

Europeiska grupperingar för territoriellt samarbete (EGTS)



Förord

Gränsöverskridande samarbeten mellan subnationella nivåer (kommuner och regioner eller motsvarande) inom EU har ökat i stor omfattning under senare år. Det aktualiserar frågor om hur ett sådant samarbete kan och bör organiseras. Formerna hitintills har i huvudsak byggts på samarbeten i former av kommittéer och grupper. Dessa kan vara mer eller mindre formaliserade. Det har inte alltid varit givet att en kommun eller region kunnat samarbeta med annan kommun eller region i sitt grannland.

Utrikesfrågor har varit förbehållna staterna men genom olika mellanstatliga överenskommelser och genom konventioner som Madridkonventionen har rätten till denna typ av samarbeten etablerats.

En vanlig form av samarbeten som omfattar mer än enskilda kommuner har varit det som kallas euroregioner. Denna typ av samarbeten bygger på överenskommelser och präglas av en stark konsensuskultur.

Med ökad integration i EU och ökad rörlighet i form av boende- och arbetskraftspendling samt företag som verkar över nationsgränserna har olika barriärer kommit att bli i blickfånget men också det faktum att nationella gränser ofta hindrar gränsregioner från att utvecklas. Vi ser det tydligt i Öresund där bristande harmoniseringar och olika system verkar hämmande på att tillvarata potentialer i Öresund men samma sak kan iakttas i andra gränsregioner.

2006 antogs en förordning i EU om möjligheten att etablera en juridisk person för territoriellt samarbete mellan stater, en s.k. EGTS. Denna förordning har implementerats i de nordiska länder som är EU-medlemmar men förordningen hindrar inte icke-EU medlemmar att ingå i en sådan juridisk person. Det har på kort tid etablerats ett antal av denna juridiska samarbetsform och ytterligare är på gång.

Jag har under de senaste åren varit svensk representant i Nordiska Ministerrådets Gränshinderforum. Vi har som uppgift att studera och föreslå åtgärder för att lösa upp en del av de problem som finns i gränsområden. Det finns i Norden ett flertal gränser med stor befintlig rörlighet och även om problemen kan skilja sig åt finns likheter. Det kan finnas anledning för oss i Norden att ta del av detta instrument och undersöka om det kan vara ett sätt att bedriva gränsregionalt samarbete. Jag har därför bitt en arbetsgrupp bestående av Lina Engström, Joakim Nergelius, Vilhelm Persson och Pontus Tallberg att i en rapport dels förklara instrumentets juridiska karaktär och dels diskutera hur det implementerats i olika staters lagstiftning. I uppdraget ingick också att genomföra en beskrivning av hur instrumentet används och följa upp detta med några faktiska studier. De har också fått i uppdrag att diskutera instrumentet i ett Öresundsperspektiv för att se om det kan användas i någon form och hur.

Rapporten riktar sig till politiker och tjänstemän som arbetar med gränsöverskridande frågor.

Slutsatser i uppsatsen är författarnas egna och speglar inte någon uppfattning hos Gränshinderforum eller Region Skåne.

Pia Kinhult

Svensk representant NMR Gränshinderforum

Presentation av författare

Lina Engström är statsvetare med inriktning på EU och gränsregioner. Arbetar som projektsekreterare i Malmö stad. linaengstrom@gmail.com

Joakim Nergelius är professor i rättsvetenskap vid Örebro universitet och docent vid Åbo Akademi, tidigare bl.a. tjänsteman vid EU:s Regionkommitté. joakim.nergelius@oru.se

Vilhelm Persson är docent i offentlig rätt vid juridiska fakulteten vid Lunds universitet. Han forskar om internationella aspekter av svensk offentlig rätt. Bland annat har han utrett förutsättningar för gränsöverskridande kommunalt samarbete. vilhelm.persson@jur.lu.se

Pontus Tallberg är omvärldsanalytiker vid Region Skåne. Han har som redaktör gett ut antologier om lokalt och regionalt självstyre. Han intresserar sig särskilt för skattefrågor vid gränser och har skrivit artiklar om detta. pontus.tallberg@skane.se

Innehållsförteckning

Sammanfattning	5
Inledning	7
Historisk bakgrund	8
Verksamhet i EGTS	10
Existerande EGTS-regioner	12
Grupperingar under konstruktion.....	15
Juridisk struktur.....	16
Svensk rätt	17
Dansk rätt.....	19
Finländsk rätt.....	21
Tysk rätt.....	22
Polsk rätt.....	24
Norsk rätt	24
Val av rättslig konstruktion i EGTS-samarbeten	26
Inledning	26
Nordisk dimension – norskt deltagande.....	26
Slutkommentar	28
Fallstudie 1: Eurométropole Lille – Kortrijk – Tournai	29
Första EGTS:n.....	29
Bakgrund till samarbetet	29
Organisation	30
Arbetsområden	32
Budget	32
Slutkommentarer	33
Fallstudie 2: Eurodistrict Strasbourg-Ortenau.....	34
Organisation	36
Slutkommentar	36
Fallstudie 3: Frankfurt/Oder-Slubice.....	37
EGTS-diskussionen	39
Slutkommentar	39
Diskussion	40
Gränssamarbetet	41
Öresundsregionen.....	41
Tänkbara EGTS	42
Öresundskomiteen.....	42
Øresunddirekt.....	42
Örestat	43
Samarbete Helsingborg – Helsingör	44
Central European Transport Connection (CETC)-Route 65.....	44
Slutkommentar	45
Källor.....	46

Sammanfattning

Samarbetsformen Europeiska Grupperingar för Territoriellt Samarbete (EGTS) upprättades år 2006 genom förordning 1082/2006 av Europaparlamentet och rådet med politiskt stöd av Regionkommittén. EGTS är det första europeiska gränsöverskridande rättsliga samarbetsinstrumentet som är direkt tillämpligt i alla EU:s medlemsstater. På engelska heter EGTS European Grouping for Territorial Cooperation (EGTC). Syftet med EGTS är att aktörer ska organisera och förvalta gränsöverskridande samarbete mellan länder eller regioner. Redskapet EGTS skapades för att regionala och lokala myndigheter från minst två EU-länder ska kunna samarbeta mer effektivt, till exempel genom att direkt kunna ansöka om och förvalta EU-stöd.

Vid sidan av EGTS finns inom EU uppskattningsvis ett sjuttiototal gränsöverskridande samarbeten, av vilka Öresundsregionen är ett. Dessa stöds av EU genom olika strukturfonder med cirka 700 miljoner euro per år. Att främja territoriellt samarbete är ett av de tre huvudsyften som angivits för EU:s Regional and Cohesion Policy för budgetperioden 2007-2013. EGTS är tänkt att underlätta detta syfte. EGTS kan användas för att söka eller förvalta medel från EU:s strukturfonder, men även för andra EU-finansierade projekt eller för projekt som finansieras från andra intressenter. Att EU-finansiering i någon form utgår är således inget krav för att samarbetet ska komma till stånd.

I Sverige regleras EGTS genom lag (2009:704) om europeiska grupperingar för territoriellt samarbete och i Danmark genom en lov om administration af forordning om oprettelse af en europeisk gruppe for territorielt samarbejde från 2008. I Finland kompletteras grupperingsförordningen av lagen om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete. Dessa tre lagar kompletterar EU-förordningen i respektive medlemsland. Tysk rätt skiljer sig från de nordiska ländernas rätt då Tyskland menar att EU-förordningen ska vara direkt tillämplig. Därför har det bara ansetts nödvändigt att reglera vilka myndigheter som har kompetens att besluta i frågor som rör grupperingar i respektive delstat. Eftersom Norge inte är medlem i EU innehåller inte norsk rätt bestämmelser som direkt ansluter till grupperingsförordningen.

Det finns idag, år 2011, 16 grupperingar och ungefär lika många är i etableringsfasen. En EGTS kan till exempel arbeta för att stärka den ekonomiska och sociala gränsöverskridande sammanhållningen och samarbeta inom turism, transport och miljöfrågor. I en gruppering måste det ingå parter från minst två EU-medlemsländer och en faktor som gör EGTS speciellt är att flera olika politiska nivåer kan ingå i grupperingen: nationella regeringar, regionala och lokala myndigheter, andra offentligrättsliga organ samt sammanslutningar mellan dessa. De grupperingar som är etablerade i dag har till exempel politisk dialog, gränsregional utveckling och/eller social sammanhållning som övergripande mål för EGTS-samarbetet. Spanien, Belgien och Frankrike är tre medlemsländer där många av de existerande EGTS-grupperingarna finns. De flesta av de existerande grupperingarna har en lång historia av samarbete när det gäller ekonomiska, sociala och kulturella relationer. Många av grupperingarna har även sedan tidigare bilaterala avtal för gränsöverskridande samarbete.

Förutom att en gruppering själv kan ansöka om EU-stöd är fördelarna med att bilda en gruppering bland annat att det skapas en juridisk person, vars verksamhet enklare kan genomföras över gränserna, samt att en gruppering kan ingå i rättsliga förfaranden. Vidare klargörs det ekonomiska ansvaret inom partnerskapet och gentemot tredje part.

Verksamheten i en gruppering begränsas av vad som står i förordning 1082/2006, av avtalet och stadgarna mellan medlemmarna samt av de nationella reglerna i den medlemsstat där grupperingen har sitt registrerade säte. En gruppering kan inte överskrida dessa befogenheter. Verksamheten begränsas vidare till att den måste handla om "underlättande och främjande av territoriellt samarbete för att stärka ekonomisk och social sammanhållning" (artikel 7.2). Enligt artikel 7.4 i förordning 1082/2006 får en gruppering inte ägna sig åt verksamheter inom polisiära, rättsliga eller utrikespolitiska områden. En grupperings verksamhet får inte heller strida mot allmänintres-

set i någon av medlemsstaterna, eller mot en medlemsstats bestämmelser om allmän ordning, säkerhet, hälsa eller moral.

Denna rapport innehåller tre fallstudier, varav två gäller etablerade EGTS-regioner, nämligen fransk-belgiska grupperingen Eurométropole Lille- Kortrijk- Tournai och tysk-franska Euro-district Strasbourg-Ortenau. Den tredje fallstudien är Frankurt/Oder-Sludice som i dagsläget utreder om de ska bilda en EGTS. Rapporten behandlar dock inte det EGTS som etablerats i makroregionen Grand-Saar-Lux, vilket hittills är den enda gruppering som bildats för att hantera Interreg-projekt. Grand-Saar-Lux har lång erfarenhet av gränssamarbeten och har sedan länge gett det en institutionell form. Trots detta har de etablerat ett EGTS-samarbete. Vi bedömer det därmed särskilt viktigt att följa utvecklingen i denna makroregion och hur hanteringen av olika projekt utvecklas där.

I denna rapport diskuteras ett antal möjliga EGTS i Öresundsregionen, nämligen Öresundskomiteen, Øresunddirekt, Örestat, Central European Transport Connection (CETC)-Route 65 och Helsingborg-Helsingörsamarbetet. Rekommendationer från diskussionen är att vi i dag inte ser någon anledning att omvandla Öresundskomiteen till en EGTS, då det i dag är en fungerande verksamhet med klara och tydliga former. För Øresunddirekt och Örestat anser vi att det kan finnas anledning att ta upp en diskussion om att omvandla dem till EGTS då de i dag saknar stabilitet och långsiktighet. En EGTS har stadgar och avtal för sin verksamhet och dessa måste innehålla regler om verksamhet och finansiering samt medverkande parter. Vi tycker att frågan bör prövas av ansvariga och att uppdrag att gå vidare med underlag till stadgar och avtal bör lämnas till lämplig utredare.

Det ska påpekas att ett EGTS kan begränsas i tid och inledningsvis kan vara mer av försökskaraktär, vilket vi också rekommenderar. Även HH-samarbetet skulle kunna bli en möjlig EGTS, då detta skulle kunna resultera i en mer tydlig form för hur samarbetet ska gå till. Det skulle även kunna bidra till en ökad uppmärksamhet för det samarbete som förekommer och kunna bidra till att driva på samarbetet. Slutligen rekommenderar vi även att möjligheterna för att skapa en EGTS för Central European Transport Connection (CETC)-Route 65 utreds, då det genom ett EGTS skapas ett regelverk för bland annat finansieringen men detta stärker också nätverket som sådant och kan bidra till att förstärka den lobbyverksamhet nätverket bedriver. I detta nätverk ingår många stater, vilket gör det svårt att hitta en form som tydliggör parterna och deras roller.

Inledning

I takt med den ökade integrationen i EU har behoven av att skapa former för samarbete över nationsgränser också ökat. Städer och regioner vid gränsområden har ofta haft svårigheter att utveckla samarbetsformer genom att nationella regler har hindrat samarbeten, inklusive sådana av vardaglig karaktär. Gränsområden har ofta varit perifera i de olika staterna och har därför ofta haft en svagare utveckling än andra delar i respektive land. EU uppmuntrar olika former av gränsöverskridande samarbeten genom olika program, bland annat de som kallas interregionala program. Sådana program används i många gränsregioner i EU. När gränsöverskridande samarbeten inleds måste detta ske inom någon ram. Detta kan ta sig uttryck i allt från oregelbundna möten för diskussioner till mer formaliserade samarbeten i kommittéer eller liknande. De sistnämnda bygger dock på att konsensus mellan parterna föreligger och kommittéerna får därigenom vanligen en svag ställning.

Ett sätt att hantera gränsöverskridande samarbeten är genom det som kallas euroregioner. Sådana samarbeten finns på många håll inom EU, men har visat sig lida av den svaghet som konsensus-samarbeten ofta och vanligen leder till. Gränsöverskridande samarbeten är internationella och denna typ av samarbete har tills förhållandevis nyligen varit förbehållen staterna. Genom initiativ i Europarådet har konventioner antagits (Madridkonventionen från 1980 med protokoll) som medger för organ på nivåer under staten att ha kontakter utanför den egna staten.

Det har i EU under ett antal år diskuterats behov av att skapa en starkare och legal form för gränsöverskridande samarbete. Detta ledde till att det år 2006 antogs en förordning i EU om möjligheten att bilda ett särskilt juridiskt organ för gränsöverskridande samarbeten kallad European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC). Förordningen har implementerats i svensk lagstiftning och därmed kan sådana grupperingar bildas med svensk part som medverkande. Den svenska titeln för samarbetet är Europeiska Grupperingar för Territoriellt Samarbete (EGTS).

Syftet med denna rapport är att beskriva instrumentet EGTS ur ett juridiskt och statsvetenskapligt perspektiv, med betoning på de juridiska aspekterna. Vi har valt att dels gå igenom EU:s förordning förhållandevis detaljerat, dels några staters implementering, särskilt Sveriges. Rapporten innehåller också ett försök att problematisera instrumentet ur ett statsvetenskapligt perspektiv, även om det är för tidigt att föra något längre resonemang om EGTS utifrån detta perspektiv.

Vi har valt att redogöra för framväxten av EGTS i EU för att ge en bild av hur det utvecklats. Denna framställning diskuterar hur EGTS används och kan användas, men också på detta område gäller att vi är i ett tidigt skede. Närmare slutsatser kan inte dras än att EGTS ser ut att kunna användas på många olika sätt och i många former inom de många olika samarbetsformer som förordningen från 2006 medger. För att ytterligare öka förståelsen för instrumentet har vi valt att fördjupa med en längre beskrivning av den första EGTS som bildades mellan Frankrike och Flandern/Vallonien och med Lille som ledande stad. Vi har också valt att något kortare beskriva en förhållandevis ny EGTS i Strasbourg–Ortenau. Dessutom har vi valt att ha med en kortare beskrivning av förhållandena Frankfurt/Oder–Slubice, som för närvarande diskuterar om EGTS ska bildas i detta område.

I rapporten presenterar vi kortfattat några gränsregionala verksamheter vilka kan ligga som underlag för att skapa EGTS i Öresundsregionen, dels för att verksamheterna bedrivs gränsöverskridande, dels för att de inte omfattar myndighetsutövning. Fördelen med EGTS kan vara att samarbetsformen ger stabila förutsättningar för den gränsöverskridande verksamheten.

Historisk bakgrund

EGTS står för Europeiska Grupperingar för Territoriellt Samarbete, vilket på engelska vanligen benämns EGTC, eller European Grouping for Territorial Cooperation. Instrumentet EGTC eller EGTS har officiellt funnits sedan 2006, då en särskild EGTS-förordning antogs (förordning 1082/2006, vilken gäller från och med 1 januari 2007). Detta skedde efter en ganska lång planeringsfas, då många andra försök hade gjorts att finna lämpliga former för organiserat samarbete mellan städer eller regioner inom olika EU-medlemsländer.

En del av bakgrunden till dagens EGTS-grupperingar är därför att tidigare samarbetsformer för gränsöverskridande samarbete, av typen Euroregions eller vanliga mellanstatliga avtal om gränsöverskridande samarbete, visat sig vara otillräckliga eller behäftade med olika slags problem. Bland dessa märks inom Öresundsregionen välkända problem som olikartad lagstiftning i de länder där gränsöverskridande samarbete bedrivs. Även problem med olikartade förvaltningskulturer och i några fall minoritetsbefolkningars status har förekommit, till förfång för projektens utveckling.

Vid sidan av EGTS finns inom EU uppskattningsvis ett sjuttiofem gränsöverskridande samarbeten, av vilka Öresundsregionen är ett. Dessa stöds av EU genom olika strukturfonder med cirka 700 miljoner euro per år. EU:s regionala utvecklingsfonder har fungerat sedan 1975. Att främja gränsöverskridande samarbete eller "territorial cooperation" är ett av de tre huvudsyften som angivits för EU:s Regional and Cohesion Policy för budgetperioden 2007-2013. EGTS, som alltså formellt inrättades 2006, är tydligt och uttalat tänkt att underlätta detta syfte.¹

EGTS är sålunda tänkt att undanröja vissa av de nämnda problemen som i alltför hög grad tillåtit präglade tidigare gränsöverskridande samarbeten. Den första EGTS som upprättades, mellan Lille i Frankrike respektive Kortrijk och Tournai i Belgien, inledde sin verksamhet i januari 2008 och har således i skrivande stund verkat i tre år. Därefter har hittills 14 andra liknande samarbeten tillkommit (varav två sker mellan Ungern och Slovakien, tre mellan Spanien och Portugal (av vilka den senaste inregistrerats så sent som den 22 mars 2010), ytterligare ett mellan Frankrike och Belgien, ett mellan Spanien och Frankrike, ett med deltagande både av Frankrike, Italien, Cypern och Grekland samt slutligen ett mellan Frankrike och Tyskland). En viss tyngdpunkt märks med andra ord än så länge i södra och sydöstra Europa, vilket även gäller det tjugotal projekt som nu förbereds runtom i EU, men EGTS regleras i en förordning som måste tillämpas av samtliga medlemsländer.

