili tri glavne načine obravnavanja teritorialne kohezije in upravljanja:

- Boljše sodelovanje med člani in partnerji, ker EZTS zaradi trdne strukture združuje vse pomembne partnerje za eno mizo.
- Boljša vidnost teritorialne kohezije, ker EZTS povečuje prepoznavnost teritorialnega sodelovanja in je s to obliko sodelovanja mogoče izvajati večjo pravno, politično in gospodarsko moč.
- Izboljšave, ki jih prinaša pravni okvir EZTS.

### **Možnosti za razširjeno strategijo komuniciranja EZTS**

Strategija komuniciranja EZTS bi se morala opreti na dve glavni področji ukrepanja:

- Ustanovitev in razširitev platforme EZTS: platforma bi morala zajemati ne le približno 30 primerov obstoječih EZTS in EZTS v ustanavljanju, ampak večjo skupino zainteresiranih strani, kot so podporne organizacije, strokovnjaki in druge čezmejne strukture.
- Prispevek k ozaveščanju in širšemu zanimanju za EZTS: trenutno je približno 80 programov evropskega čezmejnega teritorialnega sodelovanja in 15 programov evropskega transnacionalnega teritorialnega sodelovanja. Ti programi združujejo institucije kot upravičence, ki so izkazali interes za nove pristope k sodelovanju – to bi lahko obravnavali kot potencialni trg za EZTS. Ciljati je treba tudi na nacionalne oblasti.

Glede na majhno število obstoječih EZTS je osrednji izziv predstaviti strukturo EZTS kot privlačen instrument na dnevnem redu akterjev, zlasti pri začetku razmišljanj in pogajanj za naslednje obdobje 2014–2020. Posebno pozornost v tem procesu je treba nameniti naslednjima dvema točkama:

- Okrepitev povezav s programi mrežnega povezovanja evropskega teritorialnega sodelovanja (INTERACT, URBACT, Interreg IVB, ESPON): ti programi bi lahko zagotovili dragoceno podporo za ozaveščanje o EZTS.
- Vodenje razprave o vlogi EZTS pri evropskem teritorialnem sodelovanju: financiranje EU bo še naprej ključna spodbuda za projekte, povezane s teritorialnim sodelovanjem. Za pomemben del obstoječih EZTS je tovrstno financiranje nujno za utrditev. Glede na to, da



bo GD Regio v letu 2011 pripravil poročilo o izvajanju direktive o EZTS ter predloge za njeno izboljšanje, lahko jasno stališče v prid EZTS zagotovi prepričujoče argumente o njegovi dodani vrednosti, to pa bo vplivalo na pripravo programov za naslednje obdobje (2014–2020).

Za nadaljnjo ciljno usmeritev na širšo javnost bi bilo treba uporabiti naslednja precej dobro poznana orodja:

- Spletno stran platforme EZTS in skupno platformo za posvetovanje: spletna stran bi morala biti osrednji vir informacij, vključno s komunikacijo 2.0 z uporabo spletnega foruma in socialnih mrež. Ne sme se podceniti vložek, ki je potreben za neprestano posodabljanje; v zvezi z načrtovano platformo za posvetovanje je jasno, da bo izmenjava o pravnih vprašanjih za zainteresirane strani izjemno zanimiva.
- Povezava in povečano sodelovanje z obstoječimi informacijskimi središči: zlasti GD Regio, INTERACT, URBACT in Mission Opérationelle Transfrontaliere (MOT), Združenje evropskih obmejnih regij (Association of European Border Regions, AEBR) in druge podporne organizacije.
- Skupine strokovnjakov, ki se osredotočajo na dve strokovni področji: znanje na področjih upravljanja, priprave strategij in politik na eni strani ter razlaga pravnih določb na drugi. Vendar pa je v zvezi s skupinami strokovnjakov potrebna jasnost v zvezi s financiranjem strokovnjakov, saj posebne zahteve in upravna kultura na nacionalni ravni še vedno predstavljajo velik izziv.
- Ciljni dogodki, osebni stiki in redni telefonski stiki so ključne sestavine za uspešno mreženje. Tudi dobro organizirane platforme ne morejo nadomestiti rednih dogodkov za oblikovanje skupnosti. Ključne ciljne skupine so zainteresirane strani EZTS, prigrasitveni organi ter zainteresirane strani in koristniki programov evropskega teritorialnega sodelovanja.
- Spremljanje bo še naprej ključno vprašanje, da se ohrani pregled nad potekom razvoja: sedanji enoletni cikel se zdi primeren za izvedbo dragocene ocene razvoja na terenu. Zaradi pričakovanega povečanja števila EZTS bo treba spremeniti metodo poročanja, ki bi jo lahko prilagodili tako, da bi se zagotavljali končni podatki za spletno stran.