

Rapport om övervakningen av EGTS 2010

Sammanfattning

**Sammanfattningen har skrivits av
METIS, GmbH (författare: Jürgen Pucher och Alice Radzyner)
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> .

© Europeiska unionen 2011

Kopiering av utdrag tillåten, under förutsättning att källan uttryckligen anges.

Sammanfattning

ReK har inlett en regelbunden övervakning av utvecklingen av EGTS, som är EU:s rättsliga enhet för gränsöverskridande, transnationellt och mellanregionalt samarbete mellan offentliga enheter. Genom att inrätta EGTS-plattformen, organisera konferenser och debatter, tillhandahålla en heltäckande webbplats samt offentliggöra regelbundna övervakningsrapporter har man lagt grunden för vidareutvecklingen av målinriktade åtgärder. ReK:s yttrande om översynen av förordning (EG) 1082/2006¹ utgör en kritisk bedömning av de europeiska grupperingarnas framgångar, utmaningar och utvecklingsperspektiv. Yttrandet kommer att stimulera diskussionen på europeisk nivå. Samtidigt är det viktigt att överväga nästa steg för det målinriktade stödet till EGTS-initiativ.

Antalet etablerade europeiska grupperingar har ökat, och ett avsevärt antal EGTS håller på att utvecklas i olika delar av Europa. Om man betraktar kartan över EU-27 uppgår det totala antalet av etablerade och planerade EGTS till cirka 30, och de grupperingar som redan inrättats omfattar mer än 350 lokala och regionala myndigheter som företräder 20 miljoner européer. Befintliga EGTS och grupperingar under utveckling är fortfarande föremål för noggrann övervakning, med fokus på högkvalitativ information. Genom att upprätta direkt kontakt med personer som arbetar i grupperingarna samt företrädare för de myndigheter som hanterar anmälningarna skulle man kunna vinna nya insikter och ingående kunskaper.

Översyn av rättsliga bestämmelser och frågor

I början av 2011 hade nationella bestämmelser antagits i nästan alla medlemsstater – endast i tre länder med en stark federal struktur är delar av lagstiftningen ännu inte på plats. Partner från elva medlemsstater har beslutat att delta i EGTS. Ett stort antal medlemsstater har fått erfarenhet av det rättsliga EGTS-instrumentet, men många medlemsstater har fortfarande inte några praktiska erfarenheter av tillämpningen av de nationella bestämmelserna.

För första gången har företrädare för anmälningsmyndigheterna och rättsligt sakkunniga också inkluderats i undersökningen. Vissa av de europeiska grupperingarna kan ha upplevt anmälningsförfarandet som en utmaning, även om denna studie inte visar att så skulle varit fallet för flertalet. Det är viktigt att se att utmaningen är ömsesidig. Helt nya rättsliga effekter kan uppstå i samband med de europeiska grupperingarnas verksamhet, och måste då genomgå en rättslig prövning. Myndigheterna måste lära sig förstå sina motparter i grannländerna, och i vissa fall måste innehållet i de dokument som inkommit från EGTS helt enkelt omarbetas.

En sak har framträtt tydligt på båda håll: Det är bäst om anmälningsförfarandet kan grunda sig på en dialog- och samrådsprocess. En förenkling grundad på erfarenheter underlättar upprättandet av en verklig dialog, som i sin tur är nyckeln till att det rättsliga erkännandet ska gå snabbt och smidigt.

Följande stora rättsliga utmaningar har rapporterats av aktörerna i fråga om EGTS:

- Det tar lång tid att starta verksamheten på grund av rättsliga oklarheter. Detta kommer att fortsätta att utgöra ett problem under den närmaste framtiden, eftersom de flesta medlemsstater ännu inte har några praktiska erfarenheter av tillämpningen av de nationella bestämmelserna.

1 Regionkommitténs yttrande på eget initiativ, "Nya perspektiv inför översynen av EGTS-förordningen", antogs den 27 februari 2011. CdR 100/2010, föredragande Alberto Núñez Feijóo (ES-PPE), regionpresident i den autonoma regionen Galicien.

