EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 17.8.2018
COM(2018) 597 final

KOMISSION KERTOMUS

EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE

eurooppalaisesta alueellisen yhteistyön yhtymästä (EAYY) annetun asetuksen (EY) N:o 1082/2006, sellaisena kuin se on muutettuna tällaisten yhtymien perustamisen ja toiminnan selkeyttämiseksi, yksinkertaistamiseksi ja parantamiseksi annetulla asetuksella (EU) N:o 1302/2013, soveltamisesta

{SWD(2018) 395 final}

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE

eurooppalaisesta alueellisen yhteistyön yhtymästä (EAYY) annetun asetuksen (EY) N:o 1082/2006, sellaisena kuin se on muutettuna tällaisten yhtymien perustamisen ja toiminnan selkeyttämiseksi, yksinkertaistamiseksi ja parantamiseksi annetulla asetuksella (EU) N:o 1302/2013, soveltamisesta

1. JOHDANTO

Eurooppalaiset alueellisen yhteistyön yhtymät (EAYY:t) on oikeushenkilöinä, jotka voivat lisätä yhteistoiminnallisten aloitteiden oikeusvarmuutta ja vakautta, tarkoitettu parantamaan koheesiota Euroopan unionissa helpottamalla alueellista yhteistyötä ja ratkaisemalla siihen liittyviä käytännön ongelmia. EAYY:iden tavoitteena on vähentää alueellista yhteistyötä koskevien toimien toteuttamiseen ja hallinnointiin liittyviä ongelmia, joita jäsenvaltiot ja erityisesti alue- ja paikallisviranomaiset kohtaavat sen vuoksi, että kansalliset lainsäädännöt ja menettelyt poikkeavat toisistaan.

Eurooppalaisista alueellisen yhteistyön yhtymistä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1082/2006 (EAYY-asetus)[1] on hyväksytty Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 175 artiklan, erityisesti sen kolmannen kohdan, perusteella. Se tuli voimaan 1. elokuuta 2006 ja sitä alettiin soveltaa kokonaisuudessaan 1. elokuuta 2007 alkaen. Sitä muutettiin EAYY:iden perustamisen ja toiminnan selkeyttämiseksi, yksinkertaistamiseksi ja parantamiseksi annetulla asetuksella (EU) N:o 1302/2013[2].

EAYY-asetuksen 17 artiklan mukaisesti komission yksikön on toimitettava Euroopan parlamentille, neuvostolle ja alueiden komitealle tämän asetuksen soveltamisesta kertomus, jossa arvioidaan indikaattorien perusteella sen vaikuttavuutta, tehokkuutta, merkitsevyyttä ja EAYY:iden eurooppalaista lisäarvoa ja yksinkertaistamismahdollisuuksia.

2. EAYY:T KÄYTÄNNÖSSÄ

EAYY:iden viimeaikainen käytännön toiminta[3]

EAYY:itä on runsaasti tietyillä alueilla, pääasiassa Unkarin, Slovakian, Ranskan, Espanjan ja Portugalin raja-alueilla. Niiden alueellinen osuus on erityisen suuri Unkarissa. Jotkut jäsenvaltiot eivät ole mukana yhdessäkään EAYY:ssä, ja nämä erot saattavat joissain tapauksissa johtua jo valmiiksi perustetuista muun tyyppisistä yhteistyörakenteista.

Vuonna 2017 neljässä EAYY:ssä oli jäseniä kolmannesta maasta. Koska EAYY-asetuksessa ei ennen sen muuttamista nimenomaisesti viitattu EAYY:ihin, joilla on ulkoinen ulottuvuus, tällaisten EAYY:iden nopea ilmaantuminen ei ole odotettavissa[4].

EAYY:iden päätyypit ovat seuraavat:

- rajat ylittävät EAYY:t, jotka käsittelevät pääasiassa paikallisia ja alueellisia haasteita

---

1 EUVL L 210, 31.7.2006, s. 19.

2 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1302/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, eurooppalaisesta alueellisen yhteistyön yhtymästä (EAYY) annetun asetuksen (EY) N:o 1082/2006 muuttamisesta tällaisten yhtymien perustamisen ja toiminnan selkeyttämiseksi, yksinkertaistamiseksi ja parantamiseksi (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 303).

3 Tämä osio perustuu julkaisuun *EAYY-seurantakertomus 2017*, alueiden komitea (2018).

4 *The participation of entities from outside the EU in the European groupings for territorial cooperation* (EU:n ulkopuolisten yksiköiden osallistuminen eurooppalaisiin alueellisen yhteistyön yhtymiin), alueiden komitea (2015).

- valtioiden väliset EAYY:t, jotka kattavat merkittävästi laajempia alueita kuin rajat ylittävän yhteistyön alueet
- verkoston EAYY:t, jotka ovat sellaisten jäsenten muodostamia, jotka eivät liity tiettyyn alueeseen ja
- EAYY:t tiettyihin tarkoituksiin, esimerkiksi sairaalat, luonnonpuistot, liikennekäytävät ja yliopistot.