EGTS har därmed kommit att bli det första europeiska gränsöverskridande rättsliga samarbetsinstrumentet som är direkt tillämpligt i alla EU:s medlemsstater. EGTS kan användas för att söka eller förvalta medel från EU:s strukturfonder, men även för andra EU-finansierade projekt eller för projekt som finansieras från andra intressenter. Att EU-finansiering i någon form utgår är således inget krav för att samarbetet ska komma till stånd, även om det hittills normalt varit så. EGTS som samarbetsform underlättar dock jämfört med tidigare samarbetsformer generellt sett påbörjandet av icke EU-finansierade projekt, inte minst för att en EGTS-gruppering är formellt mycket självständig och fri att ta egna initiativ.

Deltagarna måste vara offentligrättsliga subjekt (kommuner, städer, regioner) i mer än ett medlemsland, men dessa måste ha stöd och samtycke för att inleda samarbetsprojektet från sina respektive regeringar. Enskilda stater kan också bli medlemmar. Även samarbeten mellan deltagare i minst två medlemsländer och en eller flera aktörer från ett land utanför EU är tänkbart, ehuru något sådant ännu inte kommit till stånd. Det finns inget krav på att de deltagande länderna gränsar till varandra, även om detta troligen underlättar rent praktiskt och de flesta av de befintliga EGTS är av den typen. De aktörer som ingår i samarbetet måste ingå ett avtal sinsemellan samt upprätta stadgar för verksamheten. Därigenom tillskapas inte bara en ny samarbetsgruppering i största allmänhet, utan en ny juridisk (EGTS)person, vilken så att säga bär projektet och däri pågående verksamhet.

¹ Samtidigt antogs även bl.a. en förordning (1083/2006) om EU:s strukturfonder.

Denna verksamhet utgår i sin tur till stor del från de avtal och stadgar som gäller för samarbetet (jfr artikel 7 i förordning 1082/2006). Den måste dock enligt artikel 7 st. 2 vara inriktad på att underlätta och främja territoriellt samarbete för att stärka ekonomisk och social sammanhållning. Medan polisarbete, rättsligt samarbete och utrikespolitik enligt artikel 7 st. 4 är uteslutna som samarbetsområden, ger en översikt över de befintliga samarbetena vid handen att dessa förutom förvaltning av EU-stöd är inriktade på gränsöverskridande samarbeten inom områden som transporter, miljö, IT, forskning och utbildning, kultur, turism och sjukvård. Främjande av en regions ekonomiska intressen i vid mening, inte minst genom näringslivssamarbete, är ett annat återkommande tema.

Vad gäller formerna för finansiering kan dessa uppenbarligen se ut på lite olika sätt inom olika grupperingar. En eller flera medlemsstater kan stå som medfinansiärer², tillsammans med regionala organ i de olika staterna; detta är t.ex. fallet i Lille-Kortrijk-Tournai, där Frankrike och Belgien står för vardera 25 procent av kostnaderna för löner, lokaler osv och övriga delar delas mellan de regionala organen (delstater i Belgien, regionen Nord-Pas de Calais i Frankrike). Samarbetet i dessa efter gruvindustrins kris hårt drabbade delar av södra Belgien och norra Frankrike har således ansetts vara ett riksintresse i båda länderna. I andra grupperingar delar de medverkande regionerna och/eller städerna helt på kostnaderna, utan statlig hjälp. Detta är således inget som styrs av förordning 1082/2006, utan här får parterna själva komma överens om vad som ska gälla.

Eftersom befintliga samarbeten verkat under så pass kort tid är det ännu för tidigt att utvärdera hur EGTS-samarbetet fungerar. Det är dock ingen tvekan om att EU-kommissionen liksom Regionkommittén ser denna samarbetsform som ett nyckelinstrument i utformningen av framtidens regionalpolitik inom EU. Det är därför inte otänkbart att ökade EU-medel i framtiden kommer att kanaliseras till EGTS-projekt, kanske redan vid utformningen av EU:s nya långtidsbudget, vilken ska beslutas och börja gälla 2013. Enligt artikel 17 i förordning 1082/2006 ska för övrigt EU-kommissionen senast den 1 augusti 2011 rapportera till EU-parlamentet och EU:s ministerråd hur samarbetet hittills gestaltat sig.

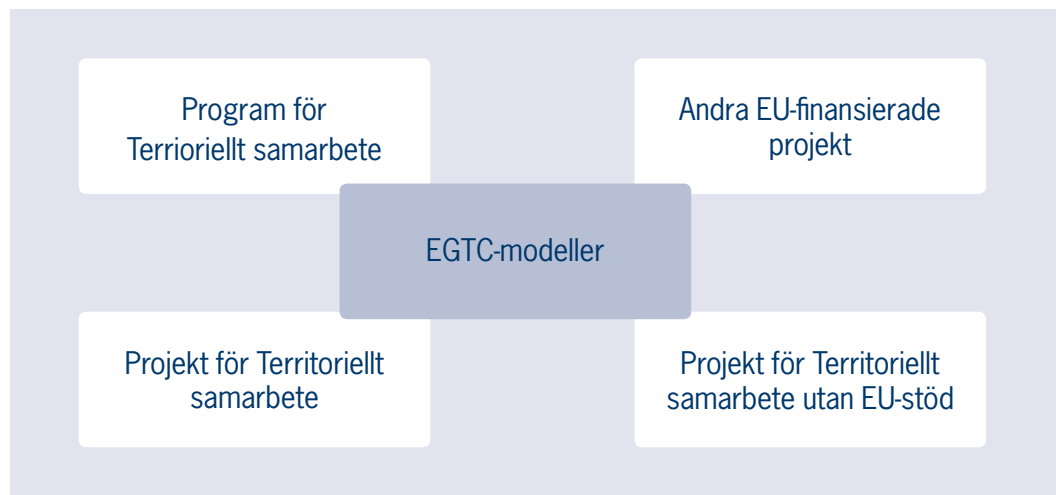
² De kan ju f.ö. som nämnts också vara medlemmar i en EGTS.

Verksamhet i EGTS

I denna del beskrivs verksamheten i EGTS för att visa vad en eventuell gruppering kan och inte kan ägna sig åt. Först diskuteras allmänt om EGTS:s verksamhetsmöjligheter och vad som föreskrivs i förordning 1082/2006. Slutligen redovisas vilka EGTS som finns idag. I slutet av rapporten presenteras några fallstudier.

Europeiska Grupperingar för Territoriellt Samarbete (EGTS) lanserades med förordning 1082/2006 av Europaparlamentet och Europeiska rådet den 5 juli 2006. EGTS är en gemenskapsrättsakt och det första europeiska gränsöverskridande instrumentet som är direkt tillämpligt i alla EU:s medlemsstater samt erbjuder en konkret form för gränsöverskridande samarbete. Instrumentet skapades ur en önskan att införa ett effektivt instrument för att aktivt skapa en hållbar utveckling av Europas territorium i dess helhet och för att stärka sammanhållningen mellan regionerna. EGTS erbjuder nya verktyg för samarbete på den interregionala, transnationella och gränsöverskridande nivån och är främst ett verktyg som ska användas för förvaltningen av EU:s strukturfonder, men det finns fyra huvudsakliga verksamhetsmodeller för EGTS, se Figur 1.

Figur 1: EGTS-modeller



Främst grundar sig en grupperings verksamhet på genomförandet av program/projekt som är medfinansierade av Europeiska Unionen (EU). Dessa program/projekt är Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska sammanhållningsfonden samt Europeiska socialfonden. Dock måste inte all verksamhet grundas på EU-finansierade bidrag så länge det stärker den ekonomiska och sociala sammanhållningen inom territoriet. Medlemsstaterna kan dock begränsa den verksamhet i grupperingen som inte grundas på EU-finansierade bidrag.

EGTS kan delas in i multifunktionella grupperingar och unifunktionella grupperingar. Med den unifunktionella modellen menas att grupperingen har inrättats för att förvalta ett enskilt projekt eller för att få ekonomiskt stöd för detta. Därför är en unifunktionell grupperings existens bunden till det programmets tidsperiod. En multifunktionell gruppering innebär att grupperingen har ett bredare syfte och längre varaktighet. Skillnaden mellan en EGTS och en Euroregion är att en Euroregion mer är ett slags "märke" eller beteckning och inte utgör en rättslig typ av struktur på samma sätt som en EGTS. En EGTS kan dock även vara en Euroregion, men då förväntas den grupperingen ha en multifunktionell karaktär.

En faktor som gör EGTS speciellt är att flera politiska nivåer kan ingå i grupperingen, till exempel den nationella nivån, den regionala nivån och den lokala nivån. Vidare kan även offentliga myndigheter och redan existerande samarbetsorganisationer mellan de tidigare nämnda vara medlemmar. En fördel med denna sammansättning är att kompetenser från flera nivåer samlas i en organisation. De förväntade fördelarna med att inrätta en EGTS skiljer sig från en gruppering till

en annan, beroende på situationen i partnerskapet, till exempel när det gäller tidigare erfarenhet, politisk stöd och behovet av ett rättsligt instrument. Det beror vidare på vilken typ av gruppering som planeras; om det är ett långsiktigt eller kortsiktigt samarbete, om det är för programledning, projektledning och/eller en multifunktionell EGTS. Generellt sett innebär fördelarna med att inrätta en gruppering att det skapas en juridisk person, vars verksamhet enklare kan genomföras över gränserna samtidigt som grupperingen kan ingå i rättsliga förfaranden. Det ekonomiska ansvaret klargörs inom partnerskapet och gentemot tredje part. En EGTS innebär även synlighet i regionen och på EU-nivå och formell neutralitet, då det är ett gemenskapsinstrument, oavsett var grupperingen är registrerad. Grupperingen, som en juridisk person, kan även ansöka om EU-medel på uppdrag av partnerskapet.

Som det ser ut idag behöver man inte inrätta en EGTS för att få EU-finansiering, utan EGTS är ett instrument bland andra och anslutandet till EGTS är frivilligt. Enligt Interact kommer tillgången till EU-finansiering genom European Territorial Cooperation Programme inte enbart öppnas för EGTS:s, utan alla partnerskap kan lämna in en projektansökan, vare sig det sker i form av en EGTS eller inte. När ett partnerskap lämnar in en ansökan utan att bilda en EGTS ska dock alla medlemmarna underteckna ett avtal om partnerskap för att bekräfta sitt deltagande i programmet och sitt engagemang.

Målet för en gruppering är enligt Artikel 1 i förordning 1082/2006 att ”underlätta och främja gränsöverskridande, transnationellt och/eller interregionalt samarbete”. En EGTS ska ägna sig åt att organisera och förvalta gränsöverskridande samarbeten med eller utan finansiellt stöd från den Europeiska Unionen (EU). Enkelt sagt ska grupperingen ”utföra de uppgifter som medlemmarna ger den” (Artikel 7.1), men vad en gruppering kan ägna sig åt regleras även av förordningen, av de nationella lagarna i den medlemsstat där grupperingen är registrerad, samt av grupperingens avtal och stadgar som tecknas mellan medlemmarna och som godkänns av medlemmarnas nationalstater. De nationella lagarna i den medlemsstat där grupperingen har sitt registrerade säte styr grupperingen i de frågor som inte alls eller bara delvis regleras av förordning (EG) 1082/2006. Önskar grupperingen att ändra något i avtalet/stadgarna måste detta godkännas av grupperingens alla medlemsstater om det är en ”betydande ändring” (Artikel 4.6). Detta innebär att grupperingens verksamhet kan utvidgas efter hand men då måste det ske i konsensus bland medlemsstaterna, samt får ändringarna inte gå emot förordning (EG) 1082/2006.

Medlemsstaterna får besluta om regelverket för dessa grupperingar och de får även i en viss utsträckning bestämma om vilka samarbetsuppgifter som är tillgängliga för grupperingens medlemmar. En gruppering måste ingå ett avtal mellan medlemmarna samt anta stadgar. Det måste minst finnas en direktör samt en församling med företrädare för alla medlemmarna, men i stadgarna kan grupperingen även enas om ytterligare organ och definiera deras befogenheter. En gruppering kan vidare uppbära egendom, anställa personal och föra sin egen talan.

Verksamheten i en gruppering begränsas av vad som står i förordning 1082/2006, av avtalet och stadgarna mellan medlemmarna samt av de nationella reglerna i den medlemsstat där grupperingen har sitt registrerade säte. Grupperingen kan sedan inte överskrida dessa befogenheter. Verksamheten begränsas vidare till att den måste handla om ”underlättande och främjande av territoriellt samarbete för att stärka ekonomisk och social sammanhållning” (Artikel 7.2). Enligt artikel 7.4 i förordning 1082/2006 får en gruppering inte heller ägna sig åt verksamheter inom polisiära, rättsliga eller utrikespolitiska områden. En gruppering ska inte tillvarata en nationalstats eller en offentlig myndighets intressen. En grupperings verksamhet får inte heller strida mot allmänintresset i någon av medlemsstaterna, eller mot en medlemsstats bestämmelser om allmän ordning, säkerhet, hälsa eller moral. En medlemsstat kan i fall grupperingen inte avbryter den verksamheten kräva att medlemmarna går ur grupperingen eller förbjuda att verksamheten sker inom den medlemsstatens nationella gränser.

Enligt Artikel 4 i Förordning 1082/2006 ska initiativet till att bilda en EGTS komma från de blivande medlemmarna, som då ska underrätta och ansöka till sin medlemsstat om inträdet i

grupperingen. Medlemsstaten har då tre månader på sig att svara och i fall en medlemsstat vägrar att ge sitt godkännande måste den ge en motivering till varför. I fall den motiveringen inte överensstämmer med Förordning 1082/2006 ska EU-kommissionen underrättas.

Existerande EGTS-regioner

Det finns i nuläget 16 etablerade europeiska grupperingar för territoriellt samarbete och flera andra grupperingar är i etableringsprocessen.

Figur 2: Etablerade grupperingars uppbyggnad

Etablerade EGTS	Medlemsstater	Medlemmar	Politisk nivå
Abaúj-Abaújban	HU, SK	14	Flera nivåer
Amphictyony	CY, FR, EL, IT	50	Lokal
ArchiMed	IT, ES, CY	3	Flera nivåer
Cerdanya	ES, FR	7	Nationell
Duero-Duoro	ES, PT	175	Lokal
Eurodistrict Saar-Moselle	FR, DE	8	Regional
Eurodistrict Strasbourg-Ortenau	FR, DE	7	Lokal
Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai	BE, FR	14	Flera nivåer
Euroregion Pyrénées-Méditerranée	ES, FR	4	Regional
Galicja-Norte Portugal	ES, PT	2	Regional
GECT-INTERREG – Programme Grande Région	FR, DE, BE, LU	11	Flera nivåer
Ister-Granum	HU, SK	85	Lokal
Karst-Bodva	HU, SK	3	Lokal
Ung-Tisza-Túr-Sajó (UTTS)	HU, SK, RU, UA	4	Lokal
West Vlaanderen-Dunkerque-Côte d'Opale	BE, FR	13	Flera nivåer
Zasnet	ES, PT	5	Regional

* Understruket land är det där EGTS:n har sitt registrerade säte

De etablerade grupperingarna är alla gränsregioner, men skiljer sig sinsemellan ur flera aspekter. En del av dem har ett stort antal medlemmar, till exempel Amphictyony, medan andra endast har ett fåtal medlemmar, till exempel Karst-Bodva. I några av grupperingarna är själva medlemsstaterna medlemmar, till exempel i Lille-Kortrijk-Tournai, men inte i en del andra, till exempel i Pyrénées-Méditerranée. Grupperingarna skiljer sig även åt gällande geografisk yta, antal invånare och vad grupperingens verksamhet bygger på. Karst-Bodvas och några andra av de existerande grupperingarnas verksamhet bygger på målet att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen mellan regionerna i grupperingen. De existerande grupperingarna har även andra faktorer gemensamt, till exempel:

- De flesta grupperingarna drivs av både ett kortsiktigt perspektiv och en långsiktig vision.
- Nästan alla grupperingar har varit projektbaserade samarbeten (t ex Interreg) före inrättandet av EGTS.
- De flesta grupperingarna har en lång historia av samarbete när det gäller ekonomiska, sociala och kulturella relationer.
- Många av grupperingarna har sedan tidigare bilaterala avtal för gränsöverskridande samarbete.
- Många av dem ser grupperingen som ett verktyg för att lobba för EU-stöd.
- Grupperingen ses som ett sätt att ena och institutionalisera de regioner som ingår i det gränsöverskridande programmet.

De flesta existerande grupperingarna har en större organisation än vad som krävs enligt förordning (EG) 1082/2006. Förordningen säger att man måste ha en församling och en direktör, men

många av grupperingarna har även olika arbetskommittéer och en del, till exempel Ister-Granum, har rådgivande organ med representanter från bland annat näringslivet.