- Personalrekrutering är det överlägset största hindret i inledningskedet. Utstationering skulle kunna vara en lösning, dvs. att personal anställd av en annan institution utstationeras till den europeiska grupperingen (som ersätter kostnaderna).
- Beslutsstrukturer och deras följder för utvidgning och operativa beslut: För det första är proportionerna eller paritetssystemet för hur medlemmarna ska företrädas inom grupperingens organ ganska rigida. Detta kan utgöra ett hinder när man vill utvidga och ta in nya medlemmar och beslutsfattandet förvandlas till en rigid ram som inte tillåter flexibla tillvägagångssätt. Centrala strategiska frågor bör därför kräva enhälliga beslut.
- Sådana europeiska grupperingar som definierar sig som öppna strukturer för gränsöverskridande initiativ kan stöta på helt nya rättsliga problem när de vill genomföra viss verksamhet. Detta har till exempel varit fallet med sjukvårdsförsäkringar i samband med praktikantutbyten.

Fallstudier

I följande tabell återfinns etablerade EGTS²:

EGTS-Namn	Länder ³	Viktig utveckling på fältet
Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai	<u>FR</u> , BE	Personalsituationen har klarats upp och arbetet med styressättet för den gränsöverskridande storstadsregionen fortsätter: Arbetet inriktas på att befästa arbetsrutiner, strategiuppbyggnad och små pilotprojekt.
Ister-Granum	<u>HU</u> , SK	Med utgångspunkt i sin långa historia av samarbete (den första euroregionen i de "nya" medlemsstaterna) har grupperingen för avsikt att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen i de 89 kommuner som deltar.
Galicia - Norte de Portugal	<u>ES</u> , PT	Grupperingen inrättades 2008 och inledde sin verksamhet 2010. Galicien drabbades hårt av den ekonomiska krisen och grupperingen, som är den verkställande delen av arbetsgemenskapen, fokuserade i stor utsträckning sin verksamhet på att öka den socioekonomiska sammanhållningen inom grupperingens gränser.
Amphictyony	<u>GR</u> , CY, IT, FR	Grupperingen är ett samarbete mellan 53 kommuner i Cypern, Grekland, Italien och Frankrike. Tanken är att så småningom utvidga grupperingen till tredjeländer som Serbien, Turkiet, Israel och Palestina.

² Vi har kunnat intervjua företrädare för de flesta EGTS, men uppgifterna är i vissa fall enbart baserade på egna efterforskningar.

³ Det land som är understruket är det land där grupperingen har sitt rättsliga säte.

EGTS-Namn	Länder³	Viktig utveckling på fältet
UTTS ⁴	SK, <u>HU</u>	Grupperingen inrättades av lokala myndigheter i Ungern och Slovakien i januari 2009 för att främja den ekonomiska och sociala sammanhållningen mellan de territoriella enheterna. Man planerar att utvidga grupperingen med partner från Ukraina.
Karst-Bodva	<u>HU</u> , SK	Det är ett i geografiskt avseende ganska litet initiativ i ett naturskyddsområde som ännu inte har någon operativ verksamhet. Grupperingen söker också aktivt nya medlemmar, men kriterierna tycks vara mycket restriktiva och flera kandidater har underkänts.
Duero-Douro	<u>ES</u> , PT	Den europeiska gruppering som har det största antalet medlemmar, kännetecknas av att aktörerna känner starkt egenansvar för initiativet. Grupperingen planerar en utvidgning med 17 nya medlemmar. Antalet anställda har ökat. Grupperingen har dragit stor nytta av en lång historia av tidigare samarbete.
West-Vlaanderen /Flandre- Dunkerque-Côte d'Opale EGTC	<u>FR</u> , BE	Grupperingen har dragit nytta av en lång historia av tidigare samarbete mellan medlemmarna. Den socioekonomiska sammanhållningen kan stärkas tack vare grupperingens inslag av flernivåstyre. En av medlemmarna genomgår för närvarande stora strukturella förändringar som påverkar arbetet i EGTS.
ARCHIMED	<u>IT</u> , ES, CY	Initiativet omfattar Sicilien, Balearerna och utvecklingskontoret i Larnaca (Cypern), Målet är att skapa ett område för samarbete och utbyte för öarna i Medelhavet, och att främja dessa öars gemensamma intressen i EU.
Eurorégion Pyrénées-Méditerranée	<u>FR</u> , ES	Grupperingen består av fyra regionala partner och inrättades som en följd av ett tydligt politiskt behov av samarbete. För närvarande genomförs intressanta projekt på områdena utbildning, handel och kultur. Grupperingens roll i den regionala och nationella politiken diskuteras för närvarande.
Eurodistrict Strasbourg-Ortenau	<u>FR</u> , DE	Ett storskaligt projekt för medborgardeltagande och ett antal andra projekt har stimulerat processen och motiverat arbetslaget. Ur rättsligt perspektiv har en utvidgning av partnerskapet och vissa anställningsrelaterade frågor ändrat dynamiken för arbetet i grupperingen.

