KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 17.8.2018 r.
COM(2018) 597 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI

DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY I KOMITETU REGIONÓW

dotyczące stosowania rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) zmienionego rozporządzeniem (UE) nr 1302/2013 w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania

{SWD(2018) 395 final}

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY I KOMITETU REGIONÓW

dotyczące stosowania rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) zmienionego rozporządzeniem (UE) nr 1302/2013 w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania

1. WPROWADZENIE

Europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) to podmioty prawne pozwalające zwiększyć pewność i stabilność prawa w przypadku inicjatyw dotyczących współpracy terytorialnej. Zostały stworzone z myślą o zwiększeniu spójności w Unii Europejskiej przez ułatwienie takiej współpracy i usunięcie związanych z nią trudności praktycznych. EUWT powinny ograniczać problemy wynikające z różnic w przepisach i procedurach krajowych, z jakimi borykają się państwa członkowskie, a w szczególności władze regionalne i lokalne, podczas realizacji działań związanych ze współpracą terytorialną, a także w trakcie zarządzania tymi działaniami.

Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT)[1] przyjęto na podstawie art. 175 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, a w szczególności – na podstawie ust. 3 tego artykułu. Rozporządzenie to weszło w życie w dniu 1 sierpnia 2006 r. i obowiązuje w pełni od dnia 1 sierpnia 2007 r. Zmieniono je rozporządzeniem (UE) nr 1302/2013[2] w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia EUWT oraz ich funkcjonowania.

Zgodnie z art. 17 rozporządzenia w sprawie EUWT służby Komisji przekazują Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komitetowi Regionów sprawozdanie dotyczące stosowania tego rozporządzenia, w którym oceniają, w oparciu o wskaźniki, skuteczność, efektywność, przydatność i unijną wartość dodaną EUWT oraz wskazują możliwe uproszczenia.

2. EUWT W PRAKTYCE

Działania realizowane w ramach EUWT w terenie[3]

Największa liczba EUWT występuje na obszarach wzdłuż granicy węgierskiej, słowackiej, francuskiej, hiszpańskiej i portugalskiej. Ich zasięg terytorialny jest szczególnie duży na Węgrzech. Niektóre państwa członkowskie nie podejmują współpracy za pośrednictwem EUWT. Czasami różnice w tym zakresie wynikają z istniejących już innych form współpracy.

W 2017 r. cztery EUWT miały członków z państw spoza UE. Przed zmianą rozporządzenie w sprawie EUWT nie zawierało wyraźnych odniesień do ugrupowań umożliwiających współpracę z podmiotami z państw trzecich. Nie należy zatem oczekiwać, że ugrupowania tego typu szybko się pojawią[4].

---

1 Dz.U. L 210 z 31.7.2006, s. 19.

2 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 303).

3 Niniejsza sekcja opiera się na sprawozdaniu monitorującym EUWT za 2017 r., Komitet Regionów (2018)

4 *The participation of entities from outside the EU in the European groupings for territorial cooperation* (Udział podmiotów spoza UE w europejskich ugrupowaniach współpracy terytorialnej), Komitet Regionów (2015).

Główne rodzaje EUWT:

- EUWT transgraniczne, zajmują się głównie wyzwaniami o charakterze lokalnym i regionalnym,
- EUWT transnarodowe, o znacznie większym zasięgu terytorialnym niż w przypadku ugrupowań współpracy transgranicznej,
- sieci EUWT, w skład których wchodzą członkowie, którzy nie są związani z określonym obszarem, oraz
- EUWT tematyczne, stworzone w określonym celu, takim jak budowa korytarza transportowego czy zarządzanie szpitalem, parkiem przyrodniczym lub uczelnią.

Na dzień 31 grudnia 2017 r. istniało 68 EUWT.

Większość ugrupowań to małe lub średniej wielkości struktury zrzeszające od 2 do 20 podmiotów samorządu terytorialnego. Drugą pod względem popularności formą współpracy jest współpraca transgraniczna z udziałem władz regionalnych.

EUWT utrzymują się najczęściej ze składek wpłacanych przez członków, środków przekazywanych z budżetów krajowych lub regionalnych oraz dofinansowania z funduszy unijnych, głównie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, choć także z programów LIFE, Erasmus+ i „Horyzont 2020".