EAYY:itä oli 31. joulukuuta 2017 tietojen mukaan kaikkiaan 68.

Yleisimpään EAYY-järjestelyyn liittyy yhteistyötä 2–20 paikallisviranomaisen ja kooltaan pienistä keskisuuriin yhteistyörakenteiden välillä. Toiseksi huomattavin järjestely on rajat ylittävä yhteistyö, jossa on mukana alueellisia viranomaisia.

EAYY:itä rahoitetaan enimmäkseen jäsenmaksuilla, kansallisista ja alueellisista talousarvioista tehtävillä siirroilla ja EU:n rahastoista – pääasiassa Euroopan rakenne- ja investointirahastoista (ERI-rahastot), mutta myös LIFE-, Erasmus+- ja Horisontti 2020 -varoista – myönnettävillä rahoitusosuuksilla.

Vuonna 2017 EAYY:t olivat aktiivisia rakenneuudistuksessa, mikä johtui jäsenyydessä tapahtuneesta kasvusta: kaikkiaan 21 (31 prosenttia) ilmoitti muutoksesta jäsenyydessä.

Vuoden 2017 lopussa työn alla oli 20 uuden EAYY:n perustaminen. Tämän seurauksena EAYY-välineen sovellusala todennäköisesti laajenee lisää.

EAYY:iden perustamiseen liittyvät perustelut ja haasteet

Perustelut[5]

EAYY-välineen perustamisen tavoitteena oli helpottaa ja edistää alueellista yhteistyötä, millä pyritään yhteenkuuluvuuden vahvistamiseen EU:ssa. EAYY:itä käytetään laajalti yleisten (poikkitemaattisen) rajat ylittävän yhteistyön lujittamiseen ja/tai syventämiseen. Niitä hyödyntävät pääasiassa paikalliset ja alueelliset elimet, mutta EAYY:itä käytetään myös alueiden väliseen yhteistyöhön.

Perustelut EAYY:n perustamiselle vaihtelevat. Ensisijaisesti EAYY perustetaan näkyvänä ja pysyvänä rakenteena alueellista yhteistyötä varten yhteishankkeiden, infrastruktuurien tai luonnonvarojen hallinnointiin.

EAYY:t edistävät

- ➢ yhdennetyn strategisen lähestymistavan lujittamista
- ➢ yhteistyörakenteiden vakauttamista ja toimintojen jatkuvuuden varmistamista
- ➢ yhteistyön avoimuuden ja näkyvyyden parantamista ja
- ➢ EU:n ohjelmiin osallistumisen helpottamista.

Haasteet[6]

EAYY:iden perustamiseen liittyy seuraavia haasteita:

- × hyväksymisviranomaisten kokemuksen ja tietämyksen puute toteutettavien toimien suhteen

[5] *European grouping of territorial cooperation as an instrument for promotion and improvement of territorial cooperation in Europe* (eurooppalainen alueellisen yhteistyön yhtymä alueellisen yhteistyön edistämisen ja parantamisen välineenä Euroopassa), Euroopan parlamentti (2015).

[6] *Experience of European groupings of territorial cooperation (EGTC)* (Eurooppalaisen alueellisen yhteistyön yhtymistä (EAYY) saadut kokemukset), Moro Praxis (2017).

- tarve päästä sopimukseen EAYY:n jäsenten kesken työn sisällöstä ja siihen kuuluvista erityisistä tehtävistä ja
- toisistaan poikkeavat kansalliset säännöt ja säädökset, esimerkiksi palvelujen hankinta ja verotus; EAYY-asetus tarjoaa eurooppalaisen oikeudellisen muodon, joka edellyttää kansallisia täytäntöönpanosääntöjä, joten kullekin EAYY:lle on löydettävä sovellettavaan kansalliseen lainsäädäntöön perustuvat räätälöidyt ratkaisut.

EAYY:t ja eurooppalainen alueellinen yhteistyö

EAYY-välineen alkuperäinen tavoite oli helpottaa eurooppalaista alueellista yhteistyötä ohjelma- ja hanketasolla, mihin sisältyy erityisten hankkeiden täytäntöönpanon lisäksi ohjelmointi laajemmassa merkityksessä.

Tällä hetkellä kaksi EAYY:tä panee Euroopan alueellisen yhteistyön ohjelmia käytännössä täytäntöön: EAYY ”Grande Région”, joka on Grande Région -ohjelman hallintoviranomainen; EAYY ”ESPON”, jolla on erityinen tehtävä, koska se on ainut edunsaaja ja siten vastuussa kauden 2014–2020 ESPON-ohjelman täytäntöönpanosta[7].