⁴ Enligt en av företrädarna har grupperingen stött på problem i verksamheten och står inför en ganska osäker framtid.

EGTS-Namn	Länder ³	Viktig utveckling på fältet
ZASNET	<u>PT</u> , ES	Grupperingen inrättades i början av 2010. En av de första större åtgärderna har varit att lägga fram en gemensam deklaration till förmån för ett biosfär-reservat för att främja hållbar utveckling i det gemensamma territoriet.
Grande Région	<u>FR</u> , DE, BE, LU	Grupperingen fungerar nu som förvaltningsmyndighet för ett multilateralt samarbetsprogram och håller på att etablera nya rutiner och en ny fördelning av arbetsuppgifterna mellan programmets viktigaste aktörer (förvaltningsmyndigheten, det gemensamma tekniska sekretariatet, övervakningskommittén).
Hospital de la Cerdanya	<u>ES</u> , FR	Sjukhuset är under uppbyggnad och kommer att invigas 2012. Det har också fungerat som utgångspunkt för olika initiativ inom hälsovårdssektorn.
Eurodistrict Saar Moselle	<u>FR</u> , DE	Baserat på tio års samarbete har grupperingen som mål att främja utvecklingen i ett territorium med 600 000 invånare i fråga om turism, hälsovård och transporter. Syftet är att uppnå ett gemensamt styressätt och att öka det fransk-tyska samarbetet.
Pons Danubii	<u>SK</u> , HU	Detta samarbete mellan städer inrättades 2010 och har utsett en direktör. Grupperingen försöker proaktivt konsolidera sin bas med projekt som finansieras av EU:s program för territoriellt samarbete.
Abaúj-Abaújban EGTC	SK, <u>HU</u>	Grupperingen inrättades i mitten av 2010 på grundval av tidigare och nuvarande projekt som finansieras genom EU:s program för territoriellt samarbete. Det operativa organet är en stiftelse som är ganska aktiv i gränsöverskridande verksamhet på olika områden.
Bánát-Triplex Confinium Ltd.	<u>HU</u> , RO	Denna gruppering inrättades i januari 2011 och omfattar 74 kommuner. Genomförande av konkurrenskrafts- och utvecklingsstrategier på områdena jordbruksinnovationer, förnybara energikällor, infrastruktur och utbildning/fortbildning. Man planerar att utvidga grupperingen med medlemmar från Serbien.

Ett antal grupperingar håller för närvarande på att etableras. Följande tre exempel är grupperingar som omfattar helt nya EGTS-funktioner:

- Esch-Belval EGTS – ett samordningsorgan för förnyelsen av ett gammalt industriområde på ca 600 ha på gränsen mellan Frankrike och Luxemburg.
- Det internationella havsreservatet Bouches du Bonifacio mellan Korsika och Sardinien, syftar till gemensam förvaltning av ett gränsöverskridande havsreservat som ligger i ett sund på internationellt vatten.
- Projektet Interreg IVB NWE 'Code 24' planerar en EGTS som en fortsättning av samarbetet. Projektet syftar till att samordna den ekonomiska utvecklingen och den fysiska, transportrelaterade och ekologiska planeringen längs den transeuropeiska järnvägsaxeln (TEN-T) 24 från Rotterdam till Genua.
- Nätverket European Urban Knowledge Network (EUKN), som växt fram ur det befintliga nätverket för informationsutbyte om stadsutvecklingsfrågor, omfattar 15 medlemsstater.

De viktigaste resultaten

Den första EGTS inrättades 2008, och nu, 3,5 år av praktisk EGTS-utveckling senare, kan vissa geografiska mönster lyftas fram.

