EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 17.8.2018
COM(2018) 597 final

KOMISJONI ARUANNE

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE JA REGIOONIDE KOMITEELE,

milles käsitletakse määruse (EÜ) nr 1082/2006 Euroopa territoriaalse koostöö rühmituse (ETKR) kohta (mida on muudetud määrusega (EL) nr 1302/2013, et selgitada, lihtsustada ja parandada nende rühmituste asutamist ja toimimist) kohaldamist

{SWD(2018) 395 final}

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE JA REGIOONIDE KOMITEELE,

milles käsitletakse määruse (EÜ) nr 1082/2006 Euroopa territoriaalse koostöö rühmituse (ETKR) kohta (mida on muudetud määrusega (EL) nr 1302/2013, et selgitada, lihtsustada ja parandada nende rühmituste asutamist ja toimimist) kohaldamist

1. SISSEJUHATUS

Koostööalgatustele rohkem õiguskindlust ja stabiilsust võimaldavate juriidiliste isikutena on Euroopa territoriaalse koostöö rühmituste (ETKRide) eesmärk territoriaalse koostöö hõlbustamise ning sellega seotud praktiliste raskustega tegelemise läbi tugevdada Euroopa Liidu ühtekuuluvust. ETKRid peaks leevendama probleeme, millega liikmesriigid, eriti piirkondlikud ja kohalikud ametiasutused, seisavad silmitsi territoriaalse koostöö elluviimisel ja juhtimisel seoses riigiti erinevate riiklike õigusaktide ja menetlustega.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1082/2006 Euroopa territoriaalse koostöö rühmituse kohta („ETKRi määrus“)[1] võeti vastu Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 175, eriti selle kolmanda lõigu alusel. Määrus jõustus 1. augustil 2006 ja on olnud täielikult kohaldatav alates 1. augustist 2007. Seda muudeti määrusega (EL) nr 1302/2013,[2] et selgitada, lihtsustada ja parandada ETKRide asutamist ja toimimist.

Vastavalt ETKRi määruse artiklile 17 edastavad komisjoni talitused Euroopa Parlamendile, nõukogule ja Regioonide Komiteele aruande kõnealuse määruse kohaldamise kohta, hinnates näitajate alusel selle tulemuslikkust, tõhusust, asjakohasust, ETKRide Euroopa lisaväärtust ja lihtsustamisvõimalusi.

2. ETKRid PRAKTIKAS

ETKRide hiljutine kohapealne tegevus[3]

ETKRide kontsentratsioon on suurem teatud piirkondades, peamiselt Ungari, Slovakkia, Prantsusmaa, Hispaania ja Portugali piirialadel. Nende territoriaalne ulatus on eriti suur Ungaris. Mõni liikmesriik aga ei osale üheski ETKRis. Need erinevused võivad mõnel juhul tuleneda juba loodud muud tüüpi koostööstruktuuridest.

2017. aastal oli neljal ETKRil liikmeid kolmandatest riikidest. Kuna enne EKTRi määruse muutmist ei käsitletud määruses sõnaselgelt välismõõtmega ETKRisid, ei ole alust oodata seesuguste ETKRide kiiret tekkimist[4].

ETKRide põhiliigid on järgmised:

- piiriülesed ETKRid, mis tegelevad peamiselt kohalike ja piirkondlike murekohtadega;
- riikidevahelised ETKRid, mis hõlmavad piiriülese koostöö piirkondadest oluliselt suuremaid territooriume;

---

1 ELT L 210, 31.7.2006, lk 19.

2 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määrus (EL) nr 1302/2013, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1082/2006 Euroopa territoriaalse koostöö rühmituse (ETKR) kohta, et selgitada, lihtsustada ja parandada nende rühmituste asutamist ja toimimist (ELT L 347, 20.12.2013, lk 303).

3 Käesolev osa põhineb Regioonide Komitee 2018. aastal avaldatud ETKRide järelevalve 2017. aasta aruandel.

4 „The participation of entities from outside the EU in the European groupings for territorial cooperation“ („Väljaspool ELi asuvate üksuste osalemine Euroopa territoriaalse koostöö rühmitustes“), Regioonide Komitee (2015).

- võrgustiku ETKRid, mis koosnevad liikmetest, kes ei ole seotud ühe konkreetse piirkonnaga; ning
- eriotstarbelised ETKRid, nt haiglad, looduspargid, transpordikoridorid ja ülikoolid.

2017. aasta 31. detsembri seisuga oli kokku 68 ETKRi.

Levinuim ETKRi vorm on koostöö kahe kuni kahekümne kohaliku ametiasutuse vahel, kusjuures koostööstruktuurid on väikesed või keskmise suurusega. Teine levinum vorm on piiriülene koostöö, mis hõlmab piirkondlikke ametiasutusi.

ETKRe rahastatakse peamiselt liikmetasudest, riiklikest ja piirkondlikest eelarvetest ning ELi vahenditest, enamasti Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest (ESI fondidest), aga ka programmide LIFE, „Erasmus+“ ja „Horisont 2020“ vahenditest.

2017. aastal toimus ETKRide aktiivne restruktureerimine liikmete lisandumise tõttu: kokku 21 rühmitust (31 %) teatas liikmete arvu muutumisest.

2017. aasta lõpu seisuga oli algatatud rohkem kui 20 uue ETKRi loomine. Selle tulemusena laieneb ETKRi vahendi rakendusala tõenäoliselt veelgi.

ETKRide loomise põhjused ja sellega seotud raskused

Põhjused[5]

ETKRi vahend loodi territoriaalse koostöö hõlbustamiseks ja edendamiseks eesmärgiga tugevdada ühtekuuluvust ELis. ETKRe kasutatakse laialdaselt üldise (mitut teemat hõlmava) piiriülese koostöö tugevdamiseks ja/või süvendamiseks. ETKRide võimalusi rakendavad peamiselt kohalikud ja piirkondlikud ametiasutused, aga neid kasutatakse ka piirkondadevaheliseks koostööks.

ETKRe luuakse eri põhjustel. Enamasti luuakse ETKRe territoriaalse koostöö nähtava ja püsiva struktuurina ühisprojektide juhtimiseks ning ühiste infrastruktuuriüksuste või keskkonnaressursside haldamiseks.

ETKRid aitavad saavutada järgmisi eesmärke:

- ➢ tugevdada integreeritud strateegilist lähenemist;
- ➢ stabiliseerida koostööstruktuure ja tagada tegevuse järjepidevust;
- ➢ suurendada koostöö läbipaistvust ja nähtavust; ning
- ➢ hõlbustada osalemist ELi programmides.

Raskused[6]

ETKRi loomisega seotud raskused on järgmised:

- × heakskiitmise eest vastutavatel asutustel ei ole vajalike sammude astumiseks piisavalt kogemust ega teadmisi;
- × ETKRi liikmed peavad saavutama kokkuleppe töö sisu või konkreetsete ülesannete osas; ning

[5] „European grouping of territorial cooperation as an instrument for promotion and improvement of territorial cooperation in Europe“ („Euroopa territoriaalse koostöö rühmitus kui vahend territoriaalse koostöö edendamiseks ja parandamiseks Euroopas“) Euroopa Parlament (2015).

[6] „Experience of European groupings of territorial cooperation (EGTC)“ („Euroopa territoriaalse koostöö rühmituste (ETKRide) kogemus“), Moro Praxis (2017).

- riiklike eeskirjade ja õigusaktide vahel on erinevusi, nt seoses teenuste hankimise ja maksustamisega; ETKRi määrusega sätestatakse Euroopa õiguslik vorm, mille suhtes kohaldatakse riiklikke rakenduseeskirju, mistõttu tuleb iga ETKRi jaoks leida sobiv lahendus kooskõlas kohaldatavate riiklike õigusaktidega.

ETKRid ja Euroopa territoriaalne koostöö

ETKRi vahendi algne eesmärk oli hõlbustada Euroopa territoriaalset koostööd (ETK) nii programmi kui ka projekti tasandil, mis lisaks konkreetsete projektide rakendamisele hõlmab programmitööd laiemas tähenduses.

Praegu rakendavad ETK-programme kaks ETKRi: Grande Régioni ETKR, mis on Grande Régioni programmi korraldusasutus, ja ESPONi ETKR, kellel on eriline roll, kuna ta on üksikabisaaja ning sellisena vastutab ajavahemikul 2014–2020 ESPONi programmi[7] rakendamise eest.