Eräät EAYY:t ovat vastuussa pienhankerahastojen täytäntöönpanosta määrätyissä Euroopan alueellisen yhteistyön ohjelmissa: EAYY ”RDV” ja EAYY ”Via Carpatia” hallinnoivat pienhankerahastoa[8] omilla maantieteellisillä alueillaan Unkari–Slovakia Interreg -ohjelman kautta. Kaksi EAYY:tä ovat ainoat Euroopan alueellisen yhteistyön hankkeiden edunsaajat ja EAYY ”GO” panee täytäntöön yhdennetyn alueellisen investoinnin.

Vuonna 2017 33 EAYY:tä oli mukana vetäjänä tai kumppanina 83 Euroopan alueellisen yhteistyön hankkeessa. EAYY:itä on myös mukana eurooppalaisessa alueellisessa yhteistyössä muilla tavoin, esimerkiksi Euroopan alueellisen yhteistyön hankkeiden tai -ohjelmien yhteisrahoituksen tai helpottamisen kautta.

3. ARVIO EAYY-ASETUKSEN SOVELTAMISESTA

Komission yksikkö toimii tiiviissä yhteistyössä Euroopan unionin alueiden komitean kanssa kerätäkseen muutetun EAYY-asetuksen soveltamisen arviointiin tarvittavat tiedot. Tärkeimmät tiedonlähteet olivat Euroopan unionin alueiden komitean EAYY-seurantakertomus 2017[9] ja tilattu tutkimus[10], jossa arvioitiin EAYY:n täytäntöönpanon indikaattoreita koskevan tulevan delegoidun säädöksen liitteessä määritettyjä kysymyksiä ja indikaattoreita.

Kerättyjen tietojen analyysin tulokset on käsitelty ja hyväksytty Euroopan unionin alueiden komitean kanssa.

---

[7] Luxemburg ja Ranska osallistuvat EAYY ”Grande Régioniin”. Luxemburg ja Belgia osallistuvat EAYY ”ESPONiin”.

[8] Pienhankerahasto pannaan täytäntöön Interreg V-A Slovakia-Unkari -yhteistyöohjelman ensisijaisten toimintalinjojen kautta ja sen täytyy edistää niiden ensisijaisia tavoitteita. EAYY ”RDV” ja EAYY ”Via Carpatia” ovat EAYY:itä Unkarin ja Slovakian välisellä raja-alueella.

[9] *EAYY-seurantakertomus 2017*, Euroopan unionin alueiden komitea (2018).

[10] *Assessment of the application of the EGTC Regulation* (EAYY-asetuksen soveltamisen arviointi), Spatial Foresight (2018). http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/egtc/.

3.1. EAYY-asetuksen tehokkuus

EAYY-asetuksen, sellaisena kuin se on muutettuna, tehokkuuden analyysissa tarkasteltiin sitä, kuinka onnistunut EU:n toimi on ollut sen tavoitteiden saavuttamisessa[11]. Muutosten tärkeimmät tavoitteet olivat seuraavat:

- EAYY:iden perustamisen helpottaminen
- tiettyjen säännöksien selventäminen ja
- EAYY:iden entistä laajemman hyödyntämisen edistäminen.

Yhteensä 21 uutta EAYY:tä perustettiin 21. kesäkuuta 2014 ja vuoden 2017 joulukuun välisenä aikana. Tämä kehitys kertoo merkittävästä 44 prosentin kasvusta EAYY:iden kokonaismäärässä ja osoittaa, että perustamisten tahti on pysynyt ennallaan EAYY-asetuksen ensimmäisestä hyväksymisestä lähtien.

EAYY:n jäsenten määrä on myös lisääntynyt yli 30:llä prosentilla yli 600:sta (21. kesäkuuta 2014) yli 800:aan vuoden 2017 lopussa. Olemassa olevien EAYY:iden jäsenyydet ovat lisääntyneet huomattavasti vuosina 2016 ja 2017 edeltäviin vuosiin verrattuna, mikä osoittaa, että EAYY-asetuksen muutokset helpottivat EAYY:iden laajentumista. Se tosiseikka, että EAYY-asetuksen sääntöjä selvennettiin tältä osin, on tukenut tätä kehitystä.

Ainakin 10 EAYY:tä oli mukana rajat ylittävien palvelujen tarjoamisessa joko suoran hallinnointiroolin kautta tai välillisesti. Nykyiset EAYY:t aikovat tarjota tai edistää yhä useampia palveluja tulevaisuudessa, esimerkiksi luonnonkatastrofien varoitusjärjestelmiä ja rajat ylittävää jätteiden kierrätystä[12]. Tämä osoittaa, että EAYY-asetuksen muutokset ovat olennaisia.

