

EGTS - Europeiska grupperingar för territoriellt samarbete

Lisa Hörnström

NORDREGIO ELECTRONIC WORKING PAPER 2011:1



EGTS - Europeiska Grupperingar för Territoriellt Samarbete

Bakgrund och nordisk nytta

EGTS - Europeiska grupperingar för territoriellt samarbete

Bakgrund och nordisk nytta



NORDREGIO
Nordic Centre for Spatial Development



norden

Nordic Council of Ministers

Nordregio Working Paper 2011:1
ISSN 1403-2511

© Nordregio 2011

Nordregio
P.O. Box 1658
SE-111 86 Stockholm, Sweden
nordregio@nordregio.se
www.nordregio.se
www.norden.se

Analyses & text: Lisa Hörnström
Repro and print: Allduplo, Stockholm, Sweden
Nordic co-operation

Nordic co-operation

takes place among the countries of Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden, as well as the autonomous territories of the Faroe Islands, Greenland and Åland.

The Nordic Council

is a forum for co-operation between the Nordic parliaments and governments. The Council consists of 87 parliamentarians from the Nordic countries. The Nordic Council takes policy initiatives and monitors Nordic co-operation. Founded in 1952.

The Nordic Council of Ministers

is a forum of co-operation between the Nordic governments. The Nordic Council of Ministers implements Nordic co-operation. The prime ministers have the overall responsibility. Its activities are co-ordinated by the Nordic ministers for co-operation, the Nordic Committee for co-operation and portfolio ministers. Founded in 1971.

Nordregio – Nordic Centre for Spatial Development

works in the field of spatial development, which includes physical planning and regional policies, in particular with a Nordic and European comparative perspective. Nordregio is active in research, education and knowledge dissemination and provides policy-relevant data. Nordregio was established in 1997 by the Nordic Council of Ministers. The centre is owned by the five Nordic countries and builds upon more than 30 years of Nordic cooperation in its field.

Stockholm, Sweden, 2005

Innehåll

Inledning	7
Vad är EGTS?	9
Upprättandet av förordningen om EGTS	11
Tillämpningen av EGTS-förordningen i EU:s medlemsländer	13
Existerande europeiska grupperingar för territoriellt samarbete	15
EGTC Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai	18
EGTC Hospital de Cerdanya	20
EGTC Galicia – Norte de Portugal	21
Euroregio Maas-Rhein	21
EGTS och de nordiska EU-länderna	23
Danmark	23
Finland	23
Sverige	23
Nyttan av att bilda EGTS för gränsregionala samarbeten i Norden	25
Öresundsregionen	25
Grensetjensten	25
Kvarkenrådet	26
EGTS – fördelar och nackdelar för nordiska gränsregioner	27
EGTS och relationen mellan nationalstaten och subnationella aktörer	29
Betydelsen av gränsregionalt samarbete för territoriell sammanhållning	31
Referenser	33
Publicerat material	33
Opublicerat material	34
Intervjuer	34

Inledning

Gränsregionalt samarbete har en lång tradition i de nordiska länderna och får också ökad betydelse i och med att fler och fler människor pendlar över nationsgränser för att studera och arbeta. Att leva och verka i en gränsregion skapar speciella förutsättningar för det dagliga livet och nationsgränsen innebär hinder och begränsningar för individer, företagare, myndigheter och organisationer.¹ Gränsregionalt samarbete syftar till att underlätta utbyte över gränsen och till att försöka lösa upp de hinder som nationsgränsen medför. I de nordiska länderna är nationsgränserna dock inte lika skarpa som i många andra delar av Europa och världen. Likheter i språk och samhällssystem mellan de nordiska länderna underlättar också gränsregionalt samarbete.

Inom EU spelar gränsregionalt samarbete en viktig roll som instrument för att fördjupa integrationen mellan länderna. Gemenskapsinitiativet INTERREG inrättades för att underlätta och främja samarbete och utbyte mellan regioner över nationsgränser.² EU antog 2006 en förordning om att inrätta ett nytt juridiskt instrument för att främja gränsregionalt samarbete i medlemsländerna: Europeiska grupperingar för territoriellt samarbete - EGTS (i följande text används både förkortningen 'EGTS' och 'europeisk gruppering'). Beslutet att införa möjligheten att bilda en europeisk gruppering baserade sig på ambitionen att formalisera gränsregionalt samarbete mellan EU:s medlemsländer. Olika typer av gränsregionalt samarbete och genomförande av projekt försvåras i många fall av skillnader i de olika ländernas lagstiftning och regelverk. Befintliga instrument för gränsregionalt samarbete

ansågs inte tillräckligt effektiva för att möta dessa utmaningar och därför togs initiativet till EGTS som ett nytt instrument för att underlätta och främja gränsregionalt samarbete mellan EU:s medlemsländer.³