Följande "**hot spots**" har identifierats med avseende på EGTS-utveckling:

- Spanien-Frankrike-Portugal – EGTS för regional utveckling i gränsområdena: Det framträdande draget i dessa gränsområden är att det främsta incitamentet har varit en lång historia av samarbete. Den fortlöpande utvecklingsprocessen har underlättats av de stora likheterna i språk och kultur och massiv politisk uppbackning grundad på avtal som ledde till olika föregångare till de europeiska grupperingarna.
- Belgien-Luxemburg-Frankrike-Tyskland – politik för integrerade storstadsområden: Sedan 1950-talet har en fortlöpande ekonomisk och medborgarinriktad integrationsprocess kunnat noteras. I detta tätbefolkade och starkt integrerade område har ett antal europeiska grupperingar växt fram sedan 2006 – Eurodistricts, Eurometropole – med strategiuppbyggnad, projektutveckling och genomförande i syfte att finna styressätt för gränsöverskridande territorier eller storstadsområden.
- Ungern-Slovakien – EGTS som en vektor för lokala och regionala utvecklingsinitiativ: Utvecklingen har varit snabb i dessa delar under de senaste åren. Vid sidan av EGTS Ister Granum har nya grupperingar växt fram, alla starkt beroende av finansiering från europeiska projekt för territoriellt samarbete.
- Medelhavsområdet: EGTS är ett instrument som används för att befästa lösa samarbetsstrukturer för att främja kulturutbyte, politisk dialog och för att föra fram gemensamma intressen på EU-nivå.

De etablerade grupperingarnas **funktioner** kan klassificeras på följande sätt:

- Breda initiativ för policyutveckling, strategiuppbyggnad och åtgärder som kan hänföras till Europa 2020-strategin: Den överväldigande majoriteten av de befintliga grupperingarna arbetar med en bred uppsättning frågor. Denna typ av EGTS utforskar och befäster nya styrelseformer och sätt att uppnå sammanhållning. De kännetecknas av att man upprättar ny geografisk enhet och inleder en politisk debatt mellan aktörer som tidigare inte träffades regelbundet. En implicit del är att man ta itu med utmaningen att gå bortom rent lokala intressen i syfte att främja bidrag till en bredare utvecklingsstrategi.

- Förvaltning av program för territoriellt samarbete: en EGTS fungerar som förvaltningsmyndighet för ett multilateral gränsöverskridande samarbetsprogram (som omfattar fyra medlemsstater).
- Tillhandahållande av offentliga tjänster: EGTS 'Hospital de la Cerdanya' förvaltar ett sjukhus. I viss utsträckning utgör denna EGTS (när det gäller finansieringsram och genomslag) ett särskilt starkt åtagande för gemensam verksamhet. När sjukhuset öppnas 2012 innebär det slutet på en lång och intensiv diskussionsprocess. EGTS 'Duero-Douro' planerar att samarbeta om kommunala sociala tjänster. EGTS 'Parc Marin International des Bouches du Bonifacio', som nu håller på att skapas, kommer att möjliggöra gemensam förvaltning av ett gränsöverskridande naturskyddsområde.

Man håller för närvarande också på att diskutera helt nya arbetssätt för europeiska grupperingar och deras funktioner. Europeiska grupperingar skulle kunna bli en motor i den framtida förvaltningen av nätverksprogram för territoriellt samarbete som Interact och Espon under perioden efter 2013.

Å ena sidan kan EGTS i egenskap av erkända rättsliga enheter stärka medlemsstaternas engagemang i sådana program, å andra sidan kan EGTS stödja nya tillvägagångssätt i fråga om styressätt och ekonomisk förvaltning (och på så vis undanröja hinder för genomförandet).

Territoriell sammanhållning och förvaltning

Med utgångspunkt i de fallstudier vi utarbetade för denna rapport vill vi peka på tre viktiga sätt att hantera territoriell sammanhållning och förvaltning.

- Bättre samarbete mellan medlemmarna och partnerna eftersom den europeiska grupperingen med sin solida struktur har möjlighet att samla alla relevanta aktörer.
- Ökad synlighet för den territoriella sammanhållningen eftersom EGTS ger bättre synlighet för det territoriella samarbetet, och eftersom större rättsliga, politiska och ekonomiska befogenheter kan utövas genom denna samarbetsform.
- Förbättringar som är en följd av den rättsliga ramen för EGTS.