EAYY:t ilmoittavat yleisesti useista välineen käytön tuomista eduista[13]:

- ✓ Monitasoisten hallintorakenteiden, jotka tehostavat rajat ylittäviä, alhaalta ylös -lähestymistapoja, tukeminen, mikä mahdollistaa rajat ylittävän yhteistyön vahvistamisen ja/tai lisäämisen. Muutetulla EAYY-asetuksella yksinkertaistetaan EAYY:n jäsenyyden muutoksia, ja näin tarkistuksia tuetaan EAYY:n kehityksen mukaisesti.
- ✓ Raja-alueet kykenevät tehostamaan strategioiden yhteistä suunnittelua ja täytäntöönpanoa eri alueilla ilmaisemalla selvästi niiden yhteiset edut ja jakamalla raja-aluetta koskevan vision. Muutoksesta lähtien tämä on sisältänyt paremman palvelujen järjestämisen.
- ✓ Yksittäisinä edunsaajina EAYY:illä on helpompi saada EU:n rahoitusta, koska EU:n rahoituksen hakeminen EAYY:n kautta vaatii jäseniltä vähemmän hallinnollista työtä. Näin on erityisesti ERI-rahastojen ohjelmakaudella 2014–2020. EAYY:iden rajat ylittävä tai valtioiden välinen luonne auttaa myös EU:n tason lisäarvoa koskevassa viestimisessä EU:n rahoitusta haettaessa.
- ✓ Se, että EAYY on EU:n oikeuden mukainen oikeushenkilö, parantaa sen näkyvyyttä ja hyväksymistä muissa olennaisissa julkisissa viranomaisissa. Ne ovat tunnustettuja välikäsiä, jotka voivat käynnistää uusia rajat ylittäviä toimia ja joissakin tapauksissa vaikuttaa enemmän päätöksentekoon.

[11] Lähtötilannetta koskevien tietojen puuttumisen takia joidenkin tuloksellisuuteen liittyvien indikaattorien osalta raportoidaan vain määrätyn aikarajan mukainen taso, eikä ajanjaksolla tapahtunutta kasvua.

[12] Ks. alaviite 10.

[13] Ks. alaviite 10.

- ✓ EAYY:t tarjoavat luotettavan ja kestävän viestintäkanavan, jolla helpotetaan erilaisia yhteistyömuotoja rajaseutualueilla.

Tavoitteet EAYY:iden perustamisen helpottamisesta, tiettyjen säännösten selkeyttämisestä ja EAYY:iden entistä laajemman hyödyntämisen mahdollistamisesta on saavutettu monilla tavoin. EAYY:t ennemmin tukevat Euroopan alueellista yhteistyötä panemalla täytäntöön hankkeita ja ohjelmien osia kuin ovat Euroopan alueellisen yhteistyön ohjelmien hallintoviranomaisia. EAYY-asetus on edistänyt välineen selkeyttämistä ja laajempaa käyttöä erityisesti rajat ylittävien palvelujen tarjoamisen ja EU:n ulkopuolisten maiden osallistamisen osalta.

Myös tutkimukset[14] vahvistavat, että selkeys on parantunut monilla aloilla, kuten jäsenyyden, EU:n ulkopuolisten maiden viranomaisten osallistumisen ja EAYY:n sopimuksen ja perussäännön välisen suhteen aloilla. EAYY:iden toimintaa on helpotettu, sillä EU:n rahoituksen saaminen vaikuttaa olevan helpompaa ja sopimuksen muuttamista (esimerkiksi jäsenyyden muutosten takia) on yksinkertaistettu.

EAYY-asetuksen liite sisältää toimielinten välisen lausuman, jossa Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio sopivat ryhtyvänsä toimiin toimielinten sisällä ja jäsenvaltioiden kanssa EAYY:iden tukemiseksi. EU:n tasolla Euroopan unionin alueiden komitean EAYY-alustasta on julkaistu parannettu versio, mikä on huomattavasti parantanut EAYY:hyn liittyvän tiedon saatavuutta. Euroopan unionin alueiden komitea on myös osallistunut enemmän EAYY:hyn liittyviin edistämistoimiin, mukaan lukien tapahtumiin ja julkaisuihin.

Alueiden komitean vuotuinen EAYY-seurantakertomus osoittaa toiminnan tehostamista jäsenvaltioissa EAYY:iden tueksi. Useammat jäsenvaltiot edistävät EAYY:itä, yhä erilaisemmin lähestymistavoin[15]. Näiden toimintojen tehokkuus näkyy EAYY-välineen soveltamisen laajenemisessa sekä käsiteltyjen teemojen että katettujen maantieteellisten alueiden osalta. EAYY:n edistämistoimintojen tehokkuus vaihtelee suuresti, sillä kaikki jäsenvaltiot eivät ole niissä aktiivisia. EAYY:iden edistämisessä saaduista saavutuksista huolimatta joitakin ongelmia Euroopan alueellisen yhteistyön rahoituksen saamisessa näyttää edelleen olevan. Tämä osoittaa, että lisätoimet ovat tarpeen EAYY:iden edistämiseksi[16].