De första nordiska gränskommittéerna inrättades på 1960-talet men även de gränskommittéer⁴ som har bildats på senare år har tagits sin utgångspunkt i redan pågående gränsregionalt samarbete. Samarbetet har i vissa fall pågått under flera decennier och har kommit att fördjupas under senare tid. Kontakterna i olika gränsregioner har intensifierats det senaste årtiondet som en följd av förbättrade kommunikationer, ökad arbetspendling och nya konsumtionsmönster. För många människor i de nordiska länderna är pendling och utbyte över en nationsgräns en naturlig och integrerad del av vardagen. Flera åtgärder har också vidtagits för att underlätta pendling och samarbete men det finns fortfarande många gränshinder kvar att lösa innan utbytet över gränserna kan fungera på ett smidigt sätt.

Syftet med den här rapporten är att ge en introduktion till EGTS, redogöra för hur EU-förordningen kom till samt beskriva de grupperingar som redan bildats och de som är under bildande. Syftet är också att kartlägga hur de nordiska EU-länderna har arbetat med förordningen på nationell nivå och att undersöka i vilken utsträckning möjligheten att bilda en europeisk gruppering kan tillföra något nytt till redan existerande gränsregionala samarbeten i de nordiska länderna. Rapporten baserar sig på studier av relevanta policydokument, tidigare producerade rapporter och uppsatser i ämnet samt ett antal intervjuer.

1 Lundén, T. (2002), *Över gränser: Om människan vid territoriets slut*. Lund: Studentlitteratur; Forsberg, G. et al. (2006), *Gränsfall: Platsen betydelse för omställning och utveckling i en gränsregion*. Nordregio 2006

2 Se Lindqvist, M. (ed.) (2010), *Regional Development in the Nordic Countries*, Nordregio Report 2010:2

3 Statens Offentliga Utredningar (SOU) 2007:105, *Territoriellt samarbete inom EU*

4 Läs mer om de nordiska gränskommittéerna i *Nordiska gränskommittéer och gränsöverskridande myndighetsintegration*, Nordregio Electronic Working Paper 2010:1

Vad är EGTS?

Europeiska grupperingar för territoriellt samarbete (EGTS) är ett juridiskt instrument som upprättats inom EU för att underlätta gränsregionalt samarbete. Förordningen om EGTS antogs den 5:e juli 2006 och trädde i kraft den 1:a januari 2007. Att det är en förordning innebär att den är *direkt* tillämplig i EU:s medlemsstater. Den nationella lagstiftningen kan dock på lämpligt sätt behöva ses över och ändras så att det faktiskt är möjligt att bilda en europeisk gruppering.

En EGTS har status som juridisk person vilket innebär att grupperingen kan anställa personal, inneha egendom och i övrigt har samma rättsliga status som juridiska personer enligt den nationella lagstiftningen i det land där grupperingen är registrerad. En europeisk gruppering kan bestå av regionala och lokala myndigheter och andra offentligrättsliga subjekt i EU:s medlemsstater. Även nationella regeringar kan vara medlemmar i en europeisk gruppering.⁵ Det är också möjligt att involvera partners från ett land utanför EU men det ställer krav på att det finns samarbetsavtal mellan detta land och de EU-länder i vilka de regioner som ingår i grupperingen ligger. En annan möjlighet är den nationella lagstiftningen i det land som inte är medlem i EU uttryckligen tillåter ett sådant samarbete. En europeisk gruppering måste inkludera partners från *minst* två EU-länder och det är därför inte möjligt att bilda en bilateral gruppering som involverar aktörer i ett EU-land och ett land som inte är medlem i EU. Detta innebär t.ex. att det än så länge inte är möjligt att bilda en gruppering med partners från enbart Sverige och Norge. Att regionerna som ingår i en EGTS gränsar till varandra är enligt förordningen inget krav men det är endast ett fåtal redan etablerade grupperingar som består av regioner som *inte* gränsar till varandra (se karta, figur 1).

Den verksamhet som bedrivs inom en gruppering regleras av EU-förordningen, det avtal som grupperingens medlemmar ingått samt av den nationella lagstiftningen i det land där grupperingen har sitt

registrerade säte. För att en EGTS ska kunna upprättas måste ett avtal ingås mellan parterna och grupperingen måste också ha stadgar som reglerar arbetet. Vidare ska en direktör för grupperingen utses och dessutom en församling bestående av representanter för de partners som ingår i grupperingen.⁶

Att bilