EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2018.8.17.
COM(2018) 597 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE

AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK

az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló, a csoportosulások létrehozásának és működésének egyértelművé tétele, egyszerűsítése és javítása tekintetében az 1302/2013/EU rendelettel módosított 1082/2006/EK rendelet alkalmazásáról

{SWD(2018) 395 final}

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK

az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló, a csoportosulások létrehozásának és működésének egyértelművé tétele, egyszerűsítése és javítása tekintetében az 1302/2013/EU rendelettel módosított 1082/2006/EK rendelet alkalmazásáról

1. BEVEZETÉS

Az európai területi együttműködési csoportosulások – az együttműködési kezdeményezések jogbiztonságának és stabilitásának fokozására képes jogalanyokként – arra hivatottak, hogy a területi együttműködés elősegítésével és a kapcsolódó gyakorlati nehézségek kezelésével javítsák az Európai Unión belüli kohéziót. Az európai területi együttműködési csoportosulásoknak csökkenteniük kell a tagállamok, különösen a regionális és a helyi hatóságok számára az eltérő nemzeti jogszabályok és eljárások keretében megvalósuló együttműködési tevékenységek végrehajtása és irányítása során felmerülő problémákat.

Az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 1082/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (a továbbiakban: EGTC-rendelet)[1] az Európai Unió működéséről szóló szerződés 175. cikke, különösen annak harmadik albekezdése alapján került elfogadásra. A rendelet 2006. augusztus 1-jén lépett hatályba, és 2007. augusztus 1. óta teljes egészében alkalmazandó. A rendeletet az 1302/2013/EU rendelet[2] az európai területi együttműködési csoportosulások létrehozásának és működésének egyértelművé tétele, egyszerűsítése és javítása tekintetében módosította.

Az EGTC-rendelet 17. cikkének megfelelően a Bizottság szolgálatai kötelesek jelentést benyújtani az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a Régiók Bizottságának e rendelet alkalmazásáról, amelyben mutatók alapján értékelik e rendelet eredményességét, hatékonyságát, relevanciáját, uniós hozzáadott értékét és az egyszerűsítés lehetőségét.

2. AZ EURÓPAI TERÜLETI EGYÜTTMŰKÖDÉSI CSOPORTOSULÁSOK A GYAKORLATBAN

Az európai területi együttműködési csoportosulások közelmúltbeli helyszíni tevékenysége[3]

Az európai területi együttműködési csoportosulások bizonyos térségekben, főként a magyar, a szlovák, a francia, a spanyol és a portugál határ mentén összpontosulnak. Területi lefedettségük Magyarországon különösen nagy kiterjedésű. Egyes tagállamok egyetlen európai területi együttműködési csoportosulásban sem vesznek részt, egyes esetekben ezek az eltérések már létrejött, más típusú együttműködési struktúrák lehetséges következményei.

2017-ben négy európai területi együttműködési csoportosulásnak voltak nem uniós országbeli tagjai. Mivel az EGTC-rendelet a módosításáig kifejezetten nem említett külső dimenzióval

---

1 HL L 210., 2006.7.31., 19. o.

2 Az Európai Parlament és a Tanács 1302/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 1082/2006/EK rendeletnek a csoportosulások létrehozásának és működésének egyértelművé tétele, egyszerűsítése és javítása tekintetében történő módosításáról (HL L 347., 2013.12.20., 303. o.).

3 Ez a szakasz a Régiók Bizottsága által készített *2017. évi EGTC-monitoringjelentésen* (2018) alapul.

rendelkező európai területi együttműködési csoportosulásokat, nem várható, hogy ilyen csoportosulások rövid időn belül megjelennének[4].

Az európai területi együttműködési csoportosulások fő típusai a következők:

- határokon átnyúló európai területi együttműködési csoportosulások, amelyek főként helyi és regionális kihívásokkal foglalkoznak;
- transznacionális európai területi együttműködési csoportosulások, amelyek a határokon átnyúló együttműködési területeknél jóval nagyobb területeket fednek le;
- európai területi együttműködési csoportosulások hálózata, amelynek a tagjai nem kapcsolódnak konkrét területhez; valamint
- konkrét célra, például kórházakhoz, természetvédelmi területekhez, közlekedési folyosókhoz és egyetemekhez létrehozott európai területi együttműködési csoportosulások.

2017. december 31-ig összesen 68 európai területi együttműködési csoportosulás létezett.

Az európai területi együttműködési csoportosulásokra vonatkozó leggyakoribb szabály szerint 2–20 helyi hatóság működik együtt, kis- és közepes méretű együttműködési struktúrák keretében. A második legfontosabb szabály a regionális hatóságok részvételével zajló, határokon átnyúló együttműködés.

Az európai területi együttműködési csoportosulásokat többnyire tagdíjakból, a nemzeti és a regionális költségvetés átcsoportosításából, valamint uniós alapok – elsősorban az európai strukturális és beruházási alapok (esb-alapok) –, valamint a LIFE, az Erasmus+ és a Horizont 2020 hozzájárulásaiból finanszírozzák.

2017-ben az európai területi együttműködési csoportosulások a tagjaik számának növekedése miatt szerkezetátalakítást hajtottak végre: összesen 21 csoportosulás (31 %) számolt be tagságának megváltozásáról.

2017 végén több mint 20 új európai területi együttműködési csoportosulás létrehozására irányuló munka volt folyamatban. Az EGTC-eszköz különféle alkalmazásai ennek következtében valószínűleg tovább bővülnek.

Az európai területi együttműködési csoportosulások létrehozásához kapcsolódó motiváció és kihívások

Motiváció[5]

Az EGTC-eszköz az EU-n belüli kohézió megerősítése céljából folytatandó területi együttműködés elősegítése és előmozdítása érdekében jött létre. Az európai területi együttműködési csoportosulásokat széles körben alkalmazzák a határokon átnyúló általános (több témát érintő) együttműködés megszilárdítására és/vagy elmélyítésére. Az európai területi együttműködési csoportosulásokat főként helyi és regionális szervek veszik igénybe, de régióközi együttműködéshez is használatosak.

Az európai területi együttműködési csoportosulások létrehozásának motivációja változó. Az európai területi együttműködési csoportosulásokat elsősorban közös projektek, infrastruktúrák

[4] *The participation of entities from outside the EU in the European groupings for territorial cooperation* (Unión kívüli szervezetek részvétele európai területi együttműködési csoportosulásokban), Régiók Bizottsága (2015).

[5] *European grouping of territorial cooperation as an instrument for promotion and improvement of territorial cooperation in Europe* (Az európai területi együttműködési csoportosulás mint az európai területi együttműködés előmozdításának és javításának eszköze), Európai Parlament (2015).

vagy környezeti erőforrások kezelését célzó, látható és állandó területi együttműködési struktúraként hozzák létre.

Az európai területi együttműködési csoportosulások a következőkhöz járulnak hozzá:

- integrált stratégiai megközelítés megerősítése;
- együttműködési struktúrák stabilizálása és a fellépések folyamatosságának biztosítása;
- az együttműködés átláthatóságának és ismertségének javítása; valamint
- az uniós programokban való részvétel elősegítése.

Kihívások[6]

Az európai területi együttműködési csoportosulások létrehozásakor jelentkező kihívások a következőkhöz kapcsolódnak:

- a jóváhagyó hatóságoknak nincsenek a megteendő lépésekkel kapcsolatos tapasztalatai és ismeretei;
- az európai területi együttműködési csoportosulások tagjai közötti egyetértés szükségessége a munka tartalma vagy a kapcsolódó pontos feladatok tekintetében; valamint
- eltérő nemzeti szabályok és szabályozások, például a szolgáltatások közbeszerzése és az adózás területén; az EGTC-rendelet a nemzeti végrehajtási szabályokat figyelembe vevő európai jogi formáról rendelkezik, így mindegyik európai területi együttműködési csoportosulás esetén a nemzeti jogszabályokon alapuló egyedi megoldásokat kell találni.

Az európai területi együttműködési csoportosulások és az európai területi együttműködés

Az EGTC-eszköz eredeti célkitűzése az volt, hogy a programok és a projektek szintjén is elősegítse az európai területi együttműködést, ami konkrét projektek végrehajtása mellett tágabb értelemben vett programozásra is kiterjed.

Jelenleg két európai területi együttműködési csoportosulás hajt végre ténylegesen európai területi együttműködési programokat: a Grande Région EGTC, amely a Grande Région program irányító hatósága; valamint az ESPON EGTC, amelynek sajátos szerepe van, ugyanis a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó ESPON program[7] végrehajtásának kizárólagos kedvezményezettje.

Egyes európai területi együttműködési csoportosulások konkrét európai területi együttműködési programok keretébe tartozó kisprojekt-alapok megvalósításáért felelnek: az RDV EGTC és a Via Carpatia EGTC a saját földrajzi területén kezeli a kisprojekt-alapot[8] a Magyarország-Szlovákia Interreg program keretében. Két európai területi együttműködési csoportosulás európai területi együttműködési projektek kizárólagos kedvezményezettje, a GO EGTC pedig integrált területi beruházást (ITB) hajt végre.

---

[6] *Experience of European groupings of territorial cooperation (EGTC)* (Az európai területi együttműködési csoportosulásokkal kapcsolatos tapasztalatok), Moro Praxis (2017).

[7] A Grande Région EGTC-ben Luxemburg és Franciaország vesz részt. Az ESPON EGTC-ben Luxemburg és Belgium vesz részt.

[8] A kisprojekt-alap megvalósítása az Interreg keretébe tartozó, V-A Szlovákia–Magyarország Együttműködési Program két prioritási tengelye mentén történik, és hozzá kell járulnia a kiemelt célkitűzéseikhez. Az RDV EGTC és a Via Carpatia EGTC Magyarország és Szlovákia határa között működő európai területi együttműködési csoportosulás.

2017-ben 33 európai területi együttműködési csoportosulás vett részt fő partnerként vagy partnerként mintegy 83 európai területi együttműködési projektben. Az európai területi együttműködési csoportosulások másképpen is részt vesznek európai területi együttműködésben, például európai területi együttműködési projekteket vagy programokat társfinanszíroznak, illetve segítenek elő.

3. AZ EGTC-RENDELET ALKALMAZÁSÁNAK ÉRTÉKELÉSE

A Bizottság szolgálatai szoros együttműködést folytattak a Régiók Bizottságával a módosított EGTC-rendelet alkalmazásának értékeléséhez szükséges adatok összegyűjtése érdekében. A legfontosabb adatforrás a Régiók Bizottságának a 2017. évi EGTC-monitoringjelentése[9], valamint az európai területi együttműködési csoportosulások megvalósítási mutatóiról szóló, a jövőben elfogadandó, felhatalmazáson alapuló jogi aktus mellékletében foglalt kérdések és mutatók értékelése céljából megrendelt tanulmány[10] volt.

Az összegyűjtött adatok elemzésének eredményeit megvitatták és egyeztették a Régiók Bizottságával.

3.1. Az EGTC-rendelet eredményessége

A módosított EGTC-rendelet eredményességének elemzése annak vizsgálatára irányult, hogy az uniós fellépés mennyire volt sikeres a célkitűzései megvalósításában[11]. A módosítások legfontosabb célkitűzései a következők voltak:

- az európai területi együttműködési csoportosulások létrehozásának elősegítése;
- egyes rendelkezések egyértelművé tétele; valamint
- az európai területi együttműködési csoportosulások kiterjedtebb alkalmazásának előmozdítása.

2014. június 21. és 2017 decembere között összesen 21 új európai területi együttműködési csoportosulás jött létre. Ez az európai területi együttműködési csoportosulások teljes számának számottevő – 44 %-os – növekedését jelenti, és azt jelzi, hogy az EGTC-rendelet első jóváhagyása óta fennmaradt a csoportosulás-alapítási ütem.

Az európai területi együttműködési csoportosulások tagjainak száma is több mint 30 %-kal emelkedett a (2014. június 21-i) több mint 600-ról 2017 végére 800 fölé. A meglévő európai területi együttműködési csoportosulások tagsága jóval nagyobb mértékben nőtt 2016-ban és 2017-ben, mint a korábbi években, ami arra utal, hogy az EGTC-rendelet módosításai elősegítették az európai területi együttműködési csoportosulások bővítését. Az, hogy az EGTC-rendelet egyértelművé tette az erre vonatkozó szabályokat, megalapozta ezt a fejleményt.

Legalább 10 európai területi együttműködési csoportosulás vett részt határokon átnyúló szolgáltatásnyújtásban, akár közvetlen irányítási szerepben, akár közvetett módon. A jelenlegi európai területi együttműködési csoportosulások azt tervezik, hogy a jövőben többféle szolgáltatást nyújtanak, illetve többféle szolgáltatáshoz járulnak hozzá, például természeti

---

9 *2017. évi EGTC-monitoringjelentés*, Régiók Bizottsága (2018).

10 *Assessment of the application of the EGTC Regulation* (Az EGTC-rendelet alkalmazásának értékelése), Spatial Foresight (2018). http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/egtc/.

11 Bázisadatok hiányában az eredményességhez kapcsolódó mutatók némelyike esetében csak a szint és a zárónap szerepel a jelentésben, nem pedig az időszak alatti növekedés.

katasztrófák előrejelzésére szolgáló rendszerekhez és határokon átnyúló hulladék-újrafeldolgozáshoz[12]. Ez azt jelzi, hogy az EGTC-rendelet módosításai relevánsak.