Mõni ETKR vastutab väikeprojektide fondide rakendamise eest konkreetsete ETK-programmide raames: RDV ETKR ja Via Carpatia ETKR haldavad vastavate geograafiliste piirkondade väikeprojektide fondi[8] Ungari-Slovakkia Interregi programmi raames. Kaks ETKRi on ETK-projektide raames üksikabisaajad ning GO ETKR on kasutusele võtnud integreeritud territoriaalse investeeringu (ITI).

2017. aastal osales 33 ETKRi juhtpartneri või partnerina umbes 83 ETK-projektis. ETKRid osalevad ETKs ka muudel viisidel, nt ETK-projektide või -programmide elluviimist kaasfinantseerides või hõlbustades.

3. ETKRi MÄÄRUSE KOHALDAMISE HINDAMINE

Komisjoni talitused kogusid muudetud ETKRi määruse kohaldamise hindamiseks vajalikke andmeid tihedas koostöös Regioonide Komiteega. Peamised andmeallikad olid Regioonide Komitee 2017. aasta ETKRide järelevalve aruanne[9] ja tellitud uuring,[10] mille raames hinnati ETKRi rakendamise näitajaid käsitleva tulevase delegeeritud õigusakti lisas esitatud küsimusi ja näitajaid.

Kogutud andmete analüüsi tulemusi arutati ja need kooskõlastati Regioonide Komiteega.

3.1. ETKRi määruse tulemuslikkus

Muudetud ETKRi määruse tulemuslikkuse analüüsi raames hinnati ELi meetme edukust eesmärkide saavutamisel[11]. Muudatuste peamised eesmärgid olid järgmised:

- lihtsustada ETKRide loomist;
- selgitada teatud sätteid; ning
- soodustada ETKRide laialdasemat rakendamist.

---

[7] Grande Régioni ETKRis osalevad Luksemburg ja Prantsusmaa. ESPONi ETKRis osalevad Luksemburg ja Belgia.

[8] Väikeprojektide fondi rakendatakse koostööprogrammi Interreg V-A Slovakkia-Ungari kahe prioriteetse suuna raames, mille peamiste eesmärkide saavutamisele see peab kaasa aitama. RDV ETKR ja Via Carpatia ETKR asuvad Ungari ja Slovakkia piiril.

[9] Euroopa territoriaalse koostöö rühmituse (ETKR) järelevalve aruanne 2017, Regioonide Komitee (2018).

[10] „Assessment of the application of the EGTC Regulation“ („ETKRi määruse kohaldamise hindamine“), Spatial Foresight (2018). http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/egtc/.

[11] Lähteandmete puudumise tõttu on mõne tulemuslikkust iseloomustava näitaja puhul esitatud ainult nende tase lõppkuupäeval, mitte kasv ajavahemiku jooksul.

Ajavahemikul 21. juunist 2014 kuni 2017. aasta detsembrini loodi 21 uut ETKRi. Seega suurenes ETKRide koguarv märkimisväärselt (44 % võrra), mis näitab, et esialgse ETKRi määruse vastuvõtmisest alates on suudetud rühmituste loomise tempot säilitada.

Ka ETKRide liikmete arv suurenes rohkem kui 30 % võrra, enamalt kui 600 liikmelt (21. juuni 2014 seisuga) rohkem kui 800 liikmeni 2017. aasta lõpuks. Olemasolevate ETKRide liikmeskond kasvas 2016. ja 2017. aastal tunduvalt enam kui varasematel aastatel, mis näitab, et ETKRi määruse muudatused hõlbustasid ETKRide laienemist. Seda arengusuunda on toetanud asjaolu, et ETKRi määrusega täpsustati asjaomaseid eeskirju.

Vähemalt 10 ETKRi oli seotud teenuste piiriülese osutamisega kas otseselt (teenuste osutamist juhtides) või kaudselt. Olemasolevad ETKRid kavatsevad tulevikus pakkuda laiemat teenuste valikut, nt loodusõnnetuste eest hoiatamise süsteemide ja piiriülese jäätmete ringlussevõtu valdkonnas, või selliste teenuste pakkumisele kaasa aidata[12]. See näitab, et ETKRi määruse muudatused on asjakohased.

Üldiselt nimetavad ETKRid vahendi kasutamise järgmisi eeliseid:[13]

- ✓ vahend toetab mitmetasandilisi valitsemisstruktuure, mis tõhustavad piiriüleseid alt üles lähenemisviise, mis võimaldavad intensiivsemat ja/või kõrgetasemelisemat piiriülest koostööd. Muudetud ETKRi määrus lihtsustab ETKRi liikmesuse muutmist, toetades seeläbi ETKRide kohandamist kooskõlas nende arenguga;
- ✓ vahend võimaldab piirialadel tõhustada eri valdkondade strateegiate ühist kavandamist ja rakendamist, määratledes piirialade ühised huvid ja ühise visiooni. Pärast muudatuste jõustumist on paranenud ka teenuste osutamine;
- ✓ üksikabisaajana on ETKRidel hõlpsam saada ELi rahastust, sest ETKRi kaudu ELi rahastuse taotlemine tähendab liikmetele vähem halduskoormust, eriti ESI fondide 2014.–2020. aasta programmitöö perioodil. Lisaks aitab ETKRide piiriülene või riikidevaheline olemus ELi rahastuse taotlemisel selgitada ELi lisaväärtust;
- ✓ ELi juriidilise isiku staatus aitab ETKRidel saavutada nähtavust ja aktsepteerimist teiste asjaomaste avaliku sektori asutuste poolt. Neid tunnustatakse vahendajatena, kes võivad algatada uusi piiriüleseid tegevusi ja mõnel juhul avaldada rohkem mõju otsuste tegemisele;
- ✓ ETKRid on usaldusväärne ja jätkusuutlik suhtluskanal, mis toetab eri koostöövorme piiriülestel aladel.

ETKRide loomise hõlbustamise, teatud sätete selgitamise ja ETKRide laiema rakendamise eesmärgid on saavutatud mitmel viisil. ETKRid toetavad ETKd enamasti projekte ja programmiosi rakendades, mitte ETK-programmide korraldusasutustena tegutsedes. ETKRi määrus on kaasa aidanud vahendi selgitamisele ja laiemale kasutamisele, eriti piiriüleste teenuste osutamise ja kolmandate riikide kaasamise osas.

Lisaks kinnitavad uuringud,[14] et paljudes valdkondades, nagu liikmesus, kolmandate riikide ametiasutuste osalus ning ETKRi kokkuleppe ja põhikirja vaheline suhe, on saavutatud suurem selgus. ETKRide toimimine on paranenud, kuivõrd ELi rahastuse saamine tundub olevat hõlpsam ja kokkuleppe muutmist (nt liikmesuse muudatuste tõttu) on lihtsustatud.

ETKRi määruse lisa sisaldab institutsioonidevahelist avaldust, milles Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon lepivad kokku institutsioonides ja koos liikmesriikidega pingutuste

[12] Vt joonealune märkus 10.
[13] Vt joonealune märkus 10.
[14] Vt näiteks Krzymuski ja Kubicki (2014) ja Krzymuski (2017).

tegemises ETKRide kasutamise toetamiseks. ELi tasandil on uuendatud Regioonide Komitee ETKRe käsitlevat teabeplatvormi, mis on oluliselt parandanud juurdepääsu ETKRidega seotud teabele. Lisaks osaleb Regioonide Komitee rohkem ETKRidega seotud teavitustegevuses, mis hõlmab ka üritusi ja väljaandeid.

Regioonide Komitee iga-aastane ETKRide järelevalve aruanne näitab, et liikmesriikides on ETKRe toetavad tegevused intensiivistunud. Rohkem liikmesriike edendab ETKRe, kasutades selleks üha mitmekesisemaid lähenemisviise[15]. Nende tegevuste tulemuslikkust näitab ETKRi vahendi kasutamise laienemine nii käsitletavate teemade kui ka hõlmatud geograafiliste piirkondade osas. ETKRide edendamise tulemuslikkus on väga erinev, sest mitte kõik liikmesriigid ei tegutse selles suunas. Ehkki ETKRide edendamisel on tehtud edusamme, paistab endiselt, et ETK rahastuse saamisega on teatud raskusi. See näitab, et ETKRide edendamiseks on vaja teha täiendavaid jõupingutusi[16].

3.2. ETKRi määruse tõhusus

Tõhususe all peetakse silmas kasutatud ressursside või sisendite ja saavutatud muutuste või tulemuste vahelist suhet[17].

ETKRide ja muude sarnaste riikliku või rahvusvahelise õigusega reguleeritud struktuuride võrdluse tulemusel jõuti järeldusele, et enamikul juhtudel on ETKRi loomise kulud liiga piiratud, et neid saaks kasutada tõhususe näitajana.

Leiti, et ETKRide ja riikliku või rahvusvahelise õiguse alusel loodud struktuuride võrdlemisel on asjakohasemad muud aspektid:

- ✓ kõrgelt hinnatakse ETKRide mitmekülgsust. ETKRe, kui need on juba loodud, saab kasutada mitmel otstarbel[18]. ETKRi sageli üldsõnaliselt määratletud ülesannete raames saab tegelikke töövaldkondi hõlpsasti kohandada ilma rühmituse struktuuri põhjalikult muutmata; ning
- ✓ üks ETKRide olulisemaid eripärasid ja eeliseid on see, et nad on juriidilised isikud ja seega saavad kõnealustes riikides tegutseda.

3.3. ETKRi määruse asjakohasus

Asjakohasuse näitaja iseloomustab seda, mil määral ETKRi määruse eesmärgid ja sätted vastavad tulevaste ETKRi liikmete vajadustele[19].

ETKRi määruse muudatuste põhjal, millega laiendati ETKRide loomise eesmärke ja ETKRide ulatust, võime järeldada, et paljud olemasolevad ETKRid kasutavad ETK rahastuse kõrval ka muid ELi rahalisi vahendeid, mis toetavad nende konkreetseid temaatilisi eesmärke.

Alates 2014.–2020. aasta programmitöö perioodi algusest on ETKRide osalemist ETKs üldiselt toetanud tugevamad õiguslikud seosed ETKRi määruse ja ELi ühtekuuluvuspoliitika

---

[15] Regioonide Komitee, 2017a. „EGTC monitoring report 2016 and impacts of Schengen area crises on the work of EGTCs“ („ETKRide järelevalve aruanne 2016 ja Schengeni ala kriiside mõju ETKRide tööle“).

[16] Regioonide Komitee, 2017b. „Simplification of the implementation of Cohesion Policy“ („Ühtekuuluvuspoliitika rakendamise lihtsustamine“). Euroopa territoriaalse koostöö (ETK) seminar. Lõpparuanne. Brüssel.

[17] Peamised järeldused on puhtkvalitatiivsed. ETKRidega seotud kulude ning sarnaste riikliku või rahvusvahelise avaliku õigusega reguleeritud struktuuridega seotud kulude kohta kvantitatiivsete võrdlusandmete saamiseks tuleks läbi viia kontrollrühmadega põhjalik analüüs.

[18] Lisateabe saamiseks vt Regioonide Komitee(2018).

[19] Lähteandmete puudumise tõttu on enamiku näitajate ja nende alamkategooriate puhul esitatud ainult nende tase lõppkuupäeval, mitte kasv ajavahemiku jooksul.

määruste[20] vahel ning ETKRide osalemine koostööprogrammides on kokkuvõttes märkimisväärselt kasvanud. Praegu osalevad peaaegu pooled ETKRid ETK-programmide rakendamisel, peamiselt partneritena ühes või mitmes projektis.

ETKRi määruse muutmine aga ei ole toonud kaasa uute ETKRide loomist eesmärgiga panna need tegutsema ETK-programmide korraldusasutustena. Samuti kasutavad ETKRid väga harva võimalust tegutseda tegevuse üksikabisaajana. Selle põhjus võib olla asjaolu, et just 2014.–2020. aasta programmitöö perioodi alguses tuli ETK-programmide puhul teha palju selgitustööd,[21] mistõttu võisid potentsiaalsed üksikabisaajad tulevase taotluse esitamisest loobuda.

Mõni säte on siiski endiselt ebaselge. ETKRi määruse artikli 8 lõikes 2 eristatakse kokkuleppe täitmisel (punkt g), ETKRi organite tegevuse puhul (punkt h) ja ETKRi tegevusega seoses (punkt j) kohaldatavat õigust. On selge, et kokkuleppega tuleb kindlaks määrata kõigi kolme elemendi suhtes kohaldatav õigus, kuid ei ole selge, kui üksikasjalikult tuleks loetleda „ETKRi tegevusega otseselt seotud“ kohaldatavad õigusaktid[22]. Komisjoni seisukoht on, et „otseselt seotud“ õigus peaks olema tihedalt seotud „määratud ülesannetega“: haigla haldamiseks loodud ETKRil on konkreetsemalt määratud ülesanded kui ETKRil, mis on loodud asjaomase territooriumi üldise arendamise eesmärgil.

3.4. Euroopa lisaväärtus

Euroopa lisaväärtuse näitaja iseloomustab seda, kas ETKRid loodi tänu ETKRi määrusele. ELi lisaväärtus on tihedalt seotud peamiste eelistega, mida ETKRidele omistatakse[23]. ETKRide eelised võrreldes muude sarnaste juriidiliste isikutega annavad väärtuslikku kvalitatiivset teavet ETKRide Euroopa lisaväärtuse hindamiseks.

Kirjanduses[24] nimetatakse järgmisi eeliseid:

- ✓ juriidilise isikuna võimaldab ETKR kiiremat ja tõhusamat otsustamist piiriülese koostöö puhul, millesse on kaasatud mitu ametiasutust;
- ✓ ETKRid toetavad järjekindlat, püsivat ja koordineeritud tegutsemist, soodustavad ühiste eesmärkide seadmist ja stabiilsemat koostööd piiriülestel aladel;
- ✓ ETKRid ei sõltu eraldiseisvatest poliitilistest otsustest ja arengusuundadest, mis võivad takistada riigipiire ületavate koostööpiirkondade puhul kasulike meetmete heakskiitmist või rakendamist;
- ✓ ETKRid tugevdavad koostööpiirkondade läbirääkimispositsiooni, mis võimaldab neil oma huvisid kaitsta; ning

---

[20] Vt nt „The European grouping of territorial cooperation as an instrument for promotion and improvement of territorial cooperation in Europe“ („Euroopa territoriaalse koostöö rühmitus kui vahend territoriaalse koostöö edendamiseks ja parandamiseks Euroopas“), Euroopa Parlament (2015).

[21] Regioonide Komitee, 2017b. „Simplification of the implementation of Cohesion Policy“ („Ühtekuuluvuspoliitika rakendamise lihtsustamine“). Euroopa territoriaalse koostöö (ETK) seminar. Lõpparuanne. Brüssel.

[22] Vt joonealune märkus 10.

[23] Ainult ETKRide kaudu loodud territoriaalse koostöö struktuuride ja võrgustike kohta ei õnnestunud koguda ei kvantitatiivseid ega kvalitatiivseid andmeid. 2017. aasta järelevalve aruande jaoks andmete kogumisel paistis, et see indikaator oli ETKRidele liiga raskesti mõistetav. Seepärast piirduvad järeldused ELi õiguse alusel loodud juriidilise isiku eeliste kohta võrreldes muude riiklike või rahvusvaheliste organitega üksnes kvalitatiivse hinnanguga.

[24] Alljärgnev põhineb eeskätt 2017. aasta ETKRide järelevalve aruande jaoks andmete kogumise käigus ETKRidelt saadud vastustel ning Zillmeri ja Lüeri uurimusel (2017, lk 15–21).

- ✓ ETKRid leevendavad sisepiiride eraldavat mõju, toetades seeläbi ELi ühtekuuluvust ja ELi poliitika nähtavust kohalikul tasandil.

Euroopa lisaväärtuse olemasolu kinnitavad paljud ETKRid, juhtides tähelepanu hüvedele, mida nad ei saaks kasutada ilma ETKRi vahendita.

3.5. Lihtsustamine

Lihtsustamise taset hinnatakse selle alusel, kas halduskulud ja -koormus on vähenenud ning kas sekkumine võimaldab kiiremat või vähem keerukat tegutsemist. ETKRide puhul on see eriti oluline loomisjärgus.

Näitajad/järeldused viitavad sellele, et loomisele kuluv aeg on lühenenud. See puudutab eriti ajavahemikku esialgse kokkuleppe esitamisest kuni ETKRi registreerimiseni. Piirkondadevahelised erinevused võivad tuleneda sellest, mis liiki ETKRe luuakse ja kas omatakse ETKRide loomise kogemust.

Näitajad osutavad sellele, et ETKRi määrusel oli teatav lihtsustav mõju. ETKRi käsitleva õiguse lihtsustamine aga nõuab mitte ainult ja mitte isegi eeskätt ETKRi määruse enda, vaid ka liikmesriikide õigusaktide muutmist.

Muudatustega toodi ETKRi määrusesse mitmes aspektis rohkem selgust, eeskätt seoses töötajate värbamise, ETKRi kokkuleppe ja põhikirja jaotuse ja järjestuse, eri osalejate liikmesuse ning kolmandatest riikidest pärinevate liikmete osalemisega. Seega on nendes valdkondades (tulevaste) ETKRi sidusrühmade vajadusi arvesse võetud.

4. PARANDUSETTEPANEKUD[25]

Uute muudatuste kaalumisel on oluline silmas pidada põhimõtet, et ETKRi vahend püsiks võimalikult stabiilsena, sest iga muudatus tekitab tõenäoliselt uuesti ebakindlust. Praeguses raamistikus saab ETKRide kasutamist hõlbustada lisateabe andmise, liikmesriikide ja heakskiitmise eest vastutavate asutuste tegevuse parema koordineerimise ning ELi rahastamisvahenditega seotud teavitustegevuse laiendamise teel.

ETKR on ikka veel suhteliselt uus vahend ja paljudel potentsiaalsetel osalejatel puuduvad sellekohased kogemused ja teadmised. Seetõttu vajatakse rohkem teavet, eelkõige õigusküsimustes, mis puudutavad ETKRi kujundamist ja põhikirja ning kokkuleppe väljatöötamist.

Tavaliselt on ETKRi loomisse kaasatud mitu liikmesriiki, kus võidakse rakendada ETKRi määrust erineval moel. Standardnõuded ja -protseduurid võivad suurendada õiguskindlust nii ETKRi partnerite kui ka kaasatud ametiasutuste jaoks. Seepärast jätkuvad ka edaspidi korrapärased kohtumised ja teabevahetus heakskiitmise eest vastutavate asutuste vahel, et nimetatud küsimusi lahendada.

Ka parema koordineerimise vajadus on seotud kontaktidega potentsiaalsete ETKRi liikmete ja heakskiitmise eest vastutavate asutuste vahel ning viimaste vahel eri liikmesriikides. Lisaks halduskü simustele on tarvis kokku leppida ka ETKRi sisus. Seda protsessi võiks toetada teabe

[25] Ettepanekud põhinevad järgmistel allikatel: „Experience of European groupings of territorial cooperation (EGTC)“ („Euroopa territoriaalse koostöö rühmituste (ETKRide) kogemus“), Moro Praxis (2017), „The European grouping of territorial cooperation as an instrument for the promotion and improvement of territorial cooperation in Europe“ („Euroopa territoriaalse koostöö rühmitus kui vahend territoriaalse koostöö edendamiseks ja parandamiseks Euroopas“), Euroopa Parlament (2015) ja „Assessment of the application of the EGTC Regulation“ („ETKRi määruse kohaldamise hindamine“), Spatial Foresight (2018).

ja parimate tavade vahetamine heakskiitmise eest vastutavate asutuste, ETKRide ja Regioonide Komitee vahel.

ETKRi vahendi kohta parema teabe jagamine ELi rahastamisprogrammide kontekstis võiks edendada selle kasutamist ja juurdepääsu ELi rahastamisele, nagu on ette nähtud komisjoni ettepaneku COM(2018) 374 artiklis 3[26]. See oleks eriti oluline järgmise (2020. aasta järgse) programmitöö perioodi alguses.

Kavandatavad uued vahendid, nagu Euroopa piiriülene mehhanism (ECBM),[27] mille eesmärk on vabatahtlikul alusel võimaldada liikmesriigil kohaldada naaberliikmesriigi õigussätteid konkreetse projekti elluviimiseks või üldist majandushuvi pakkuvate teenuste osutamiseks, aitavad veelgi hõlbustada ETKRide tööd, sest oma läbinisti institutsioonilise olemuse tõttu ei sobi ETKRid ise õiguslike ja haldustakistuste kõrvaldamiseks[28]. ETKRidel on potentsiaali lahendada muid küsimusi, mis on välja toodud komisjoni teatises majanduskasvu ja ühtekuuluvuse edendamise kohta ELi piirialadel,[29] nt piiriülese juurdepääsetavuse hõlbustamine või tervishoiuasutuste suurem koondamine nagu Cerdanya piiriülese haigla ETKRi puhul.

ETKRid on sageli katsetusalad, mis aitavad ületada liikmesriikidevahelisi erinevusi ELi õiguse kohaldamisel. Võimalik järeltegevus oleks kasutada ETKRe juhtumiuuringutena, et välja selgitada, kuidas seesuguseid erinevusi ületatakse.

5. JÄRELDUS

Muudetud määruse eesmärk on lihtsustada ETKRide asutamist ja nende toimimist ning selgitada teatud olemasolevaid sätteid. See on märkimisväärselt (44 % võrra) suurendanud ETKRide koguarvu ning ühtlasi parandanud ETKRide tõhusust ja tulemuslikkust ELi poliitika rakendamisel tehtava koostöö edendamisel.

Tulemuslikkuse, tõhususe ja asjakohasuse näitajate põhjal tehtud analüüs osutab, et ETKRide loomise hõlbustamise, teatud sätete selgitamise ja ETKRide laiema kasutamise eesmärgid on saavutatud.

ETKRi määrus aitab kaasa ETKRi vahendi selgitamisele ja laiemale kasutamisele, eriti piiriüleste teenuste osutamisel. Lisaks on see loonud rohkem selgust mitmes muus aspektis, nagu liikmesus, kolmandate riikide ametiasutuste osalus ning ETKRi kokkuleppe ja põhikirja vaheline suhe. Alates 2014.–2020. aasta programmitöö perioodi algusest on ETKRide liikmete arv kasvanud rohkem kui 30 % võrra, välismõõtmega ETKRide tekkimine aga nõuab kõikidel tasanditel osalejate konkreetset tegevust.

Üldiselt on ETKRid palju rohkem kaasatud koostööprogrammidesse, kuid ainult vähesed neist viivad ETK-projekte ellu üksikabisaaja või programmi(osa) korraldusasutuse rollis.

Euroopa lisaväärtuse olemasolu kinnitavad paljud ETKRid, juhtides tähelepanu hüvedele, mida nad ei saaks kasutada ilma ETKRi vahendita.

---

[26] Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus Euroopa Regionaalarengu Fondist ja välisrahastamisvahenditest toetatavat Euroopa territoriaalse koostöö eesmärki (Interreg) käsitlevate erisätete kohta (artikkel 3) – COM(2018) 374 final, 29.5.2018.

[27] Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, mis käsitleb mehhanismi õiguslike ja haldustakistuste kõrvaldamiseks piiriüleses kontekstis – COM(2018) 373 final, 29.5.2018.

[28] Määruse (EÜ) nr 1082/2006 artikli 7 lõige 4 välistab võimaluse, et ETKRidel on seadusloomega seotud volitused.

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

Muudetud ETKRi määrus tõi kaasa teatud määral lihtsustusi. Ent ETKRi käsitleva õiguse lihtsustamise vajadus ei teki eeskätt ELi tasandil, vaid seoses liikmesriikide kehtestatud täiendavate tingimustega.

ETKRide edendamise tegevuste tulemuslikkus on riigiti väga erinev. Täiendavatele edendamismeetmetele vaatamata on tarvis teha veel jõupingutusi, et parandada ETKRi vahendi tõhusust ja tulemuslikkust ELi poliitika rakendamisel tehtava koostöö toetamisel.

Ilmnenud raskused viitavad sellele, et ETKRide ja heakskiitmise eest vastutavate asutuste jaoks suurema õiguskindluse loomisel oleks rohkem kasu standardnõuete ja -protseduuride kehtestamisest kui ETKRi määruse täiendavast muutmisest. Selleks et ETKRid oleks tõhusamad ja nende suhtes kohaldatavad eeskirjad lihtsamad, on vaja paremat koordineerimist liikmesriikide vahel parandamaks määruse tõlgendamist ja kohaldamist, ületamaks rakendamiserinevustest tulenevaid raskusi ja kooskõlastamaks erinevaid riiklikke õigusraamistikke. ETKRide kohta tõhusama teabe levitamine ELi rahastamisvahendite, eriti aga ETK-programmide kontekstis toetaks nende juurdepääsu ELi rahalistele vahenditele.