W 2017 r. wiele ugrupowań przeszło restrukturyzację związaną ze wzrostem liczby członków: 21 EUWT (31 %) zgłosiło zmianę w swoim składzie.

Pod koniec 2017 r. trwały prace nad utworzeniem ponad 20 nowych EUWT. Można zatem założyć, że zakres stosowania tego instrumentu prawdopodobnie będzie nadal się rozszerzać.

Argumenty przemawiające za podejmowaniem współpracy w ramach EUWT oraz wyzwania związane z tworzeniem takich ugrupowań

Argumenty przemawiające za podejmowaniem współpracy[5]

Instrument EUWT stworzono w celu ułatwienia i wspierania współpracy terytorialnej z myślą o zwiększeniu spójności w UE. Jest on szeroko wykorzystywany do ugruntowywania i zacieśnienia współpracy transgranicznej o charakterze ogólnym (przekrojowym). EUWT tworzone są głównie przez organy lokalne i regionalne, choć wykorzystuje się je również do współpracy międzyregionalnej.

Uzasadnienie podjęcia współpracy w tej formie bywa różne. Najczęściej EUWT służy stworzeniu widocznej i stałej struktury współpracy terytorialnej na potrzeby zarządzania wspólnymi projektami, infrastrukturą lub zasobami środowiska.

EUWT pomagają:

- wzmocnić zintegrowane podejście strategiczne,
- ustabilizować struktury współpracy i zapewnić ciągłość działań,
- zwiększyć przejrzystość i widoczność współpracy, a także
- ułatwić udział w programach UE.

Wyzwania[6]

[5] *European grouping of territorial cooperation as an instrument for promotion and improvement of territorial cooperation in Europe* (Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej jako instrument służący upowszechnianiu i poprawie współpracy terytorialnej w Europie), Parlament Europejski (2015).

Wyzwania związane z tworzeniem EUWT dotyczą:

- braku doświadczenia organów zatwierdzających i nieznajomości sekwencji działań;
- potrzeby konsensusu wśród członków ugrupowań co do rodzaju podejmowanych działań oraz konkretnych zadań; jak również
- różnic w przepisach i regulacjach krajowych, np. dotyczących podatków czy zamówień publicznych na usługi. Rozporządzenie w sprawie EUWT przewiduje europejską formę prawną, która podlega jednak krajowym przepisom wykonawczym, dlatego też każde EUWT wymaga indywidualnych rozwiązań w oparciu o obowiązujące przepisy krajowe.

EUWT a Europejska współpraca terytorialna

Pierwotnie instrument EUWT służył ułatwieniu Europejskiej współpracy terytorialnej (EWT) – zarówno na poziomie programów, jak i projektów – obejmującej nie tylko wdrażanie konkretnych projektów lecz również programowanie w szerszym znaczeniu.

Obecnie programy EWT wdrażane są przez dwa EUWT: EUWT Grande Région, które jest instytucją zarządzającą (IZ) dla programu Grande Région, oraz EUWT ESPON. To ostatnie ugrupowanie pełni specyficzną rolę, jest bowiem jedynym beneficjentem programu ESPON 2014–2020, za którego wdrożenie jest również odpowiedzialne[7].

Niektóre EUWT są odpowiedzialne za wdrażanie funduszy małych projektów w ramach konkretnych programów EWT. W ramach programu Interreg Węgry–Słowacja EUWT RDV oraz EUWT Via Carpatia zarządzają na swoich obszarach geograficznych funduszem małych projektów[8]. Dwa ugrupowania są jedynymi beneficjentami projektów EWT, a EUWT GO wdraża zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT).

W 2017 r. 33 EUWT były partnerami lub głównymi partnerami w 83 projektach EWT. Ugrupowania te angażują się w EWT również w innej formie, np. współfinansując lub ułatwiając realizację projektów i programów EWT.

3. OCENA STOSOWANIA ROZPORZĄDZENIA W SPRAWIE EUWT

Służby Komisji ściśle współpracowały z Komitetem Regionów (zwanym dalej również „KR"), aby zebrać niezbędne dane pozwalające ocenić stosowanie zmienionego rozporządzenia w sprawie EUWT. Dane pochodzą głównie ze sprawozdania monitorującego EUWT[9] za 2017 r. przedstawionego przez KR oraz badania[10] zleconego w celu oceny zagadnień i wskaźników określonych w załączniku do przyszłego aktu delegowanego w sprawie wskaźników realizacji EUWT.

Wyniki analizy zgromadzonych danych omówiono i uzgodniono z KR.

---

[6] *Experience of European groupings of territorial cooperation (EGTC)* (Doświadczenia europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej), Moro Praxis (2017).

[7] Członkami EUWT Grande Région są Luksemburg i Francja. Członkami EUWT ESPON są Luksemburg i Belgia.

[8] Fundusz małych projektów jest wdrażany w ramach dwóch osi priorytetowych Programu Współpracy Interreg V-A Słowacja–Węgry i musi przyczyniać się do osiągnięcia ich celów priorytetowych. EUWT RDV oraz EUWT Via Carpatia obejmują obszary leżące przy granicy między Węgrami a Słowacją.

[9] Sprawozdanie monitorujące EUWT za 2017 r., Komitet Regionów (2018).

[10] *Assessment of the application of the EGTC Regulation* (Ocena stosowania rozporządzenia w sprawie EUWT), Spatial Foresight (2018). http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/egtc/.

3.1. Skuteczność rozporządzenia w sprawie EUWT

W analizie skuteczności zmienionego rozporządzenia w sprawie EUWT oceniono, w jakim stopniu dzięki działaniom UE udało się osiągnąć zamierzone cele[11]. Zmiany w rozporządzeniu miały na celu przede wszystkim:

- ułatwienie tworzenia EUWT;
- doprecyzowanie niektórych przepisów; oraz
- propagowanie szerszego wykorzystania EUWT.

W okresie od 21 czerwca 2014 r. do grudnia 2017 r. powstało łącznie 21 nowych EUWT. Oznacza to znaczny wzrost całkowitej liczby ugrupowań – o 44 % – i dowodzi, że od czasu pierwotnego zatwierdzenia rozporządzenia EUWT tempo ich powstawania się utrzymuje.

Wzrosła również liczba członków EUWT – o 30 %. Na początku ocenianego okresu (21 czerwca 2014 r.) ich liczba wynosiła ponad 600, natomiast pod koniec 2017 r. – ponad 800. Liczba członków istniejących ugrupowań wzrosła znacznie bardziej w 2016 r. i 2017 r. niż w poprzednich latach, co wskazuje, że zmiany wprowadzone w rozporządzeniu ułatwiły rozszerzenie EUWT. Przyczyną takiego stanu rzeczy było doprecyzowanie odpowiednich przepisów rozporządzenia.

Co najmniej 10 EUWT było zaangażowanych w świadczenie usług transgranicznych, bądź przez zarządzanie bezpośrednie, bądź w inny, pośredni sposób. Istniejące EUWT przewidują, że w przyszłości będą świadczyły szerszy zakres usług, takich jak systemy ostrzegania o klęskach żywiołowych czy transgraniczne usługi recyklingu odpadów, bądź pomagały w ich świadczeniu[12]. Oznacza to, że zmiany wprowadzone w rozporządzeniu były odpowiednie.

Ogólnie rzecz biorąc, EUWT wskazują różnorodne korzyści wynikające z wykorzystania tego instrumentu[13]:

- ✓ wspieranie struktur wielopoziomowego systemu rządzenia, które sprzyjają transgranicznemu i oddolnemu podejściu i umożliwiają zacieśnianie współpracy transgranicznej lub większą liczbę przypadków współpracy. Zmienione rozporządzenie w sprawie EUWT upraszcza zasady dotyczące zmiany członkostwa, a zatem wprowadza dostosowania dopasowane do dynamiki EUWT;
- ✓ umożliwienie regionom przygranicznym wspólnego planowania i realizacji strategii w różnych obszarach dzięki określeniu wspólnych interesów i wspólnej wizji dla obszaru przygranicznego. Dzięki tym zmianom, od ich wprowadzenia poprawiło się między innymi świadczenie usług;
- ✓ jako pojedynczy beneficjenci EUWT mają łatwiejszy dostęp do funduszy UE: składanie wniosków o unijne finansowanie za ich pośrednictwem wiąże się z mniejszymi obciążeniami administracyjnymi dla członków ugrupowania, w szczególności w przypadku europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w okresie programowania 2014–2020. Transgraniczny lub transnarodowy charakter EUWT sprzyja także informowaniu o unijnej wartości dodanej na etapie ubiegania się o unijne środki;
- ✓ unijna tożsamość prawna poprawia widoczność i sposób postrzegania EUWT przez inne organy publiczne. Ugrupowania uznawane są za pośrednika, który może

[11] W przypadku niektórych wskaźników dotyczących skuteczności brakowało danych wyjściowych. Z tego względu przedstawiono wyłącznie ich wartość końcową, a nie zmianę w ciągu całego okresu.

[12] Zob. przypis 10.

[13] Zob. przypis 10.

inicjować nowe działania transgraniczne, a w niektórych przypadkach – wywierać większy wpływ na proces decyzyjny;

- ✓ EUWT oferują wiarygodne i trwałe kanały komunikacji, umożliwiając różne formy współpracy na obszarach transgranicznych.

Cele polegające na ułatwieniu ustanawiania EUWT, doprecyzowaniu niektórych przepisów i umożliwieniu szerszego wykorzystania tego instrumentu udało się osiągnąć na wiele sposobów. Ugrupowania wspierają EWT głównie poprzez realizację projektów i części programów, rzadziej natomiast jako instytucje zarządzające programami EWT. Rozporządzenie w sprawie EUWT przyczyniło się do wyjaśnienia zasad i szerszego stosowania instrumentu, w szczególności w przypadku transgranicznego świadczenia usług oraz włączania do współpracy państw trzecich.

Badania[14] potwierdzają również, że poprawiono przejrzystość i precyzyjność przepisów w szeregu obszarów, m.in. przepisów dotyczących członkostwa w ugrupowaniu, udziału organów z państw trzecich oraz zależności pomiędzy konwencją EUWT i jego statutem. Ułatwiono również funkcjonowanie EUWT: dostęp do funduszy unijnych wydaje się obecnie łatwiejszy, uproszczono też wprowadzanie zmian w konwencji (wynikających np. ze zmiany składu członków ugrupowania).

Rozporządzenie w sprawie EUWT zawiera w załączniku oświadczenie międzyinstytucjonalne, w którym Parlament Europejski, Rada oraz Komisja zobowiązują się do podjęcia – w ramach instytucji oraz w państwach członkowskich – wysiłków na rzecz upowszechnienia stosowania instrumentu. Na szczeblu UE zmodernizowano prowadzoną przez KR platformę EUWT, co znacznie poprawiło dostęp do informacji na temat EUWT. Komitet zaangażował się również bardziej w działania promujące współpracę terytorialną w ramach ugrupowań, m.in. w organizację wydarzeń oraz przygotowywanie publikacji na ten temat.

Z przygotowanego przez KR sprawozdania monitorującego EUWT wynika, że w państwach członkowskich nasilono działania wspierające EUWT. Promuje je coraz więcej państw członkowskich, stosując przy tym różne podejścia[15]. O skuteczności tych działań świadczy coraz bardziej powszechne stosowanie instrumentu EUWT, zarówno jeśli chodzi o zakres tematyczny, jak i geograficzny. Skuteczność działań promujących EUWT jest bardzo zróżnicowana, ponieważ nie wszystkie państwa członkowskie angażują się w tego typu działania. Mimo iż odnotowano pewne osiągnięcia w zakresie promocji tego instrumentu, wydaje się, że EUWT nadal mają trudności w dostępie do finansowania. Wskazuje to na potrzebę dalszych starań w zakresie upowszechniania tej formy współpracy[16].

3.2. Efektywność rozporządzenia w sprawie EUWT

Efektywność uwzględnia związek między zasobami lub nakładami a osiągniętymi zmianami lub wynikami[17].

---

[14] Zob. np. Krzymuski i Kubicki (2014) oraz Krzymuski (2017).

[15] Komitet Regionów, 2017a. Sprawozdanie monitorujące EUWT za 2016 r. oraz wpływ kryzysu w strefie Schengen na działalność EUWT.

[16] Komitet Regionów, 2017b. *Simplification of the implementation of Cohesion Policy. Workshop on European Territorial Cooperation (ETC). Final report* (Uproszczenie wdrażania polityki spójności. Warsztat poświęcony Europejskiej współpracy terytorialnej. Sprawozdanie końcowe). Bruksela.

[17] Główne ustalenia dostarczają wyłącznie informacji jakościowych. Aby uzyskać dane ilościowe dotyczące stosunku kosztów EUWT w porównaniu z innymi podobnymi strukturami ustanowionymi na mocy prawa krajowego lub międzynarodowego, konieczna byłaby szczegółowa analiza przeprowadzona w oparciu o grupy kontrolne.

EUWT porównano z innymi podobnymi strukturami ustanowionymi na mocy prawa krajowego lub międzynarodowego, w wyniku czego ustalono, że w większości przypadków koszty utworzenia EUWT są zbyt ograniczone, aby można je było wykorzystać jako odpowiedni wskaźnik efektywności.

Wskazano inne aspekty jako bardziej istotne przy porównywaniu EUWT i struktur krajowych lub międzynarodowych:

- ✓ wysoko ocenia się wszechstronność EUWT. Mogą być one wykorzystywane w wielu różnych celach[18]. W ramach często ogólnie sformułowanych zadań łatwo jest dostosować ich rzeczywiste obszary działania bez konieczności wprowadzania zasadniczych zmian w strukturze; oraz
- ✓ jedną z wyjątkowych i najważniejszych zalet EUWT jest to, że posiadają osobowość prawną i w związku z mogą prowadzić działalność w państwach, z których pochodzą ich członkowie.

3.3. Adekwatność rozporządzenia w sprawie EUWT

Wskaźnik adekwatności uwzględnia zakres, w jakim cele i przepisy rozporządzenia w sprawie EUWT odpowiadają potrzebom przyszłych członków ugrupowań[19].

Analizując zmiany wprowadzone w rozporządzeniu w sprawie EUWT, dzięki którym poszerzono cele tworzenia EUWT oraz ich zakres, możemy stwierdzić, że znaczna liczba istniejących EUWT korzysta z funduszy unijnych innych niż EWT wspierających ich poszczególne cele tematyczne.

Od początku okresu programowania 2014–2020 zaangażowanie EUWT w EWT było zasadniczo wspierane przez silniejsze powiązania prawne między rozporządzeniem w sprawie EUWT a unijnymi rozporządzeniami dotyczącymi polityki spójności[20], a ogólne zaangażowanie EUWT w programy współpracy znacznie wzrosło. Niemal połowa z nich jest obecnie zaangażowana w realizację programów EWT, głównie za pośrednictwem partnerstw zawieranych na potrzeby pojedynczych projektów lub większej ich liczby.

Zmiana rozporządzenia w sprawie EUWT nie doprowadziła jednak do powstania nowych EUWT jako instytucji zarządzających programami EWT. EUWT bardzo rzadko też korzystają z możliwości działania w charakterze pojedynczego beneficjenta. Powodem tego może być fakt, że szczególnie na wczesnych etapach okresu programowania 2014–2020 programy EWT wymagały wielu wyjaśnień i doprecyzowania zasad, co mogło zniechęcić potencjalnych pojedynczych beneficjentów do składania wniosków[21].

Niektóre przepisy nadal nie są jednoznaczne. Art. 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie EUWT wprowadza rozróżnienie między prawem do celów egzekwowania konwencji (lit. g), prawem państwa członkowskiego, w którym działają organy EUWT (lit. h), a prawem dotyczącym działalności EUWT (lit. j). Jest oczywiste, że konwencja określa prawo właściwe w odniesieniu do wszystkich trzech elementów, nadal istnieją jednak wątpliwości, na ile szczegółowy powinien być wykaz prawa właściwego „bezpośrednio dotyczącego działalności

[18] Dalsze informacje, zob. Komitet Regionów (2018).

[19] W przypadku większości wskaźników i ich podkategorii brakowało danych wyjściowych. Z tego względu przedstawiono wyłącznie ich wartość końcową, a nie zmianę w ciągu całego okresu.

[20] Zob. np. *European grouping of territorial cooperation as an instrument for promotion and improvement of territorial cooperation in Europe* (Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej jako instrument służący upowszechnianiu i poprawie współpracy terytorialnej w Europie), Parlament Europejski (2015, s. 31–41).

[21] Komitet Regionów, 2017b. Uproszenie wdrażania polityki spójności. Warsztat poświęcony Europejskiej współpracy terytorialnej. Sprawozdanie końcowe. Bruksela.

EUWT”[22]. Zdaniem Komisji prawo „bezpośrednio dotyczące” powinno być ściśle powiązane z „zadaniami wyszczególnionymi (w konwencji)”: EUWT powołane do zarządzania szpitalem ma bardziej szczegółowe zadania niż EUWT utworzone, by zapewnić szeroko pojęty rozwój danego obszaru.

3.4. Europejska wartość dodana

Wskaźnik europejskiej wartości dodanej uwzględnia to, czy EUWT utworzono z powodu rozporządzenia w sprawie EUWT. Unijna wartość dodana ma ścisły związek z typowymi korzyściami odnoszonymi w przypadku EUWT[23]. Zalety EUWT w porównaniu z zaletami podobnych podmiotów prawnych dostarczają cennych informacji jakościowych pozwalających ocenić unijną wartość dodaną EUWT:

Według literatury przedmiotu[24] korzyści są następujące:

- ✓ jako podmioty prawne EUWT umożliwiają szybsze i skuteczniejsze podejmowanie decyzji w kontekście współpracy transgranicznej, w przypadku gdy uczestniczy w niej kilka różnych organów;
- ✓ EUWT zapewniają spójność, trwałość i koordynację działań, sprzyjają formułowaniu wspólnych celów i stabilizują współpracę na obszarach transgranicznych;
- ✓ EUWT są postrzegane jako niezależne od pojedynczych decyzji politycznych i wydarzeń, które mogłyby zablokować przyjęcie lub wdrożenie użytecznych środków na objętych współpracą obszarach, które rozciągają się poza granice państw;
- ✓ EUWT zapewniają takim obszarom silniejszą pozycję negocjacyjną, która ułatwia im ochronę ich interesów; oraz
- ✓ EUWT ograniczają skutki istnienia granic wewnętrznych, dzięki czemu wspierają spójność w UE i zwiększają widoczność unijnych polityk na szczeblu lokalnym.

Wiele EUWT potwierdza europejską wartość dodaną tego instrumentu i podkreśla korzyści, których bez niego by nie uzyskało.

3.5. Uproszczenie

Stopień uproszczenia ocenia się na podstawie tego, czy zmniejszono koszty i obciążenia administracyjne, oraz tego, czy dana interwencja pozwala przyspieszyć i uprościć działania. W przypadku EUWT ma to szczególne znaczenie w fazie rozruchu.

Wskaźniki i poczynione ustalenia sugerują, że czas rozruchu uległ skróceniu. Dotyczy to w szczególności etapu obejmującego czas niezbędny od momentu przedstawienia pierwszego projektu konwencji do momentu rejestracji EUWT. Ewentualne różnice geograficzne mogą wynikać z rodzaju tworzonych EUWT i doświadczenia w tworzeniu takich ugrupowań.

---

[22] Zob. przypis 10.

[23] Nie można było uzyskać danych ilościowych ani jakościowych dotyczących struktur i sieci współpracy terytorialnej utworzonych wyłącznie za pomocą EUWT. W trakcie gromadzenia danych dotyczących EUWT na potrzeby sprawozdania monitorującego za 2017 r. trudno było uchwycić ten wskaźnik. W związku z tym ustalenia ograniczają się do jakościowej oceny korzyści wynikających z ustanowienia podmiotu na mocy prawa UE w porównaniu z innymi organami ustanowionymi na mocy prawa krajowego lub międzynarodowego.

[24] Poniższe informacje opierają się przede wszystkim na odpowiedziach udzielonych przez EUWT w trakcie gromadzenia danych na potrzeby sprawozdania monitorującego EUWT za 2017 r. Zob. też Zillmer i Luer (2017, s. 15–21).

Wskaźniki dowodzą, że rozporządzenie w sprawie EUWT doprowadziło do pewnych uproszczeń. Potrzeba uproszczenia przepisów dotyczących EUWT nie wynika jednak wyłącznie, ani nawet przede wszystkim, z rozporządzenia w sprawie EUWT. Często wynika z prawa krajowego państw członkowskich.