Några av de senaste grupperingarna är Cerdanya, Grande Région och Ung-Tisza-Túr-Sajó. Cerdanya har fått mycket uppmärksamhet på europeisk nivå för att det är en unifunktionell gruppering med endast en verksamhet: att bygga och driva ett gränsregionalt sjukhus. Syftet med Cerdanyaprojektet är att förbättra invånarnas hälsa och att skapa en gränsregional organisation. Grupperingen är ett samarbete där båda länders nationella respektive regionala nivåer är parter, nämligen den franska regeringen och den katalanska regeringen. Cerdanyas verksamhet bygger på ett asymmetriskt partnerskap, då den franska staten står för 40 procent av kostnaderna medan den katalanska regeringen står för 60 procent. En annan sak som särskiljer Cerdanya från många andra grupperingar är att grupperingen har ett slutdatum som ligger tio år efter att grupperingen har etablerats. Grande Région har uppmärksammats då det är ett samarbete som sträcker sig genom fyra medlemsstater: Frankrike, Tyskland, Belgien och Luxemburg.

Figur 3: Verksamhet i etablerade grupperingar

EGTS	Övergripande mål	Samarbetsteman
Abaúj-Abaújban	Regional utveckling	Turism
Amphictyony	Demokrati, rättvisa, frihet	Forskningssamarbete
	Ekonomisk och social sammanhållning	Kulturarv
	Territoriellt samarbete	EU-stöd
	Utbyte av information och kunskap	Deltagande av sociala och lokala organisationer
Cerdanya	Skapa en organisation för att driva ett gränsregionalt sjukhus	Förbättra befolkningens hälsa
		Gemensamt sjukhusssystem
		Likabehandling av patienter
		Dra fördelar av båda ländernas sjukssystem
Duero-Duoro	Territoriellt samarbete Ekonomisk och social sammanhållning	Program medfinansierade av EU
		Offentliga arbeten
		Sysselsättning på landsbygden
		Miljöskydd, turism, kultur
		Forskningsresultat, innovationer och utveckling
Eurodistrict Saar-Moselle	Utveckling av regionen	Turism
		Hälsa
		Transport
Eurodistrict Strasbourg-Ortenau	Politik pådrivningar och lobbying	Gränsöverskridande kultur
	Projektledning	Gemensam infrastruktur
	Politisk representation	Stöd till socio-ekonomiska nätverk
	Hållbarhet	Promoting av Strasbourg som EU-huvudstad

Eurométropole Lille-	Politisk dialog och debatt	Transport
Kortrijk-Tournai	Gränsregional sammanhållning	Motorvägar
	Projektutveckling	Urban ekologi
	Förbättra invånarnas dagliga liv	Turism
Euroregion Pyrénées-	Territoriellt samarbete	Teknologisk innovation, forskning
Méditerranée	Gemensamma projekt	Kultur, turism
	Ekonomisk och social sammanhållning	Administrativt, juridiskt samarbete
	Hållbarhet	
Galicia-Norte Portugal	Territoriellt samarbete	Transport
	Ekonomisk och social sammanhållning	Sjöfartssektorn
	Hållbarhet	Konkurrenskraft
Grande Région	Gränsregionalt samarbete	Driva Interreg-projekt
Ister-Granum	Ekonomisk och social sammanhållning	Territoriella
	Regional utveckling	samarbetsprojekt/program

Karst-Bodva	Territoriellt samarbete	EU-finansierade program
	Ekonomisk och social sammanhållning	Konkurrenskraft
	Infrastruktur	Turism, kultur
		Miljöskydd
		Transport, energi, vattenförsörjning
Ung-Tisza-Túr- Sajó (UTT)	Ekonomisk och social sammanhållning	Gemensamt miljöskydd
	Minska regionala olikheter	Energiförsörjning
	Öka gränsregionalt samarbete	
West Vlaanderen- Dunkerque	Territoriellt samarbete	Framtagande av strategi
-Côte d'Opale	Politisk representation	Tillgodose invånarnas behov
Zasnet	Ekonomisk utveckling	Kultur, turism
	Hållbar utveckling	Marknadsföring av regionen
		Motarbete den negativa demografiska utvecklingen

Grupperingar under konstruktion

Utöver de redan etablerade grupperingarna finns det ett antal grupperingar som är på gång att bildas ute i Europa. Enligt Regionkommittén, som för register över EGTS-regioner, är det i dagsläget 19 stycken grupperingar som är på gång att etableras. Fransk-italienska Euroregionen Alps-Mediterranean, som med största sannolikhet kommer att bli en EGTS inom kort, är en multifunktionell region och dess verksamhet påminner mycket om den Öresundsregionala utvecklingsstrategin (ÖRUS). Euroregions Alps-Mediterranean fem temata är: tillgänglighet och mobilitet, innovation och forskning, miljö och hållbar utveckling, utbildning samt kultur.

Figur 4: Grupperingar under konstruktion

EGTS	Medlemsländer
Alpen-Adria	IT, AT, SI, HU, HR
Alzette-Belval	FR, LU
Bratislava – Niederösterreich	SK, AT
Bulgaria-Romania EGTS on common navigation on the Danube	BU, RU
Donauhanse	DE, AT, HU, BG, RO, RS, UA
Euranest	BE, IT, FR, AT
Euregio Meuse-Rhine EGTS	DE, FR
Eurocidade Chaves-Verin	PT, ES
Eurodistrict Oderland Nad Odrze	DE, PL
Europaregion Donau – Moldau	DE, CZ
Euroregion Alps-Mediterranean	IT, FR
Euroregion Corridor VIII	IT, BG
Euroregion Neiße-Nisa	DE, PL, CZ
Euroregion Tirol- Alto Adige- Trentino	AT, IT
National park Area Alpi Marittime / Mercantour	FR, IT
Territorio dei Comuni: Commune di Gorizia, Mestna Obcina Nova Gorica, Obcina Sempeter-Vrtojba	IT, SI
Tritia	SK, PL, CZ
Ulm-Vienna Wien-Budapest	DE, HU, AT
Ung-Tisza-Túr (UTT)	HU, SK, RO, UA

Med de 16 existerande grupperingarna och de grupperingar som är på gång att bildas kommer det eventuellt snart att finnas 30 EGTS, vilket innebär att EGTS snart kommer att vara ett väl etablerat begrepp ute i Europa. Regionkommittén arbetar med att bygga upp ett nätverk mellan dessa grupperingar för att de ska kunna samarbeta och ta del av varandras erfarenheter. Detta nätverksbyggande och det symboliska värdet i EGTS innebär att redskapet har mer än bara praktiska fördelar, vilket eventuellt kan resultera i ett utanförskap för andra gränsregioner som väljer att inte bilda en EGTS.

Juridisk struktur

EGTS-samarbetet har onekligen vissa rättsliga egenheter, både generellt och i en tänkt svensk kontext. Hit hör till exempel den potentiellt rätt stora inneboende motsägelse som ligger i att två städer eller regioner i två eller fler länder som är intresserade av att starta ett sådant samarbete som beskrivits ovan, ändå kan behöva tillstånd från sina nationella regeringar, vilka naturligtvis kan vara mer skeptiska, kanske för att de är mer nationellt sinnade. Nåväl, hittills tycks ju inte just detta ha varit något stort problem i de samarbeten som ändock kommit till stånd.

Grundläggande i sammanhanget är således förordningen 1082/2006, vilken juridiskt sett tillkommit som en s.k. åtgärd för gränsöverskridande samarbete utom ramen för EU:s strukturfonder, i enlighet med artikel 175 st. 3 i det nya fördraget om EU:s funktionssätt (artikel 159 st. 3 i det gamla EG-fördraget).³ När en EGTS eller EGTC upprättats så gäller denna förordning i sin helhet för samarbetet.

I Sverige regleras EGTS genom lag (2009:704) om europeiska grupperingar för territoriellt samarbete och i Danmark genom en lov om administration af forordning om oprettelse af en europeisk gruppe for territorielt samarbejde från 2008. Den svenska lagen kan, liksom den danska, sägas komplettera EU-förordningen. Det framgår av 6 § i den svenska lagen att om en EGTS kommer till stånd så styrs denna av förvaltningslagen (1986:2223). Enligt 3 § kan regeringen överlåta konkreta förvaltningsuppgifter till en EGTS, men än så länge endast ”gällande program för territoriellt samarbete som delvis finansieras av EU”. Den danska lagen är likartad, men det märks att själva beslutet om godkännande av EGTS i Danmark inte ska träffas av regeringen utan av Erhvervs- og Byggestyrelsen, efter konsultation med berörda ministerier.

De aktörer som ingår i samarbetet måste som nämnts ingå ett avtal sinsemellan samt upprätta stadgar för verksamheten. Detta regleras huvudsakligen i artikel 4(1) samt artikel 8-9 i den nämnda förordningen. Därigenom uppstår en ny juridisk (EGTS)person, vilken så att säga bär projektet och däri pågående verksamhet. Denna verksamhet utgår alltså i sin tur till stor del från de avtal och stadgar som gäller för samarbetet (jfr artikel 7 i förordning 1082/2006). Hur går då detta i praktiken till?

När de lokala eller regionala organ som vill medverka i en EGTS meddelat sina respektive regeringar om sin önskan att påbörja denna verksamhet så har respektive regering tre månader på sig att godkänna eller säga nej till planerna, enligt artikel 4(3) i förordningen. Regeln får tolkas som att varje regering har ett slags veto och att samarbetet därför inte kommer till stånd om någon av de berörda regeringarna säger nej. Förordningen är dock samtidigt så skriven att regeringarna mer eller mindre förutsätts säga ja, såvida de inte anser att det föreslagna samarbetet strider mot förordningen 1082/2006 eller nationell rätt, eller att det helt enkelt inte kan motiveras utifrån statens ”public interest” eller ”public policy”.⁴ I detta senare fall måste dock staten i fråga ge en motiverad förklaring till sitt avslag.

Inget hindrar emellertid de olika samarbetsorganen från att under dessa tre månader gå vidare med och fördjupa sina samarbetsplaner. Det avtal som ska upprättas måste enligt artikel 8 innehålla uppgifter om vilka parter som medverkar i olika länder, exakt vilket geografiskt område som samarbetet omfattar, dess syfte, bakgrund och varaktighet samt regler om hur avtalet ska kunna ändras. Kraven är högre för de stadgar som upprättas för samarbetet; dessa måste enligt artikel 9 i förordningen innehålla uppgifter om de deltagande parterna, deras antal och kompetensområden liksom hur många representanter de ska ha i den nya enhetens eller ”myndighetens” olika organ,

³ Intressant från ett juridiskt perspektiv är att det enhälliga antagandet i rådet av förordningen 1082/2006 även motiverats med hänvisning till artikel 308 (numera artikel 352 i ”funktionsfördraget”), vilken åberopas då EU behöver utvidga sina kompetenser utöver vad fördragen medger. Oavsett om detta var rättsligt nödvändigt eller inte här, så säger ändå bruket av detta förfarande något om det formellt nydanande med EGTC som samarbetsform.

⁴ Enligt artikel 13 i förordningen kan berörda medlemsstater också avbryta ett pågående samarbete på dess territorium om detta skulle komma att strida mot statens ”public policy, public security, public health or public morality” eller någon annan form av ”public interest”. Det gäller för deltagarna att hålla sig i skinnet, med andra ord.

liksom om hur beslut ska fattas i dessa olika organ (vilka ju kan vara allt från "generalförsamling" eller en slags regionfullmäktige till tekniska nämnder, budgetutskott och liknande) samt vilket eller vilka arbetsspråk som ska användas, anställnings- och rekryteringsvillkor för personalen, budgetregler samt kostnadsfördelning mellan de olika aktörerna, ekonomiska ansvarsregler för dessa, ansvar för revision av verksamheten samt regler om hur stadgarna kan ändras. Verksamheten måste sedan ske inom de ramar som avtalet och stadgarna ger.

Dessa tämligen omfattande stadgar samt efterföljande ändringar i dessa ska, förutsatt att samarbetet godkänns och kommer till stånd, enligt artikel 5 i förordningen registreras och kungöras i enlighet med nationell lag i den medlemsstat där grupperingen ska ha sitt säte eller "registered office". I vilket land detta ska vara bör således också klar- och kungöras ganska tidigt. Grupperingen blir en juridisk person med rättshandlingsförmåga från den dag registreringen sker. Medlemmarna är skyldiga att informera medlemsstaterna om sina avtal och stadgar samt att inom tio dagar från det att registrering skett säkerställa att kungörelse härom sker i EU:s s.k. Official Journal.

Några av de många punkterna ovan som ska ingå i stadgarna kan kommenteras lite närmare. Sälunda märks att en EGTS enligt artikel 10 i förordningen under alla omständigheter måste ha en generalförsamling eller "assembly", ett högsta beslutande organ där alla deltagande parter i samarbetet är representerade samt en direktör eller ansvarig chef, som företräder EGTS och agerar å dess vägnar utåt, i relation till omvärlden. En årlig budget måste upprättas i enlighet med artikel 11 i förordningen. Vidare märks att det också är nationell rätt i det land där EGTS-grupperingen har sitt säte som enligt artikel 12 avgör vad som ska gälla i händelse av konkurs, obestånd eller andra typer av ekonomiskt ansvarsutkrävande. Det är också ansvarig myndighet i det landet som ska övervaka förvaltningen av de fonder, medel från strukturfonder och annat, som en EGTS handhar. Det ska också nämnas att samarbetet kan komma att upplösas, förutom av en medlemsstat som finner att det strider mot viktiga intressen enligt artikel 13⁵, även efter ansökan av någon av parterna eller någon härför kompetent myndighet i det land där grupperingen har sitt säte; se närmare art 14(1). Detta kan ske t.ex. för att den inte längre verkar i enlighet med sitt angivna syfte eller jämlikt artikel 7 överskridit sina befogenheter. Av artikel 14(2) framgår dock samtidigt att grupperingen då kan ges en tidsfrist för att rätta till de påstådda problemen.

Svensk rätt

I svensk rätt finns flera olika författningar regler som tar sikte på Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1082/2006 om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete (EGTS) (nedan grupperingsförordningen). Mest central är lagen (2009:704) om europeiska grupperingar för territoriellt samarbete (nedan EGTS-lagen).

En bred krets av organ kan delta i EGTS-samarbete. För svensk del kan förutom staten även landstingskommuner, primärkommuner, statliga förvaltningsmyndigheter samt bl.a. kommunala bolag, statliga nämnder och universitet delta i grupperingar.⁶

EGTS-lagen slår fast att det är regeringen som är behörig myndighet att pröva ansökningar om svenska organs deltagande i grupperingar (2 §). Den prövar även frågor om ändringar i avtal om att bilda grupperingar och om betydande ändringar i grupperingars stadgor. Regeringen får dessutom fatta beslut enligt artiklarna 13 och 14 i grupperingsförordningen. Detta innebär att regeringen kan ingripa mot verksamhet som strider mot svenska bestämmelser om allmän ordning m.m. eller mot allmänintresset i Sverige. Det påpekas i propositionen till lagen att grupperingsförordningen inte närmare preciserar vad som är allmänintresse, och att det nog kan grundas på rent politiska hänsyn.⁷ I övrigt får ledning hämtas från EU-praxis inom andra områden. Varje myndighet som har ett berättigat intresse kan ansöka till regeringen om en grupperings avveckling.⁸

⁵ Se ovan i fotnot 4.

⁶ Se prop. 2008/09:174 s. 26.

⁷ Se prop. 2008/09:174 s. 26.

⁸ Se prop. 2008/09:174 s. 36.

Regeringen har vidare möjlighet att överlåta förvaltningsuppgifter som rör program för territoriellt samarbete som delvis finansieras av EU (3 § EGTS-lagen). Detta får inbegripa myndighetsutövning som rör fördelning av stöd ur EU:s strukturfonder. Härigenom uppfylls de krav regeringsformen ställer för överlåtelse och överlämnande av förvaltningsuppgifter och myndighetsutövning (10 kap. 8 § och 12 kap. 46 §). Visserligen ger grupperingsförordningen inte grupperingar möjlighet att utföra uppgifter som avser ”myndighetsutövning” (artikel 7.4), men detta ska ges en snävare innebörd än motsvarande begrepp i regeringsformen.⁹ Därför kan lagen ge utrymme för överlåtelse av myndighetsutövning. Lagen är begränsad till myndighetsutövning som rör fördelning av stöd ur strukturfonderna. Enligt propositionen behövs emellertid inte något särskilt lagstöd för att överlåta uppgifter till en gruppering så länge de inte innefattar myndighetsutövning och grupperingen har sitt säte i Sverige.¹⁰ Detta gäller även kommunala angelägenheter för vars handhavande särskild ordning inte föreskrivits enligt kommunallagen. Som exempel anges att en gruppering med säte i Sverige skulle kunna ha hand om turismfrämjande arbete eller samordna beredning så att grupperingens medlemmar kan fatta likalydande planbeslut.

Sammantaget har regeringen avgörande inflytande över grupperingars bildande och över deras verksamhet. Regeringens beslut kan inte överklagas.¹¹

Trots att grupperingar bildas av huvudsakligen offentligrättsliga organ anses de inte vara myndigheter i regeringsformens mening.¹² De är därför i princip inte bundna av regler om myndigheters ärendehandläggning. Det föreskrivs dock särskilt att grupperingar som har säte i Sverige i stor utsträckning ska följa förvaltningslagen (1986:223) (6 § EGTS-lagen). Detta omfattar emellertid endast uppgifter som rör förvaltning av program vilka delvis finansieras av EU.¹³ EGTS-lagen gör också undantag för förvaltningslagens bestämmelser om allmän serviceskyldighet, omröstning och inhibition. Kompletterande regler i förordningen (2007:14) om förvaltning av EG:s strukturfonder ska dock följas. Där framgår bland annat att flertalet beslut inte kan överklagas. Grupperingar som har säte utomlands tillämpar säteslandets reglering. I detta sammanhang kan påminnas om att EU-rätten innehåller allmänna principer om god förvaltning och att dessa måste följas i offentlig verksamhet som har anknytning till EU.

På motsvarande sätt som för andra juridiska personer ska det föras ett register över grupperingar med säte i Sverige. EGTS-lagen slår fast att registret ska föras av Bolagsverket, att regeringsbeslut ska föras in, att det som förs in ska kungöras, och att avgift ska betalas (4 §). Dessutom anges att anmälan om registrering ska göras av samtliga blivande medlemmar (5 §). Bestämmelserna i lagen kompletteras av förordningen (2009:705) om register över europeiska grupperingar för territoriellt samarbete. Där regleras bland annat hantering av personuppgifter, ansökningars innehåll och avgiftsbelopp. Med tanke på att bildandet av grupperingar redan har prövats av regeringen behöver Bolagsverket inte göra någon självständig prövning.¹⁴ Detta medför också att verkets beslut inte behöver vara överklagbara.