Alternativ för en utbyggd kommunikationsstrategi för EGTS

Kommunikationsstrategin för EGTS bör vila på två pelare:

- Lansera och utveckla EGTS-plattformen: Plattformen bör omfatta inte bara de (cirka 30) EGTS som nu finns eller håller på att inrättas, utan en större grupp aktörer, t.ex. stödorganisationer, sakkunniga och andra gränsöverskridande strukturer.
- Bidra till att höja medvetandet om och öka intresset för EGTS: Det finns för närvarande cirka 80 europeiska gränsöverskridande territoriella samarbetsprogram och cirka 15 europeiska transnationella territoriella samarbetsprogram. I dessa program samlas institutioner som stödmottagare som har visat intresse för nya samarbetsmetoder, och detta kan betraktas som en potentiell marknad för EGTS. Man bör också inrikta sig på de nationella myndigheterna.

Med tanke på det begränsade antalet befintliga EGTS, den inneboende svårighet det innebär att presentera EGTS-strukturen som ett attraktivt instrument på aktörernas dagordning, i synnerhet när man inleder diskussionerna om förhandlingarna inför nästa period 2014–2020. Två faktorer som förtjänar särskilt intresse i processen är följande:

- Stärka kopplingarna till nätverksprogrammen för europeiskt territoriellt samarbete (Interact, Urbact, Interreg IVB, Espon): Dessa program kan ge värdefullt stöd när det gäller att öka medvetenheten om EGTS.
- Vägleda debatten om de europeiska grupperingarnas roll i det gränsöverskridande samarbetet: EU-finansiering kommer även fortsättningsvis att vara ett viktigt incitament för projekt för territoriellt samarbete. För en stor andel av de befintliga grupperingarna är denna finansiering av största betydelse för konsolideringen. Med tanke på att GD Regionalpolitik kommer att utarbeta en rapport om genomförandet av EGTS-förordningen 2011 samt förslag till förbättringar kan ett tydligt ställningstagande till förmån för EGTS erbjuda övertygande argument för dess mervärde, och detta kommer att få genomslag i programmeringsprocessen för nästa period (2014–2020).

I syfte att nå en bredare publik bör följande uppsättning av – ganska välkända – verktyg användas:

- EGTS-plattformens webbplats och den gemensamma rådgivande plattformen: webbplatsen bör fungera som det främsta arkivet för information, inbegripet 2.0-kommunikation med hjälp av ett online-forum och sociala nätverk. Mängden uppgifter som behövs för fortlöpande uppdatering bör inte underskattas. När det gäller den planerade rådgivande plattformen är det uppenbart att en diskussion om rättsliga frågor kommer att vara av mycket stort intresse för aktörerna.
- Kopplingar till och ett ökat samarbete med befintliga informationsknutpunkter: särskilt GD Regionalpolitik, Interact, Urbact och Mission Opérationelle Transfrontalière (MOT), Förbundet för europeiska gränsregioner (AEBR) och andra stödorganisationer.
- Sakkunnigrupper med inriktning på två områden: För det första kunskap för att utveckla styressätt, strategi och politik, och för det andra tolkningen av de rättsliga bestämmelser. Sakkunnigrupper behöver emellertid tydliga riktlinjer när det gäller finansieringen av kostnader i samband med sakkunniga eftersom de särskilda kraven och den administrativa kulturen på den nationella nivån fortfarande utgör en stor utmaning.
- Målinriktning på vissa evenemang, personlig kontakt och regelbunden telefonkontakt är fortfarande de viktigaste faktorerna för framgångsrikt arbete i nätverk. Inte ens välskötta online-plattformar kan ersätta vanliga sammanträden när det gäller att bygga upp en gemenskap. Centrala målgrupper är aktörerna i de europeiska grupperingarna, anmälningsmyndigheterna samt aktörer och stödmottagare i program för gränsöverskridande territoriellt samarbete.
- Övervakning kommer att förbli en central fråga om man vill behålla överblicken över utvecklingen: Den nuvarande takten med en rapport per år tycks vara tillräcklig för att kunna göra en värdefull bedömning av utvecklingen ute på fältet. Eftersom antalet EGTS förväntas växa måste rapporteringsmetoden förändras och eventuellt justeras så att uppgifter kan publiceras direkt på webbplatsen.