Zmiana rozporządzenia w sprawie EUWT umożliwiła doprecyzowanie wielu kwestii, takich jak zatrudnianie pracowników, podział i klasyfikacja konwencji i statutów EUWT, członkostwo różnych podmiotów czy udział państw trzecich. W tych dziedzinach potrzeby podmiotów potencjalnie zainteresowanych utworzeniem EUWT zostały zatem zaspokojone.

4. PROPONOWANE ULEPSZENIA[25]

Kluczową zasadą przy rozpatrywaniu ewentualnych dalszych zmian powinno być zapewnienie stabilności instrumentu EUWT, każda zmiana prowadzi bowiem do powstania nowej niepewności. W ramach obowiązujących przepisów korzystanie z tego instrumentu można ułatwić dzięki lepszej wymianie informacji i koordynacji działań między państwami członkowskimi a organami zatwierdzającymi, jak również dzięki lepszej promocji w kontekście unijnych instrumentów finansowania.

EUWT jest nadal stosunkowo nowym narzędziem, a wielu potencjalnych uczestników nie ma odpowiednich doświadczeń, ani wiedzy na jego temat. W związku z tym istnieje potrzeba dalszego informowania o tym instrumencie, w szczególności o kwestiach prawnych związanych z tworzeniem EUWT oraz opracowywaniem statutu i konwencji takiego ugrupowania.

W tworzenie EUWT zaangażowanych jest zazwyczaj kilka państw członkowskich, a każde z nich może wdrażać rozporządzenie w sprawie EUWT w odmienny sposób. Ujednolicenie wymogów i procedur mogłoby się przyczynić do większej pewności prawa zarówno dla partnerów EUWT, jak i zaangażowanych organów. W związku z tym organy zatwierdzające powinny kontynuować regularne spotkania i wymianę informacji oraz wykorzystywać je do rozwiązywania wymienionych problemów.

Potrzeba lepszej koordynacji odnosi się również do kontaktów między potencjalnymi członkami EUWT i organami zatwierdzającymi, a także kontaktów między organami zatwierdzającymi w poszczególnych państwach członkowskich. Oprócz uzgodnienia kwestii administracyjnych konieczne jest również uzgodnienie kwestii merytorycznych związanych z EUWT. Proces ten można by ułatwić dzięki wymianie informacji i najlepszych praktyk między organami zatwierdzającymi, EUWT i KR.

Lepsza promocja EUWT w kontekście unijnych programów finansowania mogłaby upowszechnić stosowanie tego instrumentu oraz poprawić dostęp takich ugrupowań do unijnych funduszy, zgodnie z tym, co przewidziano w art. 3 wniosku Komisji COM (2018) 374[26]. Będzie to szczególne ważne na początku następnego okresu programowania (po 2020 r.).

---

[25] Opracowano na podstawie: *Experience of European groupings of territorial cooperation (EGTC)* (Doświadczenia europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej), Moro Praxis (2017), *The European grouping of territorial cooperation as an instrument for the promotion and improvement of territorial cooperation in Europe* (Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej jako instrument służący upowszechnianiu i poprawie współpracy terytorialnej w Europie), Parlament Europejski (2015) oraz *Assessment of the application of the EGTC Regulation* (Ocena stosowania rozporządzenia w sprawie EUWT), Spatial Foresight (2018).

[26] Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących celu „Europejska współpraca terytorialna" (Interreg) wspieranego w ramach Europejskiego

Nowe instrumenty, takie jak europejski mechanizm transgraniczny[27], który umożliwia dobrowolne stosowanie przepisów jednego państwa członkowskiego w sąsiadującym państwie członkowskim na potrzeby konkretnego projektu lub usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, w jeszcze większym stopniu ułatwią funkcjonowanie EUWT, ponieważ czysto instytucjonalny charakter takich ugrupowań nie jest właściwy, aby wyeliminować przeszkody prawne i administracyjne[28]. EUWT mogą zająć się innymi kwestiami, na które zwrócono uwagę w komunikacie Komisji „Zwiększanie wzrostu gospodarczego i spójności w regionach przygranicznych UE”[29], np. ułatwiać dostęp transgraniczny lub promować korzystanie w większym stopniu ze wspólnej infrastruktury zdrowotnej, jak ma to np. miejsce w przypadku EUWT zarządzającego szpitalem transgranicznym Cerdanya/Cerdagne.