Förfarandet vid likvidation och upplösning av grupperingar med säte i Sverige ska regleras i avtalen om att bilda grupperingarna (8 § EGTS-lagen). Regeringen och Bolagsverket ska underrättas om beslut om att inleda likvidation. Konkurslagen (1987:672) är generellt tillämplig för samtliga gäldenärer, även grupperingar.¹⁵

EGTS-lagen påminner om att det finns bestämmelser om grupperingar även i bokföringslagen (1999:1078), årsredovisningslagen (1995:1554) och revisionslagen (1999:1079) (7 §). Kraven i bokföringslagen omfattar alla juridiska personer som är registrerade i Sverige, alltså även grupperingar. Denna lag anger dessutom att grupperingar ska lämna in årsredovisningar (6 kap. 1 §),

9 Se prop. 2008/09:174 s. 29 och 50.

10 Se prop. 2008/09:174 s. 30 f.

11 Se prop. 2008/09:174 s. 28.

12 Se prop. 2008/09:174 s. 30 ff.

13 Se prop. 2008/09:174 s. 52.

14 Se prop. 2008/09:174 s. 36 och 51.

15 Se prop. 2008/09:174 s. 42.

vilket medför att även årsredovisningslagen och revisionslagen är tillämpliga. Grupperingar är alltså föremål för samma kontroll och insyn som andra svenska juridiska personer.

Närmare regler om granskning av grupperingars användning av nationella medel finns i förordningen (2010:387) om kontroll av förvaltningen av offentliga medel i europeiska grupperingar för territoriellt samarbete. Där slås fast att Ekonomistyrningsverket är ansvarigt för den kontroll som ska utföras enligt artiklarna 6.1 och 6.2 i grupperingsförordningen. Årsredovisningar och revisionsberättelser ska därvid utgöra underlag för årliga kontroller av medelsförvaltningen. Grupperingar är skyldiga att bistå Ekonomistyrningsverket, som ska rapportera till regeringen, Bolagsverket och grupperingen. (9 § EGTS-lagen).¹⁶ Härutöver utövar Justitieombudsmannen och Justitiekanslern i viss mån tillsyn. Så är fallet dels för svenska deltagare i grupperingar som utövar myndighet i relation till svenska medborgare, dels för grupperingar som har säte i Sverige och som anförtros beslutanderätt om fördelning av stöd ur strukturfonderna.¹⁷

En ytterligare form av kontroll är att grupperingar som har säte i Sverige omfattas av offentlighetsprincipen vad gäller ärenden om fördelning av stöd ur EG:s strukturfonder. Angående sådana ärenden har grupperingarna nämligen lagts till i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen. Det ger allmänheten rätt att ta del av handlingar, men medför också bland annat att grupperingar jämföras med myndighet vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Även bestämmelserna i arkivlagen (1990:782) blir tillämpliga. Det finns inte någon uttrycklig lagbestämmelse om öppenhet i andra ärenden, men svenska organ bör verka för att intresset av insyn beaktas i de avtal som sluts eller i grupperingars stadga.¹⁸

Svensk rätt reglerar uttryckligen skatterättsliga aspekter av grupperingarnas verksamhet. Vad gäller inkomstskatt räknas grupperingar som ekonomiska föreningar (2 kap. 4 b § inkomstskattelagen [1999:1229]). Grupperingar med säte i Sverige är därför skattskyldiga i Sverige för inkomster oavsett i vilken stat de uppkommer, medan grupperingar med säte utomlands är begränsat skattskyldiga. Vad gäller skattebetalningslagen (1997:483) jämföras grupperingarna däremot med handelsbolag (1 kap. 5 §).¹⁹

Sammantaget kan konstateras att det i svensk rätt finns relativt utförlig reglering om grupperingarnas verksamhet. Grupperingarna utgör dock en ny form av juridisk person och de är dessutom verksamma gränsöverskridande mellan olika länder. Därför är det troligt att det inledningsvis uppkommer åtskilliga frågor om olika rättsreglers tillämplighet.

Dansk rätt

I dansk rätt finns regler som ansluter till grupperingsförordningen i lov om administration af forordning om oprettelse af en europæisk gruppe for territorielt samarbejde (EGTS)²⁰ (nedan EGTS-loven). Benämningen av grupperingarna liknar sålunda den svenska och förkortningen är den samma.

Lagen slår fast att grupperingar kan bestå av medlemsstater, regionala och lokala myndigheter, offentliga organ och sammanslutningar av dessa (§ 2). Det preciseras inte närmare vilka organ detta avser. Däremot undantas uttryckligen Grönland och Färöarna från lagens tillämpningsområde eftersom de inte är medlemmar i EU (§ 12).²¹

EGTS-loven föreskriver att det är Erhvervs- og Byggestyrelsen som fattar beslut om bildande av grupperingar samt om ändringar av avtal och stadgor (§ 3). Styrelsen får dessutom besluta om närmare regler. Inför bildandet av en gruppering ska dock de fackdepartement som ansvarar

¹⁶ Se vidare prop. 2008/09:174 s. 41.

¹⁷ Se prop. 2008/09:174 s. 31 f.

¹⁸ Se prop. 2008/09:174 s. 45.

¹⁹ Se vidare angående skatterättsliga konsekvenser prop. 2008/09:173.

²⁰ Lovbek. nr. 309 af 30. april 2008.

²¹ Se ministerns kommentar till paragrafen i Folketingstidende 2007/08 (2. Samling), tillæg A 2514, L 61, Forslag til lov om administration af forordning om oprettelse af en europæisk gruppe for territorielt samarbejde (EGTS).

för de deltagande organen lämna in utredning om att deltagandet i grupperingen överensstämmer med organens rättsliga kompetens. Dessutom ska styrelsen fatta beslut efter uttalande av eventuella berörda fackdepartement. Det är alltså olika organ som ska inkomma med yttranden beroende på den tilltänkta grupperingens sammansättning och verksamhet. Styrelsens prövning avses primärt vara inriktad på att avgöra om grupperingsförordningens krav är uppfyllda avseende deltagare, avtal och stadgor samt verksamhet (artiklarna 3, 8 och 9 resp. 7).²² Erhvervs- og Byggestyrelsens beslut kan inte överklagas till annan administrativ myndighet, utan endast direkt till domstol. Grupperingsförordningen ger utrymme för medlemsstater att införa föreskrifter som hindrar registrering av grupperingar vilka har någon medlem med begränsat ansvar (artikel 12.2). I EGTS-loven utnyttjas denna möjlighet angående grupperingar som registreras i Danmark (§ 2, stk. 4). Däremot får danska organ delta i utlandsregistrerade grupperingar där deltagarna – även danska – har begränsat ansvar.²³

Genom EGTS-loven utnyttjas också den möjlighet som grupperingsförordningen (artikel 7.3) ger att begränsa den verksamhet som grupperingar får bedriva utan finansiellt stöd från EU (§ 2, stk. 3). I enlighet med förordningen ska grupperingars verksamhet ske inom ramen för artikel 6 i förordningen om Europeiska regionala utvecklingsfonden.²⁴ Ministern påpekade dock i sin motivering till lagförslaget att denna artikel ger omfattande möjligheter till samarbete, exempelvis angående näringsliv, miljö och sjukvård.²⁵

Det är Erhvervs- og Selskabsstyrelsen som har hand om registreringar av grupperingar i Danmark (§ 4 EGTS-loven). Till en ansökan ska bifogas godkännande från både Erhvervs- og Byggestyrelsen och motsvarande utländska myndigheter.

I EGTS-loven ges vidare föreskrifter i anslutning till grupperingars namn (§ 5). Bland annat anges att de måste innehålla ”europæisk gruppe for territorielt samarbejde” eller förkortning därav, att det inte får finnas risk för sammanblandning och att det på brevpapper och hemsidor ska anges namn, sätesort och registreringsnummer.

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen får meddela närmare föreskrifter om registrering och avgifter (§ 6 EGTS-loven). Dess beslut kan överklagas till Erhvervsankenævnet.

Vad gäller likvidation, tvångsupplösning och konkurs anger EGTS-loven att reglerna i aktieselskabsloven ska gälla, med de avvikelser som är nödvändiga beroende på grupperingarnas speciella karaktär (§ 8). Detta innebär bland annat att en gruppering kan upplösas om inte årsredovisning lämnas in.²⁶ Beslut om tvångsupplösning fattas av den skifteret vars domsaga omfattar grupperings sätesort (§ 9). Beslutet fattas efter ansökning av en myndighet med rättslig kompetens till detta. Kretsen av myndigheter som kan ansöka om upplösning beror på grupperingens syfte och vilka regler som grupperingen har överträtt.

Även angående bokföring, årsredovisning och revision anges att motsvarande regler ska tillämpas som för aktiebolag (§ 7). Detta gäller oberoende av om grupperingarna driver näringsverksamhet.²⁷

I samband med godkännande av en ansökan om att bilda en gruppering beslutar Erhvervs- og Byggestyrelsen vilket organ som ska kontrollera användningen av offentliga medel (§ 3, stk. 3 EGTS-loven). Beslutet beror på grupperingens sammansättning och verksamhet.²⁸

22 Se ministerns kommentar till paragrafen (ovan not 21).

23 Se ministerns kommentar till paragrafen (ovan not 21).

24 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1080/2006 av den 5 juli 2006 om Europeiska regionala utvecklingsfonden och om upphävande av förordning (EG) nr 1783/1999.

25 Se ministerns kommentar till paragrafen (ovan not 21).

26 Se ministerns kommentar till paragrafen (ovan not 21).

27 Se ministerns kommentar till paragrafen (ovan not 21).

28 Se ministerns kommentar till paragrafen (ovan not 21).

EGTS-loven innehåller även bestämmelser om straff (§ 10). Dessa innebär dels straff vid överträdelse av reglerna om registrering, dels att grupperingar kan påföras straffansvar som juridiska personer.

I EGT-loven regleras varken hur grupperingarna ska handlägga ärenden eller hur de i övrigt ska utföra sina uppgifter. Trots att grupperingars medlemmar är offentligrättsliga organ anför i ministerns motivering till beslutet att grupperingarna bygger på avtal och har en bolagsliknande grund.²⁹ Detta sägs medföra att grupperingarna har privaträttslig karaktär. Vidare påpekas att privaträttsliga organ i princip inte omfattas av förvaltningsrättsliga regler – som förvaltningslagen – och att det samma bör gälla för grupperingarna. Under behandlingen av regeringens förslag framhölls emellertid att det kunde finnas ett särskilt intresse av insyn i grupperingar. Därför slås i EGT-loven fast att grupperingar omfattas av lag om offentlighet i förvaltningen (§ 3, stk. 6).

Finländsk rätt

Även i finländsk rätt används förkortningen EGT för grupperingarna. Där kompletteras grupperingsförordningen av lagen om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete (554/2009) (nedan EGT-lagen).

Lagen anger att finska staten, landskapet Åland, kommuner och samkommuner kan vara medlemmar i sådana grupperingar (4 §). Det kan även offentligrättsliga organ som avses i lagen om offentlig upphandling (348/2007). Med det avses bolag och andra juridiska personer som tillgodoser allmännyttiga behov vilka inte har industriell eller kommersiell karaktär. Organ som inte har registrerat säte i en EU-medlemsstat kan inte vara medlem i en finländsk gruppering.³⁰ Grupperingar får inte heller ha medlemmar med begränsat ansvar (9 § 2 mom.).

Det är Arbets- och näringsministeriet som fattar beslut om bildande av grupperingar och om ändringar i avtal och stadgor (6 § i EGT-lagen). Anslutningar och ändringar ska godkännas om grupperingar uppfyller kraven avseende avtal, stadga och uppgifter, samt om det inte föreligger något annat hinder som anges i artikel 4.3 i grupperingsförordningen.

Liksom i dansk rätt begränsas grupperingarnas möjligheter att driva verksamhet utan finansiellt stöd från EU (3 § i EGT-lagen). Utan sådant stöd får grupperingarna endast anförtros sådana uppgifter som avses i artikel 6 i förordningen om Europeiska regionala utvecklingsfonden. Denna begränsning gäller även finländska organs deltagande i grupperingar som registreras utomlands.³¹ I likhet med svensk terminologi har termen ”myndighetsutövning” en mer vidsträckt betydelse i finländsk rätt än i grupperingsförordningen och det är därför möjligt att låta grupperingar utöva viss offentlig makt.³²

I EGT-lagen hänvisas till en rad andra lagar som ska tillämpas på grupperingars verksamhet (11 §). Grupperingar ska sålunda följa strukturfondslagen (1401/2006), förvaltningslagen (434/2003), språklagen (423/2003) och samiska språklagen (1086/2003). Beslut av grupperingar som verkar som förvaltande och attesterande myndigheter överklagas enligt förvaltningsprocesslagen (586/1996).

Om inte annat anges i en grupperings stadga tillämpas 5 kap. i föreningslagen (503/1989) på grupperingens församling (12 § i EGT-lagen). Därmed regleras bland annat frågor om kallelse, rösträtt och jäv. I propositionen till EGT-lagen rekommenderas dock att grupperingars stadgor – till skillnad från föreningslagen – föreskriver att beslut ska fattas enhälligt, åtminstone om de påverkar grupperingarnas skulder.³³

²⁹ Se ministerns beskrivning av lagförslaget innehåll (ovan not 21).

³⁰ Se RP 56/2009 s. 18.

³¹ Se RP 56/2009 s. 17.

³² Se RP 56/2009 s. 24.

³³ Se RP 56/2009 s. 20.

EGTS-lagen slår fast att Patent- och registreringsstyrelsen är behörig myndighet vid registrering av en finländsk gruppering (7 §). Lagen anger också vilka dokument som ska lämnas in vid registrering, däribland behöriga myndigheters beslut att godkänna anslutning till grupperingen (8 §). I tillämpliga delar iakttas föreskrifterna om registrering i 9 kap. föreningslagen (503/1989) (9 §).³⁴ Styrelsens beslut kan överklagas till Patent- och registreringsmyndighetens besvärnämnd, enligt lagen om behandling av besvärssärenden vid Patent- och registreringsstyrelsen (576/1992). Avgiftsbelopp regleras i arbets- och näringsministeriets förordning om Patent- och registerstyrelsens avgiftsbelagda prestationer (1085/2009). Grupperingars namn måste innehålla ”Europeisk gruppering för territoriellt samarbete” på svenska eller finska, eller förkortning på något av språken (10 §).

Vad gäller upplösning av grupperingar tillämpas reglerna om upplösning av föreningar i föreningslagen (15 § i EGTS-lagen). De allmänna bestämmelserna i konkurslagen (120/2004) tillämpas även på grupperingar.³⁵

Det är underrätten på den ort där grupperingen har sitt säte som beslutar om ingrepp mot verksamhet som strider mot allmänintresset och om upplösning (16 § i EGTS-lagen, jfr artiklarna 13 och 14 i grupperingsförordningen). Olika myndigheter kan vara behöriga att ansöka om upplösning. Beroende på orsaken kan exempelvis arbets- och näringsministeriet, inrikesministeriet eller åklagaren vara behöriga.³⁶

Grupperingar ska följa reglerna i bokföringslagen (1336/1997) och revisionslagen (459/2007) (13 § i EGTS-lagen). Oberoende av grupperingarnas storlek ska det utses revisor med auktorisation.³⁷

EGTS-lagen hänvisar allmänt till annan lagstiftning angående kontroll av grupperingars förvaltning av allmänna medel (14 §). I propositionen till lagen förklaras att ansvarig kontrollmyndighet ska utses i samband med arbets- och näringsministeriets beslut om godkännande av deltagande i finländsk gruppering.³⁸ Där påpekas vidare att det finns regler om granskning i strukturfondslagen och att statens revisionsverk har rätt att granska användningen av medel som grupperingar fått genom nationell medfinansiering.

I EGTS-lagen stadgas vidare att för anställda i grupperingar och deras organ gäller dessutom straffrättsligt tjänsteansvar och bestämmelserna i skadeståndslagen (412/1974) (11 § 3 mom. EGTS-lagen). Där stadgas också att lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) tillämpas på grupperingars verksamhet.

Tysk rätt

Tysk rätt har inte hanterat den europeiska grupperingsförordningen på riktigt samma sätt som de ovannämnda nordiska rättssystemen. I Tyskland har tagits fasta på att grupperingsförordningen – liksom övriga EU-förordningar – ska vara direkt tillämplig på nationell nivå. Därför har det bara ansetts nödvändigt att reglera vilka myndigheter som har kompetens att besluta i frågor som rör grupperingar. Det har inte ansetts nödvändigt med sådan materiell reglering som finns i de nordiska länderna.³⁹

I Tyskland införs regler som tar sikte på grupperingar på delstatsnivå.⁴⁰ Den administrativa indelningen varierar mellan delstaterna. I olika delstater finns därför olika offentliga organ som kan bli aktuella för medlemskap i grupperingar.

³⁴ Se RP 56/2009 s. 19.

³⁵ Se RP 56/2009 s. 21.

³⁶ Se RP 56/2009 s. 22.

³⁷ Se RP 56/2009 s. 20.

³⁸ Se RP 56/2009 s. 21.

³⁹ Se Gerold Janssen: European Groupings of Territorial Cooperation (EGTC) – Experiences and Prospects, German Annual of Spatial Research and Policy, 2009, s. 177–181, på s. 178.

⁴⁰ Se Janssen (föregående not) s. 177 och Franz-Joseph Peine – Thomas Starke: Der europäische Zweckverband. Zum Recht der Europäischen Verbände für territoriale Zusammenarbeit, Landes- und Kommunalverwaltung 2008 s. 402–405, på s. 403.