Összességében megállapítható, hogy az európai területi együttműködési csoportosulások az eszköz alkalmazásának különféle előnyeit említik[13]:

- ✓ Azoknak a többszintű irányítási struktúráknak a támogatása, amelyek fokozzák az intenzívebb és/vagy magasabb szintű transznacionális együttműködést lehetővé tevő, határokon átnyúló, alulról építkező megközelítéseket. A módosított EGTC-rendelet egyszerűsíti az európai területi együttműködési csoportosulások tagságának változtatását, így a csoportosulások alakulásával összhangban támogatja a kiigazításokat.
- ✓ A határrégiók számára annak lehetővé tétele, hogy a közös érdekeik kinyilvánításával és a határ menti területre vonatkozó elképzelésük megosztásával javítsák a különböző területeken alkalmazott stratégiák közös tervezését és végrehajtását. A módosítás óta ez jobb szolgáltatásnyújtással jár.
- ✓ Az európai területi együttműködési csoportosulások kizárólagos kedvezményezettként könnyebben hozzáférnek uniós finanszírozáshoz, ugyanis az uniós finanszírozás európai területi együttműködési csoportosulások közreműködésével történő igénylése kevesebb adminisztratív erőfeszítéssel jár a tagok számára, különösen az esb-alapok 2014–2020 közötti programozási időszakában. Az európai területi együttműködési csoportosulások határokon átnyúló, illetve transznacionális jellege az uniós hozzáadott érték kommunikálásában is segít az uniós finanszírozás igénylésekor.
- ✓ Az, hogy az európai területi együttműködési csoportosulások uniós jogi személyek, javítja a láthatóságukat és más releváns hatóságok általi elfogadásukat. Az európai területi együttműködési csoportosulások elismerten olyan közvetítők, amelyek új, határokon átnyúló fellépéseket kezdeményezhetnek, és egyes esetekben több befolyást gyakorolhatnak a döntéshozatalra.
- ✓ Az európai területi együttműködési csoportosulások olyan megbízható és fenntartható kommunikációs csatornát biztosítanak, amely elősegíti az együttműködés különféle formáit a határ menti területeken.

Az európai területi együttműködési csoportosulások létrehozásának elősegítésére, egyes rendelkezések egyértelművé tételére, valamint az európai területi együttműködési csoportosulások szélesebb körben történő alkalmazásának lehetővé tételére irányuló célkitűzések többféleképpen valósultak meg. Az európai területi együttműködési csoportosulások projektek és programrészek végrehajtásával támogatják az európai területi együttműködést, nem pedig európai területi együttműködési programok irányító hatóságaiként. Az EGTC-rendelet különösen a határokon átnyúló szolgáltatásnyújtás és a nem uniós országok bevonása tekintetében járult hozzá az eszköz egyértelművé tételéhez és szélesebb körű alkalmazásához.

Tanulmányok[14] azt is megerősítik, hogy az egyértelműség számos területen javult, például a tagság, a nem uniós országok hatóságainak részvétele, valamint az európai területi együttműködési csoportosulás egyezménye és alapszabálya közötti kapcsolat tekintetében. A rendelet elősegítette az európai területi együttműködési csoportosulások működését, mivel az

[12] Lásd a 10. lábjegyzetet.
[13] Lásd a 10. lábjegyzetet.
[14] Lásd például: Krzymuski és Kubicki (2014) és Krzymuski (2017).

uniós finanszírozáshoz való hozzáférés egyszerűbbnek tűnik, és az egyezmény (tagság változása miatti) módosításai egyszerűsödtek.

Az EGTC-rendelet melléklete egy intézményközi nyilatkozatot tartalmaz, amelyben az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság megállapodnak arról, hogy az intézményeken belül és a tagállamokkal együtt erőfeszítéseket tesznek az európai területi együttműködési csoportosulások alkalmazásának támogatására. Uniós szinten a Régiók Bizottságának EGTC-platformja átalakult, és ez számottevően javította az európai területi együttműködési csoportosulásokra vonatkozó információkhoz való hozzáférést. A Régiók Bizottsága továbbá fokozottabban részt vesz az európai területi együttműködési csoportosulások előmozdításával kapcsolatos tevékenységekben, többek között rendezvényeken és publikációkban.

A Régiók Bizottságának az éves EGTC-monitoringjelentése szerint a tagállamokban fokozódtak az európai területi együttműködési csoportosulásokat támogató tevékenységek. Több tagállam mozdít elő európai területi együttműködési csoportosulásokat, egyre változatosabb megközelítések alkalmazásával[15]. E tevékenységek eredményessége az EGTC-eszköz bővülő alkalmazásában tükröződik, a felmerült témák és a lefedett földrajzi területek tekintetében egyaránt. Az európai területi együttműködési csoportosulások előmozdításával kapcsolatos tevékenységek eredményessége igen változó, mivel nem minden tagállam folytat ilyen tevékenységet. Az európai területi együttműködési csoportosulások előmozdítása terén elért eredmények ellenére úgy tűnik, hogy továbbra is vannak nehézségek az európai területi együttműködésre szánt finanszírozáshoz való hozzáférés területén. Ez azt jelzi, hogy az európai területi együttműködési csoportosulások előmozdításához további erőfeszítésekre van szükség[16].

3.2. Az EGTC-rendelet hatékonysága

A hatékonyság a felhasznált erőforrások vagy inputok, valamint az előidézett változások vagy eredmények közötti kapcsolatot veszi figyelembe[17].

Az európai területi együttműködési csoportosulások esetében e csoportosulások és a nemzeti vagy nemzetközi jog szerinti, más hasonló struktúrák kerültek összehasonlításra, amely ahhoz a következtetéshez vezetett, hogy az esetek többségében az európai területi együttműködési csoportosulások létrehozásának költségei túlságosan alacsonyak ahhoz, hogy azokat a hatékonyság releváns mutatójaként lehessen használni.

Az európai területi együttműködési csoportosulások, valamint a nemzeti vagy nemzetközi jog alapján létrehozott struktúrák összehasonlításakor más aspektusok relevánsabbnak bizonyultak:

- ✓ az európai területi együttműködési csoportosulások sokoldalúságát nagyra értékelik. Az európai területi együttműködési csoportosulások az alapításukkor igen sokféle célra alkalmazhatók[18]. Az európai területi együttműködési csoportosulások gyakran tágan megfogalmazott feladatain belül a tényleges tevékenységi területek könnyen kiigazíthatók a struktúráik alapjaiban történő megváltoztatása nélkül; valamint

[15] Régiók Bizottsága, 2017a. A 2016. évi EGTC-monitoringjelentés és a schengeni térségbeli válságok hatásai az európai területi együttműködési csoportosulások munkájára.

[16] Régiók Bizottsága, 2017b. A kohéziós politika végrehajtásának egyszerűsítése. Az európai területi együttműködésről tartott munkaértekezlet. Zárójelentés. Brüsszel.

[17] A fő megállapítások csak minőségi szempontú betekintést adnak. Kontrollcsoportokkal végzett mélyreható elemzésre lenne szükség ahhoz, hogy mennyiségi adatokat lehessen szerezni az európai területi együttműködési csoportosulások, valamint a nemzeti vagy nemzetközi jog szerinti hasonló struktúrák költségei közötti összefüggésről.

[18] További információkért lásd a Régiók Bizottsága dokumentumát (2018).

- ✓ az európai területi együttműködési csoportosulások egyik egyedi és legfontosabb előnye az, hogy jogi személyiséggel rendelkeznek, és így jogosultak tevékenységek folytatására a kérdéses országokban.

3.3. Az EGTC-rendelet relevanciája

A relevanciamutató azt veszi figyelembe, hogy az EGTC-rendelet célkitűzései és rendelkezései milyen mértékben felelnek meg a leendő EGTC-tagok igényeinek[19].

Az EGTC-rendeletnek az európai területi együttműködési csoportosulások létrehozási célkitűzését és e rendeletbeli hatályát kiterjesztő módosításáról megállapítható, hogy számos jelenlegi európai területi együttműködési csoportosulás a konkrét tematikus célkitűzéseit támogató európai területi együttműködési célú alapoktól eltérő uniós alapokat használ fel.

A 2014–2020 közötti programozási időszak kezdete óta az európai területi együttműködési csoportosulások európai területi együttműködésben való részvételét általában az EGTC-rendelet és az uniós kohéziós politikára vonatkozó rendeletek közötti szorosabb jogi összefüggés támasztotta alá[20], és az európai területi együttműködési csoportosulások együttműködési programokban való általános szerepvállalása jelentősen megnőtt. Jelenleg az európai területi együttműködési csoportosulásoknak közel fele vesz részt európai területi együttműködési programok végrehajtásában, többnyire egy vagy több projekt keretében létesített partnerségeken keresztül.

Az EGTC-rendelet módosítása azonban nem vezetett olyan új európai területi együttműködési csoportosulások alapításához, amelyek európai területi együttműködési programok irányító hatóságaiként jártak volna el. Az európai területi együttműködési csoportosulások ezenkívül igen ritkán veszik igénybe azt a lehetőséget, hogy egy-egy művelet kizárólagos kedvezményezettjeként járjanak el. Ez utóbbi lehetséges oka az, hogy különösen a 2014–2020 közötti programozási időszak kezdeti szakaszában az európai területi együttműködési programokat nagymértékben pontosítani kellett[21], és ez visszatarthatta a leendő kizárólagos kedvezményezettek további igényléseit.

Továbbra is vannak nem egyértelmű kérdések. Az EGTC-rendelet 8. cikkének (2) bekezdése különbséget tesz az egyezmény végrehajtására alkalmazandó jog (g) pont), az európai területi együttműködési csoportosulás szerveinek cselekményei (h) pont) és az európai területi együttműködési csoportosulás által végzett tevékenységek között (j) pont). Egyértelmű, hogy az egyezmény mindhárom elem tekintetében meghatározza az alkalmazandó jogot, de továbbra is kétséges, hogy „a csoportosulás által végzett tevékenységekre közvetlenül vonatkozó”, alkalmazandó jog felsorolásának milyen részletesnek kell lennie[22]. A Bizottság álláspontja szerint a „közvetlenül vonatkozó” jognak szorosan kapcsolódnia kell a „meghatározott feladatokhoz”: egy kórház irányítására létrehozott európai területi együttműködési csoportosulásnak konkrétabb feladatai vannak, mint egy olyan európai területi együttműködési csoportosulásnak, amelyet a területének tág értelemben vett fejlesztésére hoztak létre.

---

[19] Bázisadatok hiányában a mutatók és az alkategóriáik többsége esetében csak a szint és a zárónap szerepel a jelentésben, nem pedig az időszak alatti növekedés.

[20] Lásd például: *The European grouping of territorial cooperation as an instrument for promotion and improvement of territorial cooperation in Europe* (Az európai területi együttműködési csoportosulás mint az európai területi együttműködés előmozdításának és javításának eszköze), Európai Parlament (2015), pp. 31-41. o.

[21] Régiók Bizottsága, 2017b. A kohéziós politika végrehajtásának egyszerűsítése. Az európai területi együttműködésről tartott munkaértekezlet. Zárójelentés. Brüsszel.

[22] Lásd a 10. lábjegyzetet.

3.4. Európai hozzáadott érték

Az európai hozzáadott értéket mérő mutató azt veszi figyelembe, hogy az európai területi együttműködési csoportosulások az EGTC-rendelet miatt jöttek-e létre. Az uniós hozzáadott érték szorosan összefügg az európai területi együttműködési csoportosulások esetében meghatározott tipikus előnyökkel[23]. Az európai területi együttműködési csoportosulás hasonló jogi személyekkel szembeni előnyei értékes minőségi információkkal szolgálnak az európai területi együttműködési csoportosulás európai hozzáadott értékének felméréséhez.

A szakirodalom[24] szerint az előnyök a következők:

- ✓ az európai területi együttműködési csoportosulások jogi személyi minőségükben gyorsabb és hatékonyabb döntéseket tesznek lehetővé olyan, határokon átnyúló környezetekben, ahol több hatóság érintett;
- ✓ az európai területi együttműködési csoportosulások lehetővé teszik a következetességet, az állandóságot és a koordinációt, ösztönzik a közös célkitűzéseket, és stabilizálják az együttműködést a határ menti területeken;
- ✓ a megítélés szerint az európai területi együttműködési csoportosulások függetlenek azoktól az elszigetelt politikai döntésektől és fejleményektől, amelyek gátolhatják a nemzeti határokon túlra kiterjedő együttműködési területekre vonatkozó érdemi intézkedések elfogadását vagy végrehajtását;
- ✓ az európai területi együttműködési csoportosulások olyan tárgyalási pozíciót biztosíthatnak az együttműködési területek számára, amely segít az érdekeik védelmezésében; valamint
- ✓ az európai területi együttműködési csoportosulások enyhítik a nemzetközi hatások szétválasztó hatásait, így támogatják az EU-n belüli kohéziót, és javítják az uniós szakpolitikák helyi szintű ismertségét.

Az európai hozzáadott értéket számos európai területi együttműködési csoportosulás megerősíti, amikor kiemeli azokat az előnyöket, amelyeket az EGTC-eszköz nélkül nem érne el.

3.5. Egyszerűsítés

Az egyszerűsítés mértékének értékelése annak alapján történik, hogy az adminisztratív költségek és terhek csökkentek-e, és hogy a beavatkozás gyorsabb vagy kevésbé bonyolult fellépést tesz-e lehetővé. Az európai területi együttműködési csoportosulások esetében ez különösen releváns az indulási szakaszban.

A mutatók/megállapítások arra utalnak, hogy az indulási szakaszok rövidebbek. Különösen ez a helyzet az első egyezménytervezet benyújtásától az európai területi együttműködési csoportosulás bejegyzéséig szükséges időre kiterjedő szakaszra. A földrajzi különbségek esetlegesen a létrehozott európai területi együttműködési csoportosulások típusának és az azok létrehozása terén szerzett tapasztalatoknak tudhatók be.

---

[23] Sem mennyiségi, sem minőségi adatokat nem lehetett szerezni a kizárólag európai területi együttműködési csoportosulások közreműködésével létrehozott területi együttműködési struktúrákról és hálózatokról. A 2017. évi monitoringjelentéshez végzett adatgyűjtéskor a mutató túlságosan nehezen megragadhatónak tűnt az európai területi együttműködési csoportosulások esetében. Ennek következtében a megállapítások annak minőségi szempontú értékelésére korlátozódnak, hogy az uniós jog hatálya alá tartozó jogi személyek létrehozása milyen előnyökkel jár más nemzeti vagy nemzetközi jogi személyek létrehozásához képest.

[24] A következők különösen az európai területi együttműködési csoportosulásoknak a 2017. évi monitoringjelentéshez végzett adatgyűjtéskor adott válaszain, valamint Zillmer és Luer (2017, 15–21. o.) munkáján alapulnak.

A mutatók szerint az EGTC-rendelet bizonyos egyszerűsítést eredményezett. Az EGTC-jogszabályok egyszerűsítésének szükségessége azonban nem kizárólag, sőt nem elsődlegesen az EGTC-rendeletből, hanem a tagállamok nemzeti jogszabályaiból fakad.

A módosítás egyértelművé tette az EGTC-rendelet különféle aspektusait, különösen a személyzet foglalkoztatását, az európai területi együttműködési csoportosulások egyezményének és alapszabályának különválasztását és sorrendjét, a különböző szereplők tagságát, valamint a nem uniós tagok részvételét. Az európai területi együttműködési csoportosulások (leendő) érdekelt feleinek igényeit tehát kezelte a módosítás ezeken a területeken.

4. TÖKÉLETESÍTÉSRE IRÁNYULÓ JAVASLATOK[25]

Bármely további módosítás mérlegelésekor alapvető elv, hogy az EGTC-eszköz a lehető legstabilabb maradjon, ugyanis általában minden változás újabb bizonytalanságot kelt. A jelenlegi keretek között nem segíthető elő az európai területi együttműködési csoportosulások alkalmazása sem a tagállamok és a jóváhagyó hatóságok közötti fokozottabb információcserével és jobb koordinációval, sem az uniós finanszírozási eszközök keretében történő fokozottabb előmozdításukkal.

Az európai területi együttműködési csoportosulás még mindig viszonylag új eszköz, és számos potenciális résztvevőnek nincs tapasztalata vagy tudomása róla. Így további információkra van szükség, különösen az európai területi együttműködési csoportosulások kialakításával, valamint az alapszabályuk és az egyezményük kidolgozásával kapcsolatos jogi kérdésekben.

Az európai területi együttműködési csoportosulások létrehozása általában több tagállamot érint, amelyek különféleképpen hajthatják végre az EGTC-rendeletet. Egységesített követelmények és eljárások mellett fokozódhat a jogbiztonság az EGTC-partnerek és az érintett hatóságok számára. Ezért a jóváhagyó hatóságok közötti rendszeres értekezleteket és információcserét folytatni kell, és igénybe kell venni a fenti kérdések kezeléséhez.

A jobb koordináció szükségessége a potenciális EGTC-tagok és a jóváhagyó hatóságok közötti, illetve a különböző tagállamokon belüli jóváhagyó hatóságok közötti kapcsolattartásra is vonatkozik. Az adminisztratív kérdéseken túlmenően az európai területi együttműködési csoportosulások összetételéről is meg kell állapodni. Ezt a folyamatot elősegítheti a jóváhagyó hatóságok, az európai területi együttműködési csoportosulások és a Régiók Bizottsága közötti információcsere és bevált gyakorlatok cseréje.

Az EGTC-eszköz uniós finanszírozási programok keretében történő kommunikációjának javítása – a COM(2018) 374 számú bizottsági javaslat[26] 3. cikkében foglaltaknak megfelelően – előmozdíthatja az eszköz alkalmazását és uniós finanszírozáshoz való hozzáférését. Ez különösen fontos lenne a következő (2020 utáni) programozási időszak kezdetén.

---

[25] A következők felhasználásával: *Experience of European groupings of territorial cooperation (EGTC)* (Az európai területi együttműködési csoportosulásokkal kapcsolatos tapasztalatok), Moro Praxis (2017), *The European grouping of territorial cooperation as an instrument for the promotion and improvement of territorial cooperation in Europe*, (Az európai területi együttműködési csoportosulás mint az európai területi együttműködés előmozdításának és javításának eszköze), Európai Parlament (2015), valamint *Assessment of the application of the EGTC Regulation* (Az EGTC-rendelet alkalmazásának értékelése), Spatial Foresight (2018).

[26] Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alap és külső finanszírozási eszközök által támogatott európai területi együttműködési célkitűzésre (Interreg) vonatkozó egyedi rendelkezésekről (3. cikk), COM(2018) 374 final, 2018.5.29.

Az európai határokon átnyúló kötelezettségvállaláshoz[27] hasonló új eszközök, amelyek önkéntes alapon kívánják lehetővé tenni, hogy az egyik tagállam szabályait a szomszédos tagállamban konkrét projektekre vagy általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra alkalmazzák, további segítséget fognak nyújtani az európai területi együttműködési csoportosulások munkájához, mivel teljesen intézményi jellegük nem alkalmas jogi és adminisztratív akadályok kezelésére[28]. Az európai területi együttműködési csoportosulások képesek lehetnek „A növekedés és a kohézió előmozdítása az EU határrégióiban" című bizottsági közleményben[29] kiemelt egyéb problémák kezelésére, például a határokon átnyúló hozzáférhetőség elősegítésére, vagy – a cerdanyai határokon átnyúló kórházi európai területi együttműködési csoportosuláshoz hasonlóan – az egészségügyi létesítmények fokozottabb összehangolásának elősegítésére.

Az európai területi együttműködési csoportosulások gyakran kísérleti terepként működnek az uniós jog tagállamok általi eltérő alkalmazásának áthidalásához. Az európai területi együttműködési csoportosulások ezen eltérések kezelésével kapcsolatos esettanulmányokként történő szemléltetése ennek lehetséges utánkövetési területe lenne.

5. KÖVETKEZTETÉSEK

A módosított rendelet célja, hogy elősegítse az európai területi együttműködési csoportosulások létrehozását és működtetését, és egyértelművé tegyen bizonyos, már létező rendelkezéseket. Amellett, hogy a rendelet az európai területi együttműködési csoportosulások teljes számának jelentős – 44 %-os – növekedését eredményezte, az uniós szakpolitikák végrehajtása terén folytatott együttműködés előmozdítása révén az európai területi együttműködési csoportosulások hatékonyságát és eredményességét is fokozza.

Az eredményességre, a hatékonyságra és a relevanciára vonatkozó mutatók alapján végzett elemzésből az derül ki, hogy az európai területi együttműködési csoportosulások alapításának elősegítésére, egyes rendelkezések egyértelművé tételére, valamint az EGTC-eszköz szélesebb körű alkalmazásának lehetővé tételére vonatkozó célkitűzés megvalósult.

Az EGTC-rendelet különösen a határokon átnyúló szolgáltatásnyújtás esetében járul hozzá az EGTC-eszköz egyértelművé tételéhez és szélesebb körű alkalmazásához. A rendelet több aspektust is egyértelművé tesz, például a tagságot, a nem uniós országok hatóságainak részvételét, valamint az európai területi együttműködési csoportosulások egyezménye és alapszabálya közötti kapcsolatot. Miközben az európai területi együttműködési csoportosulások tagjainak száma a 2014–2020 közötti programozási időszak kezdete óta több mint 30 %-kal emelkedett, a külső dimenzióval rendelkező európai területi együttműködési csoportosulások megjelenése valamennyi szint szereplői részéről egyedi fellépést tesz szükségessé.

Összességében megállapítható, hogy az európai területi együttműködési csoportosulások jóval nagyobb szerepet vállalnak együttműködési programokban, de csak néhány csoportosulás hajt végre európai területi együttműködési projekteket kizárólagos kedvezményezettként, illetve irányít programokat (programrészeket).

---

[27] Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a határokon átnyúló összefüggésben jogi és közigazgatási akadályok felszámolására irányuló mechanizmusról, COM(2018) 373 final 2018.5.29.

[28] Az 1082/2006/EK rendelet 7. cikkének (4) bekezdése kizárja, hogy az európai területi együttműködési csoportosulások szabályozói hatásköröket gyakoroljanak.

[29] COM(2017) 534 final, 2017.9.20.

Az európai hozzáadott értéket számos európai területi együttműködési csoportosulás megerősíti, amikor kiemeli azokat az előnyöket, amelyeket az EGTC-eszköz nélkül nem érne el.

A módosított EGTC-rendelet bizonyos fokú egyszerűsítést biztosított. Az európai területi együttműködési csoportosulásokra vonatkozó jogszabályok egyszerűsítésének szükségessége azonban nem elsősorban uniós szinten, hanem a tagállamok által előírt kiegészítő feltételekkel összefüggésben merül fel.

Az európai területi együttműködési csoportosulások előmozdítására irányuló tevékenységek eredményessége országonként jelentősen eltérő. Az előmozdításukra irányuló további erőfeszítések ellenére még mindig szükség van további erőfeszítésekre ahhoz, hogy az EGTC-eszköz hatékonyabban és eredményesebben segítse elő az uniós szakpolitikák végrehajtása terén folytatott együttműködést.

A megállapított kihívások arra utalnak, hogy az európai területi együttműködési csoportosulások és a jóváhagyó hatóságok számára inkább egységesített követelmények és eljárások mellett, mint az EGTC-rendelet további módosításai mellett nagyobb a jogbiztonság. Ahhoz, hogy az európai területi együttműködési csoportosulások eredményesebbek legyenek, és egyszerűbb szabályok vonatkozzanak rájuk, a tagállamoknak fokozottabb koordinációt kell folytatniuk a rendelet értelmezésének és alkalmazásának javítása, az eltérő végrehajtás miatti nehézségek leküzdése, valamint az eltérő nemzeti jogi keretek összehangolása érdekében. Az uniós finanszírozási eszközök – különösen az európai területi együttműködési programok – keretében az európai területi együttműködési csoportosulások hatékonyabb előmozdítása támogatni fogja az uniós alapokhoz való hozzáférésüket.