3.2. EAYY-asetuksen vaikuttavuus

Vaikuttavuuden arvioinnissa tarkasteltiin käytettyjen resurssien tai panostusten ja aikaan saatujen muutosten tai tulosten välistä suhdetta[17].

EAYY:iden tapauksessa tehtiin EAYY:iden ja muiden verrattavissa olevien kansallisen tai kansainvälisen lainsäädännön mukaisten rakenteiden vertailu, joka johti johtopäätökseen siitä, että useimmissa tapauksissa EAYY:n perustamiskustannuksia oli liian vähän käytettäväksi vaikuttavuuden oleellisena indikaattorina.

Muut näkökohdat tunnistettiin merkityksellisimmiksi verrattaessa EAYY:tä ja kansallisen tai kansainvälisen lainsäädännön mukaisesti perustettuja rakenteita:

- ✓ EAYY:n monipuolisuus on suuresti arvostettua. EAYY:itä voidaan niiden perustamisen jälkeen käyttää useisiin tarkoituksiin[18]. EAYY:n usein laajasti

[14] Katso esimerkiksi Krzymuski ja Kubicki (2014) ja Krzymuski (2017).

[15] Euroopan unionin alueiden komitea 2017a. EAYY-seurantakertomus 2016 ja Schengen-alueen kriisien vaikutukset EAYY:iden työhön.

[16] Euroopan unionin alueiden komitea, 2017b. Koheesiopolitiikan täytäntöönpanon yksinkertaistaminen. Euroopan alueellista yhteistyötä koskeva työpaja. Loppukertomus. Bryssel.

[17] Tärkeimmät tulokset antavat vain kvalitatiivisia tietoja. Kvantitatiivisen datan saaminen EAYY:n kustannusten välisestä suhteesta verrattuna vastaaviin kansallisen ja kansainvälisen lainsäädännön mukaisiin rakenteisiin edellyttäisi vertailuryhmiä käyttämällä tehtävää selvitystä.

muotoiltujen tehtävien puitteissa varsinaisia työkenttiä voidaan muokata helposti muuttamatta sen rakenteita perusteellisesti, sekä

- ✓ yksi EAYY:iden ainutlaatuisista ja kaikkein tärkeimmistä eduista on se, että ne ovat oikeushenkilöitä ja että niillä on siten oikeus suorittaa toimintoja kyseessä olevissa maissa.

3.3. EAYY-asetuksen merkitys

Merkitysindikaattorin tarkastelussa arvioitiin, missä laajuudessa EAYY-asetuksen tavoitteet ja säännökset vastaavat tulevien EAYY-jäsenien tarpeisiin[19].

Tarkasteltaessa EAYY-asetuksen muutosta, jolla laajennetaan EAYY:iden perustamisen tavoitetta ja niiden sisältöä tässä asetuksessa, voitiin päätellä, että merkittävä määrä olemassa olevia EAYY:itä käyttää muuta EU:n rahoitusta kuin Euroopan alueellisen yhteistyön ohjelmien rahoitusta, jolla tuetaan niiden erityisiä temaattisia tavoitteita.

Ohjelmakauden 2014–2020 käynnistymisestä lähtien EAYY:n osallistumista Euroopan alueelliseen yhteistyöhön on yleisesti tuettu vahvoilla oikeudellisilla sidoksilla EAYY-asetuksen ja EU:n koheesiopolitiikkaa koskevien asetusten[20] välillä, ja EAYY:iden yleinen osallistuminen yhteistyöohjelmiin on kasvanut huomattavasti. Lähes puolet EAYY:istä on nyt mukana Euroopan alueellisen yhteistyön ohjelmissa, enimmäkseen yhden tai useamman hankkeen kumppanuuksien kautta.

EAYY-asetuksen muutos ei ole kuitenkaan johtanut uusien EAYY:iden perustamiseen Euroopan alueellisen yhteistyön ohjelmien hallintoviranomaisina toimimiseksi. EAYY:t myös käyttävät hyvin harvoin mahdollisuutta yksittäisenä edunsaajana toimimiseen. Jälkimmäisen syy voi olla se, että erityisesti ohjelmakauden 2014–2020 alkuvaiheissa Euroopan alueellisen yhteistyön ohjelmat edellyttivät paljon selkeyttämistä[21], ja tämä on saattanut olla esteenä enemmille hakemuksille mahdollisilta yksittäisiltä edunsaajilta.

Tulkinnanvaraisuuksia on edelleen. EAYY-asetuksen 8 artiklan 2 kohdassa tehdään jaottelu sopimuksen täytäntöönpanoa (g alakohta), EAYY:n elinten toimia (h alakohta) ja EAYY:n toimia (j alakohta) koskevan lainsäädännön välillä. On selvää, että sopimuksessa määritetään näihin kaikkiin kolmeen osatekijään sovellettava lainsäädäntö, mutta epäselväksi jää, miten yksityiskohtaisen ”EAYY:n toimiin suoraan liittyvän” sovellettavan lainsäädännön luettelon on oltava[22]. Komission näkemys on, että ”suoraan liittyvän” lainsäädännön on oltava läheisessä yhteydessä ”eriteltyihin tehtäviin”: sairaalan hallinnointiin perustetulla EAYY:llä on enemmän erityisiä tehtäviä kuin EAYY:llä, joka on perustettu alueensa kehittämiseen laajasti.

3.4. Eurooppalainen lisäarvo

Eurooppalaisen lisäarvon indikaattoria tarkasteltaessa arvioitiin, onko EAYY:itä perustettu EAYY-asetuksen takia. EU:n lisäarvo on läheisessä yhteydessä EAYY:ille tunnistettuihin

---

[18] Lisätiedot, Euroopan unionin alueiden komitea (2018).

[19] Lähtötilannetta koskevien tietojen puuttumisen takia useimpien indikaattorien ja niiden alaluokkien osalta raportoidaan vain määrätyn aikarajan mukainen taso, eikä ajanjaksolla tapahtunutta kasvua.

[20] *European grouping of territorial cooperation as an instrument for promotion and improvement of territorial cooperation in Europe* (Eurooppalainen alueellisen yhteistyön yhtymä alueellisen yhteistyön edistämisen ja parantamisen välineenä Euroopassa), Euroopan parlamentti (2015), pp. 31-41.

[21] Euroopan unionin alueiden komitea, 2017b. Koheesiopolitiikan täytäntöönpanon yksinkertaistaminen. Euroopan alueellista yhteistyötä koskeva työpaja. Loppukertomus. Bryssel.

[22] Ks. alaviite 10.

tyypillisiin etuihin[23]. EAYY:illä saadut edut verrattuna vastaaviin oikeushenkilöihin antavat kvalitatiivista tietoa EAYY:n eurooppalaisen lisäarvon arvioimiseksi.

Kirjallisuuden[24] mukaan edut ovat seuraavat:

- ✓ Oikeushenkilöinä EAYY:t mahdollistavat nopeammat ja tehokkaammat päätökset raja-alueiden ympäristöissä, joissa on mukana useita viranomaisia.
- ✓ EAYY:t mahdollistavat yhtenäisyyden, pysyvyyden ja koordinaation, edistävät yhteisiä tavoitteita ja vakauttavat yhteistyötä rajaseutualueilla.
- ✓ EAYY:t nähdään riippumattomina eristäytyneistä poliittisista päätöksistä ja kehityksistä, joita voivat estää hyödyllisten toimenpiteiden hyväksymisen ja täytäntöönpanon sellaisten yhteistyöalueiden osalta, jotka ulottuvat kansallisten rajojen yli.
- ✓ EAYY:t antavat yhteistyöalueilla neuvotteluvaltaa, joka auttaa niitä puolustamaan etujaan, sekä
- ✓ EAYY:t lieventävät sisäisten rajojen erotusvaikutuksia, ja tukevat siten koheesiota EU:ssa ja parantavat EU:n politiikkojen näkyvyyttä paikallisella tasolla.

Monet EAYY:t vakuuttavat eurooppalaisen lisäarvon todeksi korostettaessa etuja, jotka jäisivät toteutumatta ilman EAYY-välinettä.

3.5. Yksinkertaistaminen

Yksinkertaistamisen tasoa arvioidaan sen perusteella, ovatko hallinnolliset kustannukset ja rasitukset vähentyneet ja mahdollistetaanko toimella nopeampi tai vähemmän monimutkainen toimi. EAYY:iden tapauksessa tämä on erityisen tärkeää käynnistysvaiheessa.

Indikaattorit/havainnot viittaavat siihen, että käynnistysvaiheet ovat olleet lyhyempiä. Tämä koskee erityisesti vaihetta, joka kattaa ajanjakson ensimmäisen sopimusluonnoksen lähettämisestä EAYY:n rekisteröimiseen. Maantieteelliset erot saattavat johtua perustettavien EAYY:iden lajista ja kokemuksesta EAYY:iden perustamisessa.

Indikaattorien mukaan EAYY-asetus johti jonkinasteiseen yksinkertaistamiseen. Tarve EAYY-lainsäädännön yksinkertaistamiseen ei kuitenkaan johdu yksinomaan tai edes ensisijaisesti EAYY-asetuksesta, vaan usein jäsenvaltioiden kansallisesta lainsäädännöstä.

Muutoksella selkeytetään EAYY-asetuksen useita näkökohtia, erityisesti henkilökunnan työllistämistä, EAYY:n sopimuksen ja perussäännön jaottelua ja etuoikeusjärjestystä, eri toimijoiden jäsenyyttä ja EU:n ulkopuolisten jäsenten osallistumista. (Mahdollisten) EAYY-sidosryhmien tarpeet on siten otettu huomioon näillä aloilla.

[23] Alueellisen yhteistyön rakenteista ja verkostoista, jotka on perustettu yksinomaan EAYY:iden keinoin, ei voitu saada kvantitatiivista eikä kvalitatiivista dataa. Indikaattori osoittautui liian vaikeaselkoiseksi EAYY:iden osalta kerättäessä dataa vuoden 2017 seurantakertomusta varten. Tämän seurauksena havainnot rajoittuvat niiden etujen kvalitatiiviseen arviointiin, jotka liittyvät EU:n lainsäädännön mukaisen oikeushenkilön perustamiseen verrattuna muihin kansallisiin tai kansainvälisiin oikeussubjekteihin.

[24] Seuraavissa hyödynnetään erityisesti EAYY:iltä saatuja vastauksia tietojen keräämisen aikana vuoden 2017 EAYY-seurantakertomusta varten ja Zillmer ja Luer (2017, s. 15–21).

4. PARANNUSEHDOTUKSET[25]

Keskeinen periaate muiden muutosten tekemistä harkittaessa on pitää EAYY-väline mahdollisimman vakaana, koska jokainen muutos vaikuttaa luovan uutta epävarmuutta. Olemassa olevan lainsäädäntökehyksen puitteissa on mahdollista helpottaa EAYY:iden käyttöä antamalla enemmän tietoja ja parantamalla koordinointia jäsenvaltioiden ja hyväksymisviranomaisten välillä sekä lisäämällä edistämistoimia EU:n rahoitusvälineiden yhteydessä.

EAYY on vielä suhteellisen uusi väline ja monilla mahdollisilla osallistujilla ei ole siitä kokemusta tai tietoa. Sen vuoksi tarvitaan lisätietoja, erityisesti oikeudellisissa asioissa, jotka liittyvät EAYY:n suunnitteluun ja sen perussäännön ja sopimuksen kehittämiseen.

EAYY:n perustamiseen osallistuu yleensä useita jäsenvaltioita, jotka saattavat panna EAYY-asetuksen täytäntöön eri tavoilla. Yhtenäistetyt edellytykset ja menettelyt saattavat lisätä oikeusvarmuutta sekä EAYY-kumppaneille että osallistuville viranomaisille. Siksi hyväksymisviranomaisten säännölliset tapaamiset ja tietojenvaihto niiden välillä jatkuvat ja niitä hyödynnetään edellä mainittujen asioiden käsittelemisessä.

Paremman koordinoinnin tarve liittyy myös yhteyksiin mahdollisten EAYY-jäsenten ja hyväksymisviranomaisten välillä sekä eri jäsenvaltioissa sijaitsevien hyväksymisviranomaisten keskuudessa. Hallinnollisten kysymysten lisäksi on myös sovittava EAYY:n sisällöstä. Tätä prosessia voitaisiin edistää tietojen ja parhaimpien käytäntöjen vaihdolla hyväksymisviranomaisten, EAYY:ien ja alueiden komitean välillä.

EAYY-välinettä koskeva parempi viestiminen EU:n rahoitusohjelmien yhteydessä voisi edistää sen käyttöä ja EU:n rahoituksen saantia komission ehdotuksen COM(2018) 374[26] 3 artiklan mukaisesti. Tämä olisi erityisen tärkeää seuraavan (vuoden 2020 jälkeisen) ohjelmakauden alkaessa.

Ehdotetut uudet välineet, kuten ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rajanylisissä tilanteissa esiintyvien oikeudellisten ja hallinnollisten esteiden poistamismekanismista[27], jonka tavoitteena on mahdollistaa, että yhden jäsenvaltion sääntöjä sovellettaisiin – vapaaehtoisuuden pohjalta – myös naapurimaassa ja joka koskisi tiettyä yleistä taloudellista etua koskevaa hanketta tai palveluja, helpottavat EAYY:iden työtä entisestään, sillä niiden täysin institutionaalinen luonne ei sopiva oikeudellisten ja hallinnollisten esteiden ratkaisemiseen[28]. EAYY:illä on valmiuksia käsitellä muita asioita, joita korostetaan komission tiedonannossa ”Kasvun ja yhteenkuuluvuuden edistäminen EU:n raja-alueilla”[29], kuten rajatylittävän kulkemisen helpottaminen tai terveydenhuoltopalvelujen yhdistämisen edistäminen, josta on esimerkkinä EAYY ”Cerdanya Cross-Border Hospital”.

EAYY:itä hyödynnetään usein kokeiluissa, joiden tavoitteena on kaventaa jäsenvaltioiden välisiä eroja EU:n lainsäädännön soveltamisessa. Mahdollinen seurannan kohde voisi olla EAYY:iden käyttäminen tapaustutkimuksina siitä, miten näitä eroja käsitellään.

---

[25] Käyttämällä seuraavien sisältämiä tietoja: *Experience of European groupings of territorial cooperation (EGTC)*, Moro Praxis (2017), *The European grouping of territorial cooperation as an instrument for the promotion and improvement of territorial cooperation in Europe*, Euroopan parlamentti (2015) ja *Assessment of the application of the EGTC Regulation*, Spatial Foresight (2018).

[26] Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan aluekehitysrahastosta ja ulkoisista rahoitusvälineistä tuettavaa Euroopan alueellinen yhteistyö -tavoitetta (Interreg) koskevista erityissäännöksistä (3 artikla) – COM(2018) 374 final, 29.5.2018.

[27] Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rajanylisissä tilanteissa esiintyvien oikeudellisten ja hallinnollisten esteiden poistamismekanismista – COM(2018) 373 final, 29.5.2018.

[28] Asetuksen (EY) N:o 1082/2006 7 artiklan 4 kohdassa suljetaan pois, että EAYY:t käyttävät säädösvaltaa.

[29] COM(2017) 534 final, 20.9.2017

5. PÄÄTELMÄT

Muutetun asetuksen tavoitteena on helpottaa EAYY:iden perustamista ja toimintaa sekä selkeyttää tiettyjä olemassa olevia säännöksiä. Se on johtanut merkittävään 44:n prosentin kasvuun EAYY:iden kokonaismäärässä ja lisäksi myös tehostanut EAYY:iden tehokkuutta ja vaikuttavuutta yhteistyön edistämisessä EU:n politiikkojen täytäntöönpanossa.

Analyysi, joka tehtiin tehokkuuteen, vaikuttavuuteen ja merkityksellisyyteen liittyvien indikaattorien perusteella, osoittaa, että EAYY:iden perustamisen helpottamisen, tiettyjen säännösten selkeyttämisen ja EAYY-välineen entistä laajemman hyödyntämisen mahdollistamisen tavoitteet on saavutettu.

EAYY-asetuksella myötävaikutetaan EAYY-välineen selkeyttämiseen ja laajempaan hyödyntämiseen, erityisesti rajat ylittävien palvelujen tarjoamisessa. Se myös selkeyttää useita näkökohtia, kuten jäsenyyttä, EU:n ulkopuolisten maiden viranomaisten osallistumista ja EAYY:n sopimuksen ja perussäännön välistä suhdetta. Tällä välin EAYY-jäsenten määrä kasvoi yli 30:llä prosentilla ohjelmakauden 2014–2020 alusta lähtien; EAYY:iden, joilla on ulkoinen ulottuvuus, ilmaantuminen vaatii erityistä toimintaa kaikkien tasojen toimijoilta.

EAYY:t ovat yleisesti paljon enemmän mukana yhteistyöohjelmissa, mutta vain muutamat panevat täytäntöön Euroopan alueellisen yhteistyön hankkeita yksittäisinä edunsaajina tai hallinnoivat ohjelmaa (tai sen osaa).

Monet EAYY:t vakuuttavat eurooppalaisen lisäarvon todeksi korostettaessa etuja, jotka jäisivät toteutumatta ilman EAYY-välinettä.

Muutetulla EAYY-asetuksella toteutettiin jonkinasteinen yksinkertaistaminen. EAYY-lainsäädännön yksinkertaistamisen tarve ei kuitenkaan synny ensisijaisesti EU:n tasolla vaan se liittyy jäsenvaltioiden asettamiin lisäedellytyksiin.

EAYY:iden edistämistoimintojen vaikuttavuus vaihtelee voimakkaasti maittain. Lisäedistämisponnisteluista huolimatta tarvitaan edelleen lisätoimia, joilla tehostetaan EAYY-välineen tehokuutta ja vaikuttavuutta yhteistyön edistämisessä EU:n politiikkojen täytäntöönpanossa.

Tunnistetut haasteet viittaavat siihen, että EAYY:iden ja hyväksymisviranomaisten oikeusvarmuutta parannettaisiin ennemmin yhtenäistämällä edellytykset ja menettelyt kuin tekemällä lisää muutoksia EAYY-asetukseen. Jos EAYY:iden on oltava vaikuttavampia ja yksinkertaisempien järjestelyjen mukaisia, jäsenvaltioiden keskuudessa tarvitaan enemmän yhteistyötä asetuksen tulkinnan ja soveltamisen parantamiseksi, soveltamisessa olevista eroista johtuvien ongelmien poistamiseksi ja poikkeavien kansallisten lainsäädäntökehysten koordinoimiseksi. EAYY:iden parempi edistäminen EU:n rahoitusvälineiden – erityisesti Euroopan alueellisen yhteystyön ohjelmien – yhteydessä tukee niiden mahdollisuuksia saada rahoitusta EU:n rahastoista.