Naturligt nog finns även skillnader mellan delstaterna angående vilka organ som har givits kompetens att besluta om grupperingar i allmänhet. I de flesta delstater är det dock delstatsministerier eller motsvarande organ som är behöriga att fatta samtliga beslut som förutses i grupperingsförordningen. Så är exempelvis fallet i Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern och Schleswig-Holstein, vilka är de delstater som ligger geografiskt närmast de nordiska länderna.⁴¹

Det finns dessutom skillnader avseende hur den kompetensgivande regleringen har utformats. Vissa delstater – såsom Hamburg⁴² – ger ett organ allmän kompetens att ansvara för genomförandet av kompetensförordningen, medan andra delstater – såsom Mecklenburg-Vorpommern⁴³ – anger vilka artiklar i grupperingsförordningen som det ansvariga organet har att fatta beslut enligt. Härvid anges delvis olika artiklar i olika delstaters reglering.⁴⁴

Av delstaternas lagstiftning framgår inte några begränsningar av grupperingarnas verksamhet. I rättsvetenskaplig litteratur har dock uppmärksamats förhållandet mellan grupperingsförordningens förbud mot myndighetsutövning (på tyska "hoheitlicher Befugnisse") och den tyska grundlagsbestämmelsen om överlåtelse av myndighetsuppgifter ("Hoheitsrecht") till lokala gränsöverskridande samarbetsorgan (Artikel 24 Abs. 1a GG, som delvis motsvarar beslut enligt 10 kap. 7 § regeringsformen). Å ena sidan har framhållits att bestämmelserna i förordningen och grundlagen ömsesidigt utesluter varandra, så att grupperingar inte kan utföra uppgifter som kräver överlåtelsebeslut.⁴⁵ Å andra sidan har påpekats att det även krävs inslag av "Hoheitsrecht" för att kunna förvalta bidrag från EU:s strukturfonder på ett effektivt sätt.⁴⁶ Detta kräver alltså egentligen också beslut om överlåtelse.⁴⁷

Frånvaron av reglering i tysk rätt kan för en utomstående betraktare uppfattas som något överraskande. Dessutom finns det – med tyska mått mätt – ovanligt lite litteratur i ämnet. Därför kan måhända befaras att osäkerhet uppkommer angående rättsliga förutsättningar för grupperingars verksamhet och arbetsformer. Vid kontakter med en av Tysklands ledande forskare inom området – professor Gerold Janssen⁴⁸ – tonades dock riskerna ned. Han framhöll att grupperingars medlemmar är ansvariga för att grupperingarnas rättsliga former är förenliga med tysk rätt, särskilt lagar om kommunalt samarbete och bolagsrättslig lagstiftning. Därvid förmodade han att medlemmarna skulle kunna göra detta utan några större problem.⁴⁹

Ett lämpligt sätt att skapa ökad klarhet i rättsläget förefaller vara att ange att reglerna för en viss associationsform ska tillämpas på grupperingen. Angående Strasbourg-Ortenau-samarbetet har denna lösning valts genom att en fransk associationsform har pekats ut.⁵⁰

41 Det ansvariga ministeriet på förbundsregeringsnivå har gjort en sammanställning av vilka organ som är behöriga i de olika delstaterna. Se <http://bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/evtz-zustaendige-behoerden,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rb=true.pdf>

42 Anordnung über Zuständigkeiten im Zusammenhang mit dem Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit, 17. November 2008.

43 Landesverordnung zur Übertragung von Zuständigkeiten nach der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit im Land Mecklenburg-Vorpommern (EVTZ-Zuständigkeitslandesverordnung – EVTZ-ZustLVO M-V), 18. Juni 2009.

44 Hänvisningar till olika delstaters reglering har samlats av Regionkommittén, <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/National-Provisions/Pages/Adopted.aspx>, 2010-03-11

45 Se Peine – Starke (ovan not 40) s. 403 f.

46 Se Markus Kotzur: Rechtsfragen grenzüberschreitender Zusammenarbeit, i: Gernold Janssen (utg.): Europäische Verbünde für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ), Münster 2006, s. 55–76, på s. 74.

47 För exempel på uppgifter som ur tysk synvinkel är möjliga för grupperingar se Gernold Janssen: EVTZ auf dem Prüfstand: Diskussion rechtlicher, praktischer und materieller Aspekte, i: Gernold Janssen (utg.): Europäische Verbünde für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ), Münster 2006, s. 147–154, på s. 151 ff.

48 Dr. jur., verksam vid Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung i Dresden. E-postkorrespondens den 2 och 3 augusti 2010.

49 Jfr dock Janssen (ovan not 39) s. 178, som kan tolkas som att det trots allt kan finnas behov av kompletterande regler. Jfr även Martin Vock: Det EVTZ: eine unbekannte Körperschaft, Österreichische Steuerzeitung 2009 s. 487–489 angående oklarheter angående behandlingen av grupperingar i österrikisk skatterätt.

50 Regler för "syndicat mixte" ska tillämpas enligt artikel II 2 i beslut från regeringspresidenten i Baden-Württemberg den 21 januari 2010.

Sammantaget kan konstateras att det egentligen inte finns tysk materiell reglering som ansluter till grupperingsförordningen. Detta tydliggör att bestämmelserna i förordningen är direkt tillämplig. Vid sidan om dessa får närmare regler arbetas fram från fall till fall, vilket ger utrymme för grupperingars medlemmar att själva påverka regelverket.

Polsk rätt

I likhet med de nordiska länderna har Polen en relativt utförlig lag som reglerar grupperingars bildande och verksamhet⁵¹. Där stadgas bland annat att lokala och regionala organ (gmina, woj-vodskap, etc.) deltagande i grupperingar måste godkännas av utrikesministeriet, som ska konsultera andra berörda ministerier (artikel 5 och 6).

Den polska lagen slår fast att polska offentliga organ inte kan hållas ansvariga för grupperingars åtaganden (artikel 19). Detta kan särskilt jämföras med regeln i dansk rätt om att grupperingar som har deltagare med begränsat ansvar inte kan registreras i Danmark.⁵² Även i polsk rätt begränsas dock grupperingarnas möjligheter att driva verksamhet utan finansiellt stöd från EU till uppgifter som avses i artikel 6 i förordningen om Europeiska regionala utvecklingsfonden (artikel 16).

Det är utrikesministeriet som har hand om det polska registret över grupperingar (artikel 7). Lagen preciserar vilka dokument som behövs för registrering av en gruppering i Polen, såsom grupperingens stadga och överenskommelsen mellan deltagande organ (artikel 9). Alla dokument måste översättas till polska (artikel 10).

Utrikesministeriet är också det kontrollerande organ som fattar beslut enligt artiklarna 13 och 14 i grupperingsförordningen, dvs. om att ingripa mot verksamhet som strider mot bestämmelser om allmän ordning m.m. eller mot allmänintresset (artikel 20 och 21).

Norsk rätt

Eftersom Norge inte är medlem i EU innehåller inte norsk rätt några bestämmelser som direkt ansluter till grupperingsförordningen. Det finns inte heller andra regler som direkt tar sikte på gränsöverskridande kommunalt samarbete. Rättsliga förutsättningar för internationellt samarbete förefaller dessutom endast ha behandlats sparsamt i offentligt tryck och i juridisk litteratur.

Allmänt sett är Norge bundet av såväl överenskommelsen mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige om kommunalt samarbete över nordiska riksgränser,⁵³ som den europeiska ramkonventionen om samarbete över riksgränserna mellan lokala och regionala samhällsorgan.⁵⁴ Detta innebär att Norge är förpliktigat att ha en positiv inställning till kommunalt gränsöverskridande samarbete. Norge har emellertid vare sig skrivit under eller ratificerat något av de tre – mer förpliktigande – tilläggsprotokollen till den europeiska ramkonventionen.

Inför den nordiska överenskommelsen uttalades att norsk kommunallagstiftning inte tillät att kompetens att fatta beslut som var bindande för kommunerna överläts vid samarbete med utländska kommuner.⁵⁵ Så länge det inte gavs beslutskompetens till något gemensamt organ, hindrade dock inte norsk kommunallagstiftning samarbete över riksgränser. De samarbetande organens kompetens avgörs därför genom en tolkning av regleringen av sakområdet i fråga. Visserligen krävde vissa ekonomiska åtaganden statligt godkännande, men i allmänhet skulle det inte medföra några särskilda problem att en samarbetspartner var utländsk.⁵⁶

51 Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej (Dz. U. z 2008 r. Nr 218, poz. 1390), tillgänglig på Internet. Se http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/NationalProvisions/Documents/Poland_EGTC.pdf.

52 Jfr Conclusions of the Committee of the Regions about the joint consultation. The Review of Regulation (EC) 1082/2006 on the European Grouping of Territorial Cooperation, Regionkommittén 2010, www.interact-eu.net/downloads/2448/Results_of_the_COR_INTERACT_EU_Trio_Consultation_on_the_EGTC_October_2010.pdf, s. 9.

53 Torshavn den 26 maj 1977, SÖ 1978:1.

54 Madrid den 21 maj 1980, ETC 106, SÖ 1981:23.

55 Se NU 1973:1 s. 124 f. och NU 1976:10 s. 15.

56 Se vidare SOU 2002:85 bil. 1 s. 31 ff.

Angående europeiska intressegrupper framhöll den norska regeringen att det inte var lämpligt att ge norska kommuner möjlighet att ingå samarbete i sådan form.⁵⁷ Skälet till detta var att de skulle få obegränsat ekonomiskt ansvar för intressegruppernas verksamhet. Enligt grupperingsförordningen är det inte nödvändigt att alla deltagare i grupperingar för territoriellt samarbete har obegränsat ekonomiskt ansvar. Som redan nämnts har dock Danmark utnyttjat möjligheten att hindra danska grupperingar från att ha medlemmar med begränsat ansvar.

Norska statliga myndigheters möjligheter till samarbete begränsas ytterst av den norska grundlagens bestämmelser om överlåtelser av uppgifter till internationella organisationer. Överlåtelse kan endast ske genom beslut med kvalificerad majoritet i Stortinget (Grundloven § 93).

Sammantaget kan konstateras att det är osäkert i vad mån norsk rätt i nuläget tillåter norska organ att vara medlemmar i grupperingar. Möjligheterna att delta beror till stor del på vilka sakfrågor samarbetet gäller. I vart fall begränsas möjligheterna till samarbete av att myndighetsutövning inte får överlåtas till gemensamma organ.

57 Ot. prp. nr. 53 (1997-98) Om lov om interkommunale selskaper og lov om endringer i kommuneloven m.m. (kommunalt og fylkeskommunalt foretak) s. 53 f.

Val av rättslig konstruktion i EGTS-samarbeten

Inledning

EGTS är som nämnts ovan ett formellt och juridiskt nydanande samarbetsinstrument för gränsöverskridande samarbeten inom EU, som lär kunna undanröja många tidigare formella och juridiska svårigheter inom sådana samarbetsprojekt. En stor fördel med EGTS tycks också vara att det knyter eller åtminstone kan knyta EU:s medlemsstater och dess regeringar närmare till pågående gränsöverskridande samarbetsprojekt, samtidigt som det för svensk och dansk del torde vara möjligt att förena med samarbete med organ från ett tredje land utanför EU. Vidare tycks EGTS i betydligt högre grad än tidigare samarbetsformer kunna tillämpas på och anpassas till samarbeten inom olika sakområden. Utvecklingspotentialen i EGTS-projektet måste därför ses som betydande, inte minst om EU skulle skicka signaler av innebörden att man vill satsa på EGTS i samband med nästa långtidsbudget 2013.

En närmare granskning av lagstiftningen på området i Sverige, Danmark, Finland och Tyskland samt det tänkbara samarbetslandet Norge ger dock vid handen att det mellan Sverige och dessa finns flera juridiska oklarheter, vilka kan tänkas försvåra framtida samarbeten. Bland dessa märks dels att Tyskland saknar nationell lagstiftning på området, något som i och för sig kan förklaras av att EU-förordningen 1082/2006 liksom andra EU-förordningar är direkt tillämplig i medlemsländerna och att det kan te sig naturligt för den federala staten Tyskland att överlämna lagstiftningsbehörighet på detta i hög grad lokala område till delstaterna. Vidare märks att Sverige och Danmark, men inte Finland, tycks lämna dörren öppen för att bilda EGTS-grupperingar även med organ från tredje länder, som t.ex. Norge.

På det mer detaljerade planet märks förutom vissa smärre skillnader mellan de nordiska länderna beträffande exakt vilka organ som kan delta eller att Sverige tycks vara det enda land där ett beslut om bildande eller avslag på en ansökan om bildande av EGTS inte kan överklagas⁵⁸, också mer väsentliga skillnader som att Sverige tycks ha en mer generös syn än Danmark och Finland på verksamheter som bedrivs utan direkt ekonomiskt stöd från EU. Finland har som nämnts uteslutit möjligheten till deltagande för organ från tredje land, vilket varken Danmark eller Sverige gjort. Det är en viktig men öppen fråga vilka praktiska konsekvenser dessa begränsningar och exempel på bristande harmonisering kan komma att få.

I Tyskland har delstatsregeringar i de delstater där samarbete med svenska organ främst torde bli aktuellt givits behörighet att fatta beslut om så gott som samtliga relevanta frågor rörande förverkligande av ett eventuellt EGTS-samarbete. Här torde således de rent praktiska problemen vad gäller att upprätta samarbete vara begränsade, så länge inte den svenska regeringen motsätter sig ett sådant samarbete.⁵⁹ Av det komparativa material som tagits fram framgår f.ö. också att lagstiftningen i Finland respektive Norge av allt att döma uppställer vissa begränsningar för framtida EGTS-grupperingar, av varierande svårighetsgrad. Av större praktisk betydelse på nuvarande stadium är emellertid av lätt insedda skäl den danska lagstiftningen.

Nordisk dimension – norskt deltagande

I övervägandena till grupperingsförordningen (punkt 16) påpekas att förordningens rättsliga grund i EG-fördraget inte uteslöt att organ från länder som inte är medlemsstater omfattades av förordningen. Detta har inte ändrats av Lissabonfördraget. Det faktum att Norge inte är medlem i EU innebär därför att grupperingsförordningen inte direkt rör norska organ.

Övervägandena till grupperingsförordningen anger dock att förordningens syfte inte är att utesluta att organ från tredjeländer deltar i en gruppering som bildats enligt denna förordning. Detta förutsätter att lagstiftningen i ett tredjeland eller avtal mellan medlemsstater och tredjeländer medger detta. Förmodligen krävs både nationell lagstiftning och avtal.⁶⁰

58 Det kan också noteras att sådana beslut i Sverige fattas av regeringen, men i Danmark och Finland av myndigheter.

59 Som framgår på s. 39 kan problem däremot uppstå vid samarbete med tyska kommuner.

60 INTERACT Handbook on the European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC), Updated version November 2008, s. 28.

Åtminstone ett par grupperingar planeras nu med medlemmar från tredje land, närmare bestämt från Ukraina och Kroatien.⁶¹ Inom ramen för EU-programmet Interreg Sverige-Norge har också skapats en norsk terminologi för grupperingar, nämligen Europeisk grupp för territorialt samarbete (EGTS).⁶²

Mot denna bakgrund kan konstateras att EU-rätten inte utesluter norskt deltagande i grupperingar. En betydande begränsning är dock att en gruppering måste ha deltagare från minst två medlemsländer (artikel 3.2 i grupperingsförordningen). Grupperingar kan därför inte bildas bilateralt med Norge, utan det måste finnas deltagare från minst två andra stater.⁶³ Det förefaller också tveksamt att Norge skulle kunna vara sätesland för en gruppering.⁶⁴

I övrigt sätts gränserna för norskt deltagande i grupperingar av kravet på avtal mellan berörda stater och av nationell rätt. Lagstiftningen i samtliga deltagarländer måste ge utrymme för norska deltagare.

Som redan nämnts, uteslöts emellertid möjligheten till deltagare från andra än EU-medlemsländer i propositionen till den finska lagen. Där påpekades att det inte var sannolikt att organ från tredje länder – som Ryssland eller Norge – skulle delta i grupperingar, eftersom beredning av lagar och fördrag tar flera år i anspråk.⁶⁵

Varken i den danska eller svenska lagen, eller i förarbetena till dem berörs frågan om deltagare från tredje land. Med tanke på att grupperingsförordningen inte utesluter sådant deltagande, är det rimligast att anta att inte heller dansk eller svensk rätt gör det.

61 The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): state of play and prospects s. 57 ff. och 113 ff.

62 <http://www.interreg-sverige-norge.com/euword.asp?wordid=11&eulang=no>, 2010-03-12

63 The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): state of play and prospects s. 35.

64 Gernold Janssen: Grenzüberschreitende Regionalkooperation. Europäische Verbünde für territoriale Zusammenarbeit, Osteuropa 2007 s. 133–144, på s. 143.

65 RP 56/2009 s. 3.

Slutkommentar

Även om det som sagt ännu är för tidigt att utvärdera befintliga samarbeten, så kan dock redan nu konstateras att EGTS är ett formellt och juridiskt nydanande samarbetsinstrument för gränsöverskridande samarbeten inom EU, som kan undanröja många tidigare formella och juridiska svårigheter inom sådana samarbetsprojekt. En stor fördel med EGTS tycks också vara att det knyter eller åtminstone kan knyta EU:s medlemsstater och dess regeringar närmare till pågående gränsöverskridande samarbetsprojekt. Vidare tycks EGTS i högre grad än tidigare samarbetsformer kunna tillämpas på och anpassas till samarbeten inom olika sakområden.

Inrättandet av en ny juridisk person och valet av ett visst lands lag som tillämpligt på verksamheten tycks också underlätta de deltagande aktörernas anpassning till varandra, inte minst i administrativt hänseende. Detta medför naturligtvis också att olika EGTS-grupperingar på olika håll inom EU formellt sett kan vara ganska olikartade sinsemellan, vilket också tycks ligga i tiden i dessa dagar präglade inte minst av regional "asymmetri". EGTS som samarbetsform tycks med andra ord i högsta grad ha framtiden för sig.