EUWT pozwalają testować sposoby przełamywania różnic między państwami członkowskimi w zakresie stosowania prawa UE. Można by je zatem wykorzystać jako studia przypadków dotyczących radzenia sobie z takimi różnicami.

5. WNIOSKI

Zmienione rozporządzenie ma na celu ułatwienie tworzenia i funkcjonowania EUWT oraz wyjaśnienie niektórych obowiązujących przepisów. Jego przyjęcie przyczyniło się nie tylko do znacznego wzrostu całkowitej liczby EUWT – o 44 %, lecz również do zwiększenia ich efektywności i skuteczności w zakresie wspierania współpracy przy wdrażaniu unijnych polityk.

Analiza przeprowadzona na podstawie wskaźników dotyczących skuteczności, efektywności i adekwatności pokazuje, że osiągnięto cele polegające na ułatwieniu tworzenia EUWT, doprecyzowaniu niektórych przepisów i umożliwieniu szerszego stosowania tego instrumentu.

Rozporządzenie w sprawie EUWT przyczynia się do wyjaśnienia zasad i szerszego stosowania tego instrumentu, w szczególności w odniesieniu do transgranicznego świadczenia usług. Wyjaśnia również szereg kwestii takich jak członkostwo w ugrupowaniu, udział organów z państw trzecich oraz zależności pomiędzy konwencją EUWT i jego statutem. Od początku okresu programowania 2014–2020 liczba członków EUWT wzrosła o ponad 30 %, a pojawienie się ugrupowań, w ramach których podejmowana jest współpraca z państwami trzecimi, będzie wymagało konkretnych działań ze strony podmiotów na wszystkich szczeblach.

Ogólnie rzecz biorąc, EUWT są znacznie bardziej zaangażowane w programy współpracy, ale tylko niektóre z nich realizują projekty w ramach EWT jako jedyni beneficjenci lub zarządzający programem (lub jego częścią).

Wiele EUWT potwierdza europejską wartość dodaną tego instrumentu i podkreśla korzyści, których bez niego by nie uzyskało.

Dzięki zmianie rozporządzenia w sprawie EUWT wprowadzono pewne uproszczenia. Jednakże potrzeba uproszczenia przepisów w tym zakresie pojawia się nie tyle na poziomie

---

Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz instrumentów finansowania zewnętrznego (art. 3) – COM(2018) 374 final, 29.5.2018

[27] Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie mechanizmu eliminowania barier prawnych i administracyjnych w kontekście transgranicznym – COM(2018) 373 final, 29.5.2018.

[28] Art. 7 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 wyklucza możliwość wykonywania przez EUWT uprawnień regulacyjnych.

[29] COM(2017) 534 final, 20.9.2017.

UE, co na poziomie krajowym – wynika z warunków nakładanych przez państwa członkowskie.

Skuteczność działań propagujących EUWT różni się znacznie w poszczególnych krajach. Pomimo dodatkowych działań promocyjnych nadal konieczne są dalsze wysiłki na rzecz zwiększenia efektywności i skuteczności instrumentu EUWT w zakresie wspierania współpracy przy wdrażaniu unijnych polityk.

Wskazane problemy dowodzą, że EUWT i organy zatwierdzające zyskałyby większą pewność prawa w wyniku ujednolicenia wymogów i procedur niż w wyniku wprowadzenia dalszych zmian w odnośnym rozporządzeniu. Jeśli EUWT mają być bardziej skuteczne i podlegać prostszym zasadom, należy usprawnić koordynację działań między państwami członkowskimi w celu poprawy interpretacji i stosowania rozporządzenia, przezwyciężenia trudności wynikających z różnic we wdrażaniu oraz dopasowania rozbieżnych krajowych ram prawnych. Lepsza promocja EUWT w kontekście unijnych instrumentów finansowania – zwłaszcza w ramach programów EWT – ułatwi tym ugrupowaniom dostęp do funduszy UE.