Fallstudie 1: Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai

Första EGTS:n

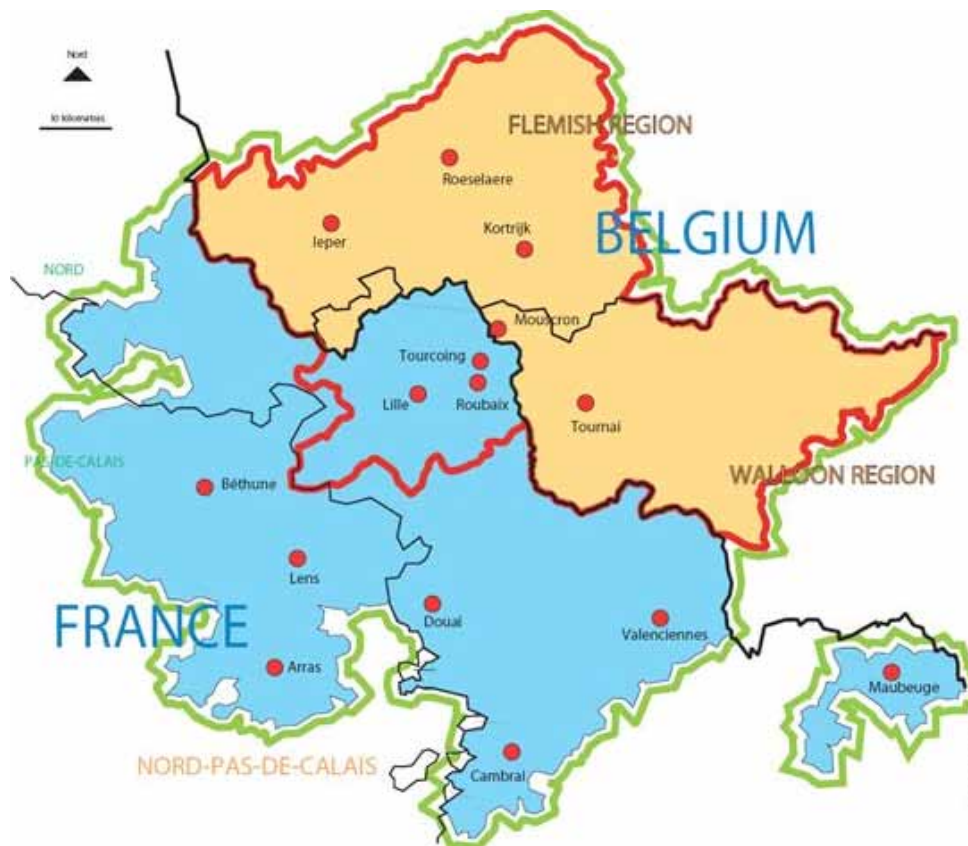
Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai var den första EGTS:n som bildades i Europa. Den etablerades bara 18 månader efter att förordning 1082/2006 trätt i kraft. Denna gruppering mellan Frankrike och Belgien, som inom Belgien delas mellan den Flamländska sidan (Flandern) och den Vallonska (franskspråkiga) sidan, etablerades redan innan de nationella reglerna för EGTS var fastställda i Belgien och Frankrike och det finns inom detta samarbete ett stort politiskt engagemang från alla nivåer. Grupperingens verksamhet är multifunktionell, är ett samarbete i två nationalstater och har fjorton medlemmar från nationell, regional, kommunal och subregional nivå. Regionen är befolkningsmässigt i storlek med Öresundsregionen med sina 3,5 miljoner invånare. Vidare har Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai nästan lika många gränspendlare som Öresundsregionen, cirka 20 000. Lille-Kortrijk-Tournai påminner om Öresundsregionen på många sätt, men en väsentlig faktor som skiljer de två gränsregionerna åt är att i Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai får gränsgångarna sin lön i arbetslandet men betalar skatt i bosättningslandet och inte i arbetslandet som man gör i Öresundsregionen.

Fördelen med Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai-regionen är att det inte finns någon fysiskt tydlig gräns mellan länderna, i motsats till Öresundsregionen som har ett sund mellan den svenska och den danska delen. Regionen har en lång tradition av gränsregionalt samarbete och den har en gemensam historia som bygger på textilindustri och gruvindustri. Folk från den belgiska sidan har sedan länge flyttat över gränsen till den franska sidan på grund av arbete. Genom åren har gränsen mellan de två staterna flyttats ett antal gånger, vilket innebär att regionen även har utvecklat en gemensam identitet. Regionen har idag många gränsöverskridande kulturella projekt.

Bakgrund till samarbetet

Det moderna gränsregionala samarbetet fick fart 1991 då organisationen COPIT bildades. Denna var en sammanslutning mellan de kommunala nivåerna från de franska och belgiska sidorna. COPIT hade ingen egentlig makt utan var främst ett diskussionsforum, vilket resulterade i många gemensamma projekt. Genom detta samarbete insåg regionen att aktörerna i regionen behövde samarbeta på flera olika politiska nivåer samtidigt för att få gränsregionen att fungera. 2005 bildades en parlamentarisk grupp med 12 (6+6) representanter från den franska och den belgiska regeringen för syftet att diskutera gränsregionalt samarbete. Denna grupp kom senare med förslaget till ett bildande av en EGTS, då den insåg att man behövde samla kompetenserna från de olika politiska nivåerna från den franska och den belgiska sidan för att kunna utföra vissa gränsregionala projekt.

Figur 5: Karta över Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai



Källa: <http://www.espaces-transfrontaliers.org>

EGTS:n Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai bildades främst för att samla de olika institutionerna runt ett bord på permanent basis, och samtidigt skapa en gemensam struktur som kunde representera hela territoriet. Den främsta anledningen till detta var att de som gränsregioner hade svårt att locka till sig uppmärksamhet från den statliga nivån, då de geografiskt befinner sig långt ifrån huvudstäderna. De behövde även dra till sig uppmärksamhet från EU och andra stater för att kunna arbeta med specifika rättsliga problem. Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai hoppas också att det i och med EGTS blir lättare att attrahera framtida Interreg-finansieringsmöjligheter efter 2013. Syftet med att bilda en EGTS i Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai var alltså främst att skapa en plattform för politiskt samarbete över gränserna och att samla alla kompetenser från de olika politiska nivåerna i en organisation. De statliga, regionala och lokala nivåerna innehar alla olika kompetensområden, vilka även skiljer sig åt mellan Frankrike och Belgien, och därför finns det ett behov av samarbete mellan flera politiska nivåer för att integrationen i gränsregionen ska fungera.

Organisation

Två viktiga principer för EGTS:n Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournais verksamhet är: 1) paritet mellan Frankrike och Belgien, samt inom Belgien mellan den franskspråkiga delen och den flamländska delen, och 2) tillämpning av den fransk-belgiska tvåspråkigheten.

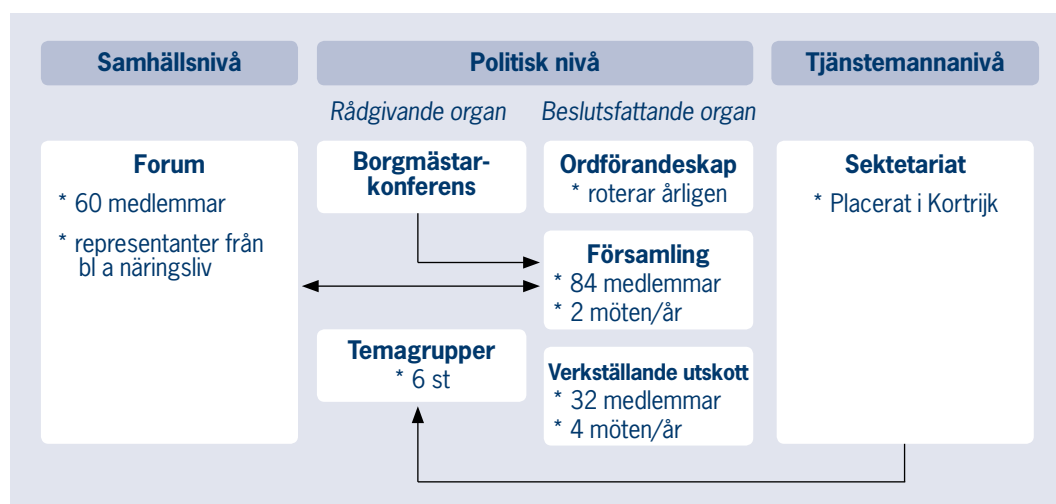
Figur 6: De politiska nivåerna och medlemmarna i Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai

Franska sidan	Belgiska sidan
Statlig nivå	
Franska staten	Belgiska republiken
Regional nivå	
Région Nord-Pas de Calais	Région et communauté flamandes Région Wallonne Communauté française de Belgique
Kommunalnivå	
Département du Nord	Province de Flandre occidentale Province de Hainaut
Mellankommunal nivå	
Lille Métropole	Intercommunale Leiedal Intercommunale wvi Intercommunale IDETA Intercommunale IEG

Organisationen för Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai har sitt registrerade säte i Lille, som ligger på den franska sidan. Den har en församling med 84 representanter som möts två gånger per år och ett verkställande utskott bestående av 32 representanter från de fjorton medlemmarna som möts fyra gånger per år. Församlingen fattar de stora besluten, medan det verkställande utskottet står för de dagliga besluten. Representanterna i församlingen och i det verkställande utskottet väljs av medlemmarna själva. Utöver dessa två organ har grupperingen en president och tre vicepresidenter som ordförandeskapet roterar emellan. Av de fyra presidenterna kommer två från den franska sidan (båda dessa två kommer från Lille Urban Metropolitan Area) och de andra två från den belgiska sidan, varav en från den flamländska och en från den vallonska sidan. Alla beslut i EGTS:n Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai fattas med enhällighet. Administrationen och de tekniska delarna sköts av sekretariatet som är den gränsöverskridande organisationen Agence transfrontalière.

Det dröjde flera månader innan Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai fann en direktör för EGTS:n. Detta beror på att det är svårt att finna någon som talar båda språken, som är insatt i både den franska, vallonska och den flamländska kulturen och som är insatt i EGTS:ns olika arbetsområden. De ansvariga vill att direktören ska kunna representera hela regionen. Denna rekryteringssvårighet ser de som ett bevis på det politiska engagemanget, att politikerna tycker att det är viktigt att rätt person får jobbet.

Figur 7: Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournais organisation



Arbetsområden

EGTS:n Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai har sex olika politiska temagrupper, som ansvarar för områdena:

Mobilitet och tillgänglighet, t.ex.:

- Utveckling av transportsätt
- Tågförbindelser

Ekonomisk utveckling, t.ex.:

- Innovation
- Gränsregional arbetsmarknadsmässa
- Gränsregionala skattesystem

Turism, t.ex.:

- Gemensam turistikarta
- Samarbete om turisterbjudanden
- Utbildning av medarbetare

Hälsa och utbildning, t.ex.:

- Samarbete om existerande anläggningar

Territoriell strategi och hållbar utveckling, t.ex.:

- Erfarenhetsutbyte inom förnybar energi, speciellt vindkraftverk
- Främja Eurométropole Lille- Kortrijk- Tournai i EU

Kultur, t.ex.:

- Delande av kulturella byggnader och utrustning
- Samordna storskaliga gränsregionala aktiviteter
- Gränsregional agenda för kultur

I varje temagrupp finns en representant från alla fjorton medlemmar. Dessa representanter väljs av den medlemsorganisation de representerar och de sitter ofta även i församlingen, men inte alltid då de kan vara utvalda till temagrupperna på grund av speciell kompetens inom det relevanta området. Syftet med temagrupperna är dels att utarbeta en långsiktig strategi, dels att driva kortsiktiga projekt. Inom temagruppen för ekonomisk utveckling anordnas till exempel en årlig gränsregional arbetsmarknadsmässa. Temagruppen för turism arbetar just nu med att ta fram en gränsregional turistikarta. Ett problem som grupperingen lider av i dag är att det inte finns något starkt samband mellan temagrupperna och församlingen.

Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai satsar på att vara en förebild för andra gränsregioner i Europa och dess verksamhet ska främst främja och utveckla gränsregionalt samarbete. Grupperingens verksamhet bygger även på att arbeta för att involvera kompetenta institutioner och myndigheter, samt att uppmuntra politisk dialog över gränserna. Verksamheten bygger därutöver på att utveckla och genomföra projekt enligt den gemensamt beredda utvecklingsstrategin samt att förbättra livskvaliteten för invånarna i grupperingen.

Budget

I förordningen för EGTS står det att en gruppering måste ha en årlig budget, men det står inget om hur budgeten ska fördelas mellan grupperingens medlemmar. Budgeten för Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai är uppdelad så att den franska sidan betalar hälften och den belgiska sidan betalar andra hälften.

Figur 8: Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournais budget

Budget	
Franska sidan: 50%	Belgiska sidan: 50%
Lille Metropolitan: 25%	Flamländska delen: 21,43%
Région Nord-Pas de Calais: 10%	Vallonska delen: 21,42%
Département du Nord: 10%	Belgiska republiken: 7,14%
Franska staten: 5%	

Lille Urban Metropolitan Area är den organisation som betalar mest, vilket förklaras med att man genom tid har varit den ledande aktören i gränssamarbetet och därför innehar flest kompetenser. Utöver medlemsavgifter har denna EGTS även inkomster via donationer, lån och intäkter från tjänster till befolkningen.

Figur 9: Årlig budget för Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai

Budget:
2008: 989 900 EUR
2009: 1 493 300 EUR
2010: 1 485 300 EUR

Slutkommentarer

Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai har många gränsregionala projekt i gång, ehuru de flesta fortfarande pågår utanför EGTS. Detta beror på att de fortfarande är i sin linda, men man hoppas att fler projekt ska organiseras inom EGTS i framtiden. Det största problemet har varit att det administrativa arbetet har tagit så mycket resurser att man inte har haft möjlighet att komma igång med projekten, fast man har flera heltidsanställda som arbetar endast med EGTS. Ett eventuellt projekt som kan komma att ligga under EGTS i framtiden handlar om gemensam energiförsörjning. Lille som ligger på den franska sidan har ett förbud mot vindkraftverk och har därför problem med energiförsörjningen, varför man önskar samarbeta med den belgiska sidan angående detta. Då Lille Urban Metropolitan Area inte har kompetenserna för distributionen av energi i Frankrike kan man inte själva bestämma om detta och har inte heller något att säga till om när energifrågan diskuteras. Genom EGTS kan man komma i kontakt med den relevanta politiska nivån för att lösa dessa problem.

När vi har talat med personer som arbetar med EGTS-frågorna i Lille Urban Metropolitan Area menar de att EGTS är ett verktyg och att det är viktigt att grupperingen har ett gemensamt mål. De menar att de enskilda aktörerna samarbetar för att de måste och för att kunna vara effektiva. De hävdar att en gruppering kan vara ett politiskt, symboliskt verktyg för att skapa till exempel en gemensam strategi och utveckla olika projekt. Det kan också vara ett verktyg för att arbeta med svåra gränsöverskridande projekt, som till exempel en gemensam sportarena.

Fallstudie 2: Eurodistrict Strasbourg-Ortenau

Eurodistrict Strasbourg-Ortenau är ett tyskt-franskt eurodistrikt som etablerades 2005 som en euroregion. Det består av stadsområdet Strasbourg och Ortenau-distriktet som omfattar 51 kommuner (inkluderande städerna Achern, Kehl, Lahr, Oberkirch and Offenburg) på den tyska sidan. Befolkningen uppgår till 884 988 och arean uppgår till 2 176 kvadratkilometer.

Samarbete i gränsområdet har pågått under ett 25-tal år. Bildandet av euroregionen skedde på initiativ uppifrån genom dåvarande kanslern i Tyskland Gerhard Schröder och franske presidenten Jacques Chirac.

Samarbetet mellan Strasbourg och Kehl i området har bestått i gemensamma fullmäktigemöten, spårvagnar mellan städerna och sjukhussamarbeten, eftersom Strasbourg har ett större sjukhus än Kehl. Detta vidgades till eurodistriktet 2005 med syfte att skapa en gemensam marknadsföring av området och gemensam strategi. Strasbourg har lidit av att befinna sig i en periferi och har behov av större omland. Samtidigt ser Ortenau-distriktet Strasbourg som en naturlig huvudort.

Samarbetet etablerades i form av avtal men utan budget och projektmedel. 2008 fick Strasbourg en ny borgmästare som var mycket inriktad på samarbete över gränsen och det fanns då redan en kunskap om instrumentet EGTS. Bland annat lät franska och tyska staten gemensamt analysera hur potentialen för samarbete i regionen skulle kunna realiseras. Främst analyserades avtalslösningar, EGTS och kooperativa lösningar. Både juridiska och politiska skäl ansågs tala för användning av EGTS som samarbetsmodell. Ur juridisk synvinkel konstaterades att EGTS dels möjliggjorde medverkan av den franska staten, dels erbjöd flexibilitet. Ur politisk synvinkel framhölls att det var passande att använda den enda samarbetsformen som har sitt ursprung och regleras i en EU-förordning.

Den första februari 2010 bildades distriktet som ett EGTS med borgmästaren i Strasbourg som den första ordföranden. Registrering skedde i Frankrike. Den 17 juni 2010 anslöt sig den franska staten som medlem i det sålunda skapade EGTS.

Syftet med EGTS var att skapa en administrativ styrka för samarbetet och få en stark politisk kommitté samt öka det politiska medvetandet i gränsområdet så att detta så att säga talar med en röst. Det EGTS som skapats ska endast genomföra projekt. Det är inte aktuellt att överföra kompetens från de medverkande offentliga aktörerna. Privata lösningar har inte ansetts aktuella på grund av att den politiska kompetensen saknats och att det behövs en politisk arena.

L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau dans son environnement proche



Figur 11: Eurodistrict Strasbourg-Ortenau budget

Budget 2010:	850 000 euro
Franska sidan: 50%	Tyska sidan: 50%
Franska staten 5%	Landkreis Ortenau (51)
Strasbourgs kommun 45%	Offenburg
	Lahr
	Achern
	Kehl
	Oberkirch

Organisation

Huvudkontoret ligger i Strasbourg. Styrelsen består av 48 personer (24 tyska och 24 franska) som ska besluta om budget, arbetsprogram och olika ekonomiska beslut. Två talesmän utses valda för två år och från respektive land. För löpande frågor finns en grupp på 8-12 personer som väljs gemensamt. Grupperingen har ett sekretariat på fem personer stationerade i Kehl.

EGTS Strasbourg-Ortenau avser att driva samarbetsprojekt inom olika områden, som:

- hälso- och sjukvård (databas om tillgänglighet, behandling, ambulanser)
- fritid
- yrkesträning (frisörer, hotell, bageri o.d.)
- underlätta administrativ hantering
- stimulera tvåspråkighet
- kollektivtrafik (bl.a. förlänga spårväg till Kehl)
- gemensamt fullmäktigemöte

Meningen med EGTS är att driva och utveckla integrationen i området samt lyfta problem som skattefrågor och möjligheter att besöka läkare på den sida personer arbetar vid behov. För att diskutera detta genomförs konferenser och möten i form av rundabordsmöten.

Slutkommentar

Det EGTS som bildats har till syfte att skapa en tydlig ram och ett tydligt mandat för att öka samarbetet och integrationen i området. Samarbetet har drivits tidigare men aktörerna ser en fördel och ett symbolvärde i en starkare reglering. Samarbetet har en bakgrund i ett uppifrånperspektiv och har bland annat till syfte att skapa bättre förutsättningar för utveckling i området. Strasbourg har ett i förhållande till Paris perifert läge och ett tydligare politiskt samarbete anses kunna bidra till att stärka området i dess helhet.

Fallstudie 3: Frankfurt/Oder-Slubice

Frankfurt (Oder) i delstaten Brandenburg (2,6 miljoner invånare) i Tyskland ligger vid floden Oder och vid den tysk-polska gränsen. Staden ligger efter järnvägslinjen Berlin-Warsawa. Befolkningen uppgår till 60 000. Befolkningsmängden har minskat från närmare 90 000 efter det som kallas "die Wende". Det sker en viss utflyttning från staden till omgivningar men också viss inpendling. I staden finns inga stora industrier eller arbetsplatser. Det förekommer viss pendling till Berlin som ligger någon timma bort med tåg. Läget är således perifert och problematiskt för Frankfurt.

På den polska sidan om Oder ligger Ślubice i den polska regionen Lubuskie. I staden bor det 25 000 invånare och i regionen runt 1 miljon. Det förekommer en stor gränshandel i staden riktad till tyska kunder. Fram till andra världskrigets slut var staden en stadsdel i Frankfurt an der Oder.

Frankfurt (Oder) är en stad med sådan storlek att den har starkare kompetens än mindre kommuner. Mandatet innefattar bland annat samhällsplanering vattenplantering, ungdom och sociala frågor, att bygga och leda skolor samt vägar. Ślubice är en kommun med kompetens inom lokala transporter, socialservice, bostäder, miljö, kultur, hälsa och grundutbildning. Staden är också residensstad för kretsen med kompetens inom vägbyggen, gymnasier, räddningstjänst, miljö och åtgärder mot arbetslöshet.

Genom Polens EU-medlemskap och genom passfriheten efter Polens anslutning till Schengenavtalet öppnades gränsen mellan städerna och i dag passerar dagligen ett stort antal personer över bron mellan städerna. Frankfurt (Oder) och Ślubice har goda kontakter och genomför projekt gemensamt. Städerna delar också det nationellt perifera läget.

Figur 12: Karta Euroregion Pro Viadrana



Källa: http://www.euroregion-viadrina.de/cms/front_content.php?idart=5&cidcat=9&lang=1

I Frankfurt (Oder) har ett investmentcenter etablerats som i samarbete med olika parter som handelskammaren och andra försöker locka till sig investeringar och särskilt utnyttja läget som ett logistiskt center. Det är liten arbetspendling mellan städerna särskilt på grund av hög arbetslöshet i Frankfurt (Oder). Vissa hantverkare rör sig dock över gränsen. I området upplevs skatter och socialförsäkringar inte som något stort problem, men det beror sannolikt på att det inte förekommer någon rörelse över gränsen mer än för inköp. Sjukhuset i Frankfurt (Oder) såldes till privata ägare 2005. I Slubice finns ett mindre sjukhus ägt av distriktet. Det förekommer inget vårdutbyte bland annat på grund av att den tyska vården är dyrare än i Polen.

I dag sker samarbete inom kultur, sport, projekt, interregprojekt och administration. Bland annat genomförs regelbundet gemensamma fullmäktigemöten (fem-sex gånger per år) och borgmästarna möts regelbundet. Det finns ingen legal grund för samarbetet, utan det har mer av så kallad "governancestruktur". För interregprojekt (som avser större territorium) finns ett gemensamt kontor. I området har genomförts gemensamma konferenser för det civila samhället, politiker och administration för att ta fram en aktionsplan och politiska argument för utökat samarbete. För detta finns ingen tydlig finansiering, men området har deltagit i ett europeiskt projekt (Urbact) tillsammans med andra gränsområden. För att delta i projektet har en och en halv tjänst avsatts.

Samarbetet mellan städerna började tidigt på 1990-talet efter Tysklands enande och ökade möjligheter att passera gränsen. Tidigt föddes planer på att skapa en Euroregion och den bildades 1993 under namnet Pro Europa Viadrina Euroregion.

Dessa år framställdes ett gemensamt planeringsdokument och gemensamma politiska möten inleddes. 2004 utarbetades ett program för utveckling och samarbete till att bli en europeisk stad och detta tillsammans med andra projekt ledde till medverkan i City Twin Association.

Euroregionen har kontor både på den tyska sidan (Frankfurt) och polska sidan (Gorzow). Den polska staden ligger en bit från gränsen, vilket liksom konstruktionen med två kontor som utvecklar separata arbetssätt försvårar samarbetet. Det finns planer på ett gemensamt kontor. Det förekommer också en diskussion om att omvandla Euroregionen till ett EGTS men Brandenburg är tveksamt till en sådan utveckling i dagsläget. Någon politisk vilja i denna riktning uppifrån delstaten finns inte.

Mycket viktig för utvecklingen av samarbetet har skapandet av universitet i Frankfurt (Oder) varit. European University Viadrina har en av sina byggnader i den polska grannstaden Ślubice. Universitetet har således ett antal projekt och initiativ för att föra Polen och Tyskland tillsammans, och erbjuder sina studenter kurser i detta syfte. Universitetet har också forskning om gränsöverskridande samarbete som ett av sina viktiga forskningsområden.

EGTS-diskussionen

Det finns ett politiskt beslut om att utreda instrumentet EGTS och se om detta kan vara en modell för Frankfurt (Oder) att utveckla samarbetet vid gränsen. Motiven för att utreda frågan är att undersöka om det behövs en legal konstruktion för samarbetet på det sätt EGTS medger. Med ett EGTS visar städerna att de är beredda att utveckla samarbetet. Fördelen med EGTS framför euroregionen är att det skapas en legal grund i stället för som med euroregionen i princip två.

Projekt som kan drivas och omformas till särskilt EGTS är som exempel lokala transporter. I Ślubice finns ingen lokaltrafik, men Frankfurt (Oder) har fem spårvagnslinjer och lokal buss. Spårvagnslinjer kan förlängas in på den polska sidan och bussen kan fortsätta in i Polen.

Slutkommentar

Frankfurt (Oder) och Ślubice har samarbetat sedan Tysklands enande och gränserna har blivit mer öppna. Genom Polens EU-medlemskap och senare anslutning till Schengenavtalet har gränsen i praktiken upphört. Behov av utökat samarbete har därmed aktualiserats. Städerna var en stad före andra världskriget. Städerna ligger perifert i respektive stater och har behov att utvecklas på olika sätt. Genom ett tätt samarbete skapas förutsättningar för en vidgning av utvecklingsmöjligheter och för att locka investeringar särskilt inom logistik genom läget efter vägar och järnväg mellan Berlin och Warszawa. De informella former som finns idag tror Frankfurt (Oder) inte räcker, utan det behövs en starkare legal form på det sätt EGTS erbjuder. Samtidigt blir bildande av ett EGTS en signal till EU och sannolikt eventuella investerare att detta är ett utvecklingsbart område. Det framgår av bland annat diskussionerna i Frankfurt (Oder) att EGTS kan ses som ett instrument för att stärka samarbetet organisatoriskt, särskilt i områden där det tidigare inte varit så utvecklat. Frankfurt (Oder) ser också instrumentet som ett sätt att visa att man är beredd att utveckla samarbetet, vilket visar symbolvärdet i sig.

Diskussion

Genom EU:s förordning 1082/2006 har en möjlighet att skapa en juridisk person för gränsöverskridande samarbete skapats. På kort tid har ett förhållandevis stort antal EGTS etablerats och i ett stort antal gränsregioner förekommer mer eller mindre långtgående diskussioner om att inrätta sådana. Under 2011 kommer EU-kommissionen att utvärdera instrumentet och i augusti 2011 kommer det en rapport med anledning av utvärderingen. Regionkommittén har redan gjort en utvärdering av EGTS, i vilken bland annat EGTS-grupperingar, euroregioner, regionala och lokala myndigheter och medlemsländer har svarat på frågor om EGTS. I utvärderingen framkom en del hinder, med EGTS, bland annat avseende skillnader mellan medlemsländernas olika lagar och regler, att involvera länder som inte tillhör EU samt anställning av personal från länder där ingen EGTS är registrerad. Undersökningen visade även att det vid ansökan om att skapa EGTS generellt hade tagit de nationella regeringarna mer än tre månader att godkänna ansökan.

EGTS är ett nytt instrument, vars utformning i olika stater kan variera något beroende på hur staten i fråga väljer att implementera den nämnda förordningen. Vår genomgång visar att instrumentet i första hand är ett politiskt instrument och inte ett juridiskt, i och med att myndighetsutövning inte kan omfattas av instrumentet. Eftersom det är ett nytt instrument finns en del oklarheter. Dessa kommer i och för sig att undanröjas i praxis. För svensk del aktualiseras emellertid inte traditionell myndighetsutövning inom överskådlig framtid. Fördelen med att organisera gränsöverskridande samarbete i denna form kan vara mer av politisk art. Det skapar ett symbolvärde i sig men också en långsiktig stabilitet för visst gränsöverskridande samarbete. I det andra EGTS som bildades (Ister-Granum) uttryckte en representant att fördelen med EGTS för i detta fall turismmarknadsföring var att organisationen kunde fatta beslut utan att söka konsensus på båda sidorna av gränsen.

Det sker i dag mycket samarbete över gränserna på europeisk nivå, som till exempel Östersjöstrategin och andra makroregionala strategier. Dessa samarbeten hanterar samma frågor som EGTS, men mer på nationell nivå även om den regionala nivån rätteligen ska involveras. Dessa makroregionala projekt handlar egentligen om att samordna existerande projekt och ett EGTS skulle kunna vara utförare i dessa engagemang.

Mandaten följer ju med grupperingens uppdrag, men hur en EGTS är uppbyggd beror till stor del på avtalen mellan medlemmarna och en gruppering begränsas även till sina medlemmars egna kompetensområden. Enligt den svenska lagen om EGTS kan partners i en gruppering samarbeta om vad som helst, så länge det inte går emot EG-förordningen. Den svenska förvaltningslagen gäller till stora delar för samarbetet, men däremot gäller inte den svenska offentlighetsprincipen för grupperingar som har säte utanför Sverige.

Syftet med EGTS är att förenkla samarbetet samt att stärka gränsregionerna, men det kan vara politiskt svårt att skapa något som är gränsöverskridande förpliktande, även om det är rent juridiskt möjligt. Redskapet har skapats uppifrån och man har en stark agenda från Regionkommitténs sida för att bilda dessa grupperingar. Detta gör att det kan bli svårt att skapa en nyanserad uppfattning om vad EGTS kan innebära. Vidare är EGTS ett nytt redskap, vilket innebär att det är oprövat och därför spännande och det kan vara intressant att börja med att testa på små projekt, dels från nationell nivå och dels från regional nivå.

EGTS kan vara ett bra redskap om många parter är involverade. Det kan då skapa ett mervärde och ett symbolvärde, men är till exempel bara två medlemmar inblandade är det ofta ganska enkelt att komma överens utan EGTS. Dagliga aktiviteter inom det gränsregionala samarbetet sker i dag genom att parterna turas om att styra, men i och med ett bildande av en EGTS skulle det ske från samma ställe konstant. Genom EGTS kan man bidra till att lösa den ständiga gränsproblematiken om vilket lands lagar det är som ska gälla i olika situationer. Inom ramen för ett EGTS kan parterna göra en hel del så länge myndighetsutövning inte innefattas.

Ett problem som kan dyka upp i och med ett EGTS-samarbete är att det ibland trots allt kan vara svårt att definiera vilket lands regler det är som gäller vid ett specifikt tillfälle och om man till exempel menar att svensk lag ska tillämpas kan det vara svårt att avgöra vilken svensk lag det är som ska gälla. Till exempel är en svenskregistrerad gruppering inte en myndighet, men det är inte definierat vad den är i stället. I Danmark görs ingen uppdelning beroende på om myndighetsutövning sker eller inte och dansk rätt har ett snävare begrepp för myndighetsutövning. Fördelning av anslag från Interreg räknas som myndighetsbeslut i Sverige och i Danmark, och myndighetsbeslut kan inte föras över till någon annan gränsöverskridande organisationsform. Den nationella nivån behöver inte vara medlem i grupperingen, utan ska bara godkänna samarbetet. Det är viktigt att reda ut vilken roll staterna har i en gruppering om de inte är medlemmar i grupperingen.

Trots att det är möjligt att frångå konsensusprincipen i EGTS används den dock i de flesta etablerade grupperingar. I ett legitimitetsperspektiv är det visserligen inte förvånande. Frågan är dock om en EGTS löser beslutsproblemen då alla parter måste vara eniga. EGTS löser inte heller problematiken kring tjänstemännens makt, som är stor även i EU och i gränssamarbeten. Vikten av legitimitet för grupperingen beror i hög grad på dess syfte. Om grupperingen arbetar på en politisk nivå är det viktigt att diskutera dess legitimitet, men om den till exempel ska framställa gränsregionala turistkartor är legitimiteten inte av större relevans.

Gränssamarbetet

Gränsregionalt samarbete innebär vanligen indirekt demokrati då de folkvalda representanterna utser representanterna i det gränsregionala samarbetet. Det finns ett demokratiproblem i den här typen av organisationer. Det är därför viktigt att de folkvalda politikerna tar sitt ansvar. Detta problem skulle dock kvarstå om en EGTS bildades, även om en skillnad då skulle vara att grupperingen skulle bli en juridisk person, vilket det gränsregionala samarbetet i Öresundsregionen inte är i dag. Om det finns en politisk vilja finns det rent tekniskt en möjlighet att skapa en demokratisk struktur av EGTS; man skulle till exempel kunna skapa ett litet mini-parlament. Men skulle det skapas ett parlament finns det risk att det skapas en ny papperstiger om det inte har något bestämt mandat. EGTS kan komma att ha ett politiskt värde framför ett juridiskt, vilket kan resultera i positiva effekter då processen kan gå snabbare och smidigare. Detta kan dock å andra sidan vara problematiskt ur ett demokratiskt perspektiv.

Öresundsregionen

Det finns en sak som skiljer Öresundsregionen från flertalet andra gränsregioner, nämligen att det finns en huvudstad på ena sidan och nationell periferi på andra sidan. Enligt OECD är städerna viktiga drivkrafter som gynnar hela regionen. Vid en jämförelse med existerande grupperingar kan Lille-Kortrijk-Tournai vara av intresse. Lille är en stad med kraftfulla politiker som också har nationellt inflytande och har visat på betydelsen av politisk vilja för att bilda ett ETGS.

Anledningen till att etablera en EGTS i Öresundsregionen kan tänkas vara främst att hantera EU-stöd, då Öresundsregionen redan har en struktur för själva gränssamarbetet. En EGTS kan dock komma att vara ett viktigt symboliskt redskap ur ett politiskt perspektiv. En EGTS innebär mer uppmärksamhet för gränsregionen. Öresundssamarbetet har hittat samarbetsformer som fungerar bättre efterhand. Tycker man att det fungerar dåligt eller om man vill utvidga samarbetet till nya områden kan EGTS vara en bra lösning, men det är inte säkert att detta skulle skapa mer stadga eller tydlighet.

Det är oklart hur EGTS kommer att utvecklas. Detta är naturligtvis av stor betydelse för ställningstaganden om bildande av detta instrument eller inte, vilket gör det mycket viktigt att följa utvecklingen i EU:s syn på detta och särskilt om EGTS kommer att få starkare roll i makroregionala strategier eller som kanal för interregionala medel. Vår bedömning är att en sådan färdriktning kan inledas, men den är sannolikt inte nära förestående. Det är dock inte uteslutet att EU väljer att lyfta fram EGTS i samband med antagandet 2013 av nästa långtidsbudget.

Befintligt gränsöverskridande samarbete utförs idag vanligen i form av kommittéer som bygger på avtal eller liknande. Det är konsensusarbete och därmed svagt på områden där parterna inte kan komma överens, vilket kan skapa en bristande handlingsförmåga men samtidigt ha fördelen att samarbetet blir väl förankrat. I Öresundsregionen finns väletablerat samarbete i form av Öresundskomiteen och det finns inget skäl att förändra detta fungerande samarbete. Däremot kan det finnas fördelar i gränsområden utan befintliga samarbeten att etablera ett EGTS och särskilt i områden som har bristande erfarenhet av gränssamarbeten. EGTS ger dem en fast ram för samarbetet, vilket kan vara en fördel. Det regelverk EGTS medger kan också vara en fördel om ett större antal parter ska involveras, särskilt om det handlar om samarbeten mellan minst tre länder. Vi tror också att instrumentet kan ha fördelar för att reglera och stabilisera verksamhet av gränsöverskridande art som avser rent tekniska frågor som statistikproduktion och information. Det skapar en grund för samarbetet mellan parterna och möjligheter till långsiktighet.

Tänkbara EGTS

Öresundskomiteen

Öresundskomiteen bildades 1993 och är en svensk-dansk politisk plattform och lobbyorganisation som arbetar för att göra Öresundsregionen till en så integrerad och fungerande region som möjligt. Öresundskomiteen är en medlemsorganisation för lokala och regionala politiker i regionen och medlemmarna på den svenska sidan är: Region Skåne, Malmö stad, Helsingborgs stad, Lunds kommun och Landskrona stad. Medlemmarna från den danska sidan är: Region Hovedstaden, Region Sjælland, Københavns Kommune, Fredriksberg Kommune, Bornholms Regionskommune, Kommunekontaktråd Hovedstaden och Kommunekontaktråd Sjælland.

Öresundskomiteen träffas minst två gånger per år och består av 36 ledamöter från medlemsorganisationerna, varav 18 från den svenska sidan och 18 från den danska sidan. Vidare har Öresundskomiteen ett ordförandeskap och ett verkställande utskott. Ordförandeskapet består av en ordförande och en vice ordförande, vilka skiftar vartannat år mellan den svenska och den danska sidan. Ordförande och vice ordförande har ordförandeskapet i både det verkställande utskottet och i Öresundskomiteen. Det verkställande utskottet träffas fyra gånger per år och består av tolv ledamöter från Öresundskomiteen, varav sex är från den svenska sidan och sex från den danska sidan. Utöver den politiska organisationen har Öresundskomiteen även ett sekretariat med nio anställda med uppdraget att genomföra de politiska besluten. Sekretariatet har sitt kontor i Köpenhamn. Öresundskomiteen arbetar främst inom tre områden, vilka är arbetsmarknad, kultur och folkligt engagemang, samt infrastruktur.

Öresundskomiteen finansieras genom medlemsbidrag, som 2010 är 2,82 DKK per invånare i Öresundsregionen. Organisationen får även ett ekonomiskt stöd på 1 200 000 DKK av Nordiska Ministerrådet. Nordiska Ministerrådet stöttar även Öresundskomiteen ekonomiskt för enskilda projekt; till exempel bidrog Nordiska Ministerrådet under 2010 med 300 000 DKK till projektet "Gränshinder och möjligheter för näringslivet i Öresundsregionen".

Om vi ska försöka oss på att ge några rekommendationer för Öresundsregionen så är det att vi inte ser någon anledning att föra en diskussion om att omvandla Öresundskomiteen till en EGTS. Det är i dag en fungerande verksamhet som har klara och tydliga former.

Øresunddirekt

Øresunddirekt bildades då den svensk/danska regeringsrapporten "Øresund - en region bliver til" från maj 1999 kom fram till att ett stort hinder för Öresundsintegrationen är den bristande kommunikationen mellan medborgare, näringsliv och den offentliga förvaltningen. Øresunddirekt är en svensk-dansk informationstjänst i Öresundsregionen som förmedlar offentlig information till medborgare och näringsliv från myndigheter. Øresunddirekt arbetar även för att främja samarbetet mellan myndigheter och handläggare i regionen.

Øresunddirekt har två kontor, ett informationscenter i Malmö och en webbredaktion i Köpenhamn. På informationscentret i Malmö finns representanter från Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Länsstyrelsen och Skatteverket som ger medborgare Öresundsanpassad myndighetsinformation. Webbplatsen som drivs från Köpenhamn innehåller information på svenska om Danmark och på danska om Sverige.

Webbredaktionen finansieras av Økonomi- og Erhvervsministeriet, Region Hovedstaden, Beskæftigelsesministeriet samt Region Skåne. Informationscentret i Malmö finansieras av Region Skåne och den svenska regeringen.

Örestat

Ända sedan Öresundsbron stod färdig har Region Skåne aktivt medverkat och drivit utvecklingsarbetet med den Öresundsregionala statistiken. Detta har varit nödvändigt av flera skäl. OECD har i en rapport konstaterat att Öresundsregionen på flera centrala områden saknar genomarbetat och jämförbart statistiskt underlag för att dokumentera utvecklingen.

Uppbyggnaden av en Öresundsregional statistikdatabas har skett i form av två Interreg-projekt. Sedan år 2007 finansieras databasens drift och uppdateringar genom Region Skåne och danska forskningsmedel. Örestatdatabasen har varit en ovärderlig hjälp vid en rad viktiga analyser och beslutsunderlag.

Det finns behov av att utveckla ny statistik för Öresundsområdet bland annat för att täcka upp brister i respektive nationell statistik. Bilden av Öresundsregionen blir alltmer haltande i takt med att integrationen av Skåne och Själland fortgår.

Dessvärre har databasen blivit tekniskt föråldrad och kunskapen om den är bristfällig. Detta har resulterat i en sjunkande användning av databasen. För att även i framtiden ha ett bra planeringsunderlag inför denna typ av uppdrag är det nödvändigt att förbättra användarvänligheten och utveckla databasens innehåll avseende bland annat;

- Fördjupad regionalekonomisk statistik
- Fördjupad arbetsmarknadsstatistik
- Studiependling och fördjupad utbildningsstatistik
- Regional transport och infrastrukturstatistik
- Gränsregional miljöstatistik
- Gränsregional folkhälsostatistik
- Gränsregional kulturstatistik
- Regionala handels- och varuflöden

För Øresunddirekt och Örestat anser vi att det kan finnas anledning att ta upp en diskussion om att omvandla dem till EGTS. Dessa verksamheter har ett tydligt uppdrag men saknar stabilitet och långsiktighet. En EGTS har stadgar och avtal för sin verksamhet och dessa måste innehålla regler om verksamhet och finansiering samt medverkande parter. Vi tycker att frågan bör prövas av ansvariga och att uppdrag att gå vidare med underlag till stadgar och avtal sedan bör lämnas till lämplig utredare. Det ska påpekas att ett EGTS kan begränsas i tid och således inledningsvis vara mer av försökskaraktär, vilket vi också rekommenderar. Genom att i denna form etablera ett eller två EGTS skaffar sig regionen kunskap om instrumentet om det senare blir mer eller mindre nödvändigt att organisera annat gränsöverskridande samarbete i denna form.

Samarbete Helsingborg – Helsingör

Sedan 1995 har kommunerna ett bredare samarbete i form av ett gemensamt upprättat program. Arbetet leds av en politisk grupp på två + två samt från näringslivet en person från vardera kommun, med en årsbudget som uppgår till ca 2,5 miljoner.

Samarbetet syftar till att öka integrationen mellan städerna och dess medborgare. Det handlar om mål inom infrastruktur, utbildning, näringsliv, kultur och fritid samt vatten och miljö.

Ett av samarbetsområdena avser frågan om fast förbindelse mellan städerna och detta mål har som konkreta initiativ att lobba för detta och synliggöra behovet. För att driva arbetet finns också ett särskilt HH-nätverk som omfattar fler deltagare än Helsingborg och Helsingör.

Nätverket genomför regelbundna möten som innefattar beslut om inriktning av arbetet. I Helsingborgs stad organiseras ett sekretariat med ansvar för praktiska och löpande frågor. I nätverket ingår åtta medlemmar och en observatör.

Ett EGTS kan vara till fördel för HH-samarbetet genom att en tydlig form för hur samarbetet ska gå till skapas. Det skulle kunna bidra till en ökad uppmärksamhet för det samarbete som förekommer och kunna bidra till att driva på samarbetet.

Central European Transport Connection (CETC)-Route 65

CETC är ett samarbete mellan ett antal regioner, nämligen Skåne, Zachodniopomorskie, Lubuskie, Dolnoślaskie, Hradec Kralove, Trnava, Bratislava, Győr-Ménfőcsanak, Vas, Zala och Varaždin. Syftet är att stärka förbindelserna på sträckan E65 med start i Malmö och slutpunkt på Kreta. Med att stärka förbindelser menas infrastruktur i bred bemärkelse som vägar, tågförbindelser, vattenvägar inom korridoren, men också flygförbindelser som den mellan Malmö-Sturup och Štefánik Airport i Bratislava.

Syftet är att öka konkurrenskraften längs korridoren på olika sätt (turism, utvecklingsprojekt och strategiska samarbeten). Korridoren innehåller en del viktiga noder för denna del av Europa och ger möjligheter till en utvecklingspotential längs korridoren, som gynnar den ekonomiska utvecklingen genom att hitta nya marknader och utnyttja den kortaste färjeförbindelse över Östersjön, som förbinder norra Europa med södra Europa.

Nätverket arbetar med att skapa kunskap om korridoren och dess möjligheter. För att bedriva arbetet har nätverket en styrkommitté med två representanter från varje region. Denna möts två gånger per år och leds av en ordförande som byts ut löpande mellan parterna var sjätte månad. I arbetet ingår också olika arbetsgrupper. Nätverket har ett stödjande sekretariat i Szczecin, Polen.

Denna typ av samarbete tillhör den kategori vi bedömer särskilt lämpar sig för denna form. Genom ett EGTS skapas ett regelverk för bland annat finansieringen men det stärker också nätverket som sådant och kan bidra till att förstärka den lobbyverksamhet nätverket bedriver. I detta nätverk ingår många stater, vilket gör det svårt att hitta en form som tydliggör parterna och deras roller.

Slutkommentar

Som redan nämnts har Regionkommittén under hösten utvärderat hur EGTS har fungerat som organisationsform så här långt. Över lag var omdömena positiva. EGTS har varit ett uppskattat redskap för gränsöverskridande samarbete. Det framhölls dock att en del förbättringar bör göras, såsom att startprocessen bör förenklas och att den rättsliga regleringen i vissa delar bör klargöras. EU-kommissionen kan sannolikt komma fram till liknande slutsatser i sin utvärdering 2011. Det förefaller därför troligt att EGTS är en samarbetsform som kommer att bli allt vanligare och allt mer juridiskt utvecklad. Mot denna bakgrund finns anledning att fortsätta hålla sig uppdaterad om utvecklingen.

En EGTS innebär att detta organ får beslutanderätt inom det som omfattas av avtalet och stadgarna. I den delen innebär det att de ingående parterna frångår sitt mandat, men ett EGTS kan inte skapas utan att det finns en konsensus och inför formaliseringen har parterna alltid kontrollen över vilket mandat som det aktuella EGTS ska ges.

Rapporten behandlar inte det EGTS som etablerats i makroregionen Grand-Saar-Lux för att just i EGTS-form hantera interreg-projekt. Detta EGTS är det enda som har denna konstruktion för interreg. Området har lång erfarenhet av samarbeten och har sedan länge gett det en institutionell form. Trots detta har ett EGTS etablerats under året. Vi bedömer det särskilt viktigt att följa utvecklingen i denna makroregion och hur hanteringen av olika projekt utvecklas där.

Denna rapport berör inte heller det samarbete som sker mellan universitet och högskolor i Öresundsregionen under benämningen Öresundsuniversitetet. Vi vill dock lyfta att detta samarbete eventuellt skulle kunna organiseras i ett EGTS. Frågan kan vara värd att reflektera över framledes även om vi inte gör det i denna rapport. Något EGTS i andra gränsregioner med denna inriktning finns heller inte för närvarande.

Källor

Tryckta källor

Erwin Vetter – Cottin, Bernard Cottin: Deutsch-Französische Mission, Eurodistrikt Strasbourg-Ortenau [Utredning inför bildandet av EGTS]

Franz-Joseph Peine – Thomas Starke: Der europäische Zweckverband. Zum Recht der Europäischen Verbände für territoriale Zusammenarbeit, Landes- und Kommunalverwaltung 2008, s. 402–405

Gerold Janssen: European Groupings of Territorial Cooperation (EGTC) – Experiences and Prospects, German Annual of Spatial Research and Policy, 2009, s. 177–181

Gernold Janssen: Grenzüberschreitende Regionalkooperation. Europäische Verbände für territoriale Zusammenarbeit, Osteuropa 2007, s. 133–144

Gernold Janssen: EVTZ auf dem Prüfstand: Diskussion rechtlicher, praktischer und materieller Aspekte, i: Gernold Janssen (utg.): Europäische Verbände für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ), Münster 2006, s. 147–154

Giacomo Luciani – Master Thesis: European Political and Administrative Studies at the College of Europe in Bruges (2009) EGTC European Grouping of Territorial Cooperation

Giuseppe Spinaci Vara Arriba, The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC), New Spaces and Contracts for European Integration? i EIPASCOPE 2009/2, s. 5–13

Johannes Maier: Master of European Integration and Regionalism M.E.I.R - Bolzano/Luxembourg/Graz/Barcelona (2008) - Master Thesis European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) – Regions' new instrument for 'Co-operation beyond borders' A new approach to organize multi-level-governance facing old and new obstacles

Markus Kotzur: Rechtsfragen grenzüberschreitender Zusammenarbeit, i: Gernold Janssen (utg.): Europäische Verbände für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ), Münster 2006, s. 55–76.

Martin Vock: Det EVTZ: eine unbekannte Körperschaft, Österreichische Steuerzeitung 2009, s. 487–489

Joakim Nergelius: Svensk statsrätt, 2:a uppl, Lund 2010, s. 366-68

Offentligt tryck

Baseline Study, Urbact 2008

Conclusions of the Committee of the Regions about the joint consultation. The Review of Regulations (EC) 1082/2006 on the European Grouping of Territorial Cooperation, 2010

EGTC Expert Group – Presentation CoR Study "EGTC: State of play and perspectives"

Expertising Governance för Transformer Conurbations

Folketingstidende 2007/08 (2. Samling), tillæg A 2514, L 61, Forslag til lov om administration af forordning om oprettelse af en europæisk gruppe for territorielt samarbejde (EGTS).

Interact Handbook: The European Grouping for Territorial Cooperation (EGTC): what use for European Territorial Cooperation programmes and projects?

NU 1973:1 Kommunalt samarbete över de nordiska riksgränserna. Rapport från nordiska kommunalrättskommittén.

NU 1976:10 Nordisk konvention om gränskommunalt samarbete. Förslag från arbetsgruppen för de gränskommunala frågorna.

Press-Kit Strasbourg-Ortenau Eurodistrict Januari 2010

Prop. 2008/09:174 Lag om europeiska grupperingar för territoriellt samarbete m.m.

Prop. 2008/09:173 Beskattning av europeiska grupperingar för territoriellt samarbete.

RP 56/2009 Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete.

SOU 2002:85 Ett internationellt kommunalförbund – bilagor. Betänkande av Gränskommun-utredningen.

Internetkällor

Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi): Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ), Zuständige Behörden in Deutschland, Stand: 1. April 2008, tillgänglig på Internet:

<http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/evtz-zustaendige-behoerden,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>

Regionkommittén [Adopted national provisions on EGTC]

<http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/NationalProvisions/Pages/Adopted.aspx>

Websidor

<http://www.amphictyony.gr>

<http://www.cor.europa.eu/EGTS>

<http://www.duero-dourp.com>

<http://www.eurodistrict.eu>

<http://www.euroregio-epm.org>

<http://www.galicia-nortept.org>

<http://www.istergranum.hu>

<http://www.lillemetropole.fr>

Författningar m m

Beslut från regeringspresidenten i Baden-Württemberg den 21 januari 2010.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1080/2006 av den 5 juli 2006 om Europeiska regionala utvecklingsfonden och om upphävande av förordning (EG) nr 1783/1999.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1082/2006 av den 5 juli 2006 om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete (EGTS)

Europeisk ramkonvention dagtecknad Madrid den 21 maj 1980 om samarbete över riksgränser mellan lokala och regionala samhällsorgan (SÖ 1981:23, ETS 106).

Tilläggsprotokoll dagtecknat Strasbourg den 9 november 1995 till den europeiska ramkonventionen den 21 maj 1980 om samarbete över riksgränser mellan lokala och regionala samhällsorgan (SÖ 1981:32) (SÖ 1996:11, ETS 159)

Protokoll 2 dagtecknat Strasbourg den 5 maj 1998 om interterritoriellt samarbete till europeiska ramkonventionen den 21 maj 1980 om samarbete över riksgränser mellan lokala och regionala samhällsorgan (SÖ 1981: 23) (SÖ 1999:39, ETS 169)

Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs) (CETS No. 206)

[Hamburg] Anordnung über Zuständigkeiten im Zusammenhang mit dem Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit, 17. November 2008.

Lagen om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete (554/2009)

Lov om administration af forordning om oprettelse af en europæisk gruppe for territorielt samarbejde (EGTS) Lovbek. nr. 309 af 30. april 2008.

[Mecklenburg- Vorpommern] Landesverordnung zur Übertragung von Zuständigkeiten nach der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit im Land Mecklenburg-Vorpommern (EVTZ-Zuständigkeitslandesverordnung – EVTZ-ZustLVO M-V), 18. Juni 2009.

Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu wspó³pracy terytorialnej (Dz. U. z 2008 r. Nr 218, poz. 1390)

Intervjuer

Bryssel, 2010-03-30
Katarzyna Gawlik,
European Commission
DG Regional Policy
B-1049 Bryssel

Lille, 2010-03-30
Nicolas Karges
Lille Urban Metropolitan Area
1 rue du Ballon
F-59034 Lille Cédex

Bryssel, 2010-04-30
Gianluca Spinaci
Regionkommittén
Bâtiment Jacques Delors
Rue Belliard 99-101
B - 1040 Brussels

Strasbourg 2010-05-20
Jean-Baptiste Schiber
European and International Relations Department
European Affairs Officer

Strasbourg 2010-05-20
Veronique Petitprez
Press service
City of Strasbourg

Offenburg 2010-05-21
Pascale Simon-Studer
Eurodistrikt-Referentin
“Büro des Landrats”
Offenburg

Frankfurt (Oder) 2010-05-10
Klaus Baldauf
Sonderbeauftragter für Internationale Zusammenarbeit
Stadt Frankfurt(Oder)

Frankfurt (Oder) 2010-05-10
Sören Bollmann
Bollmann & Partner Frankfurt Oder Poznan
Gubener Str. 40
15230 Frankfurt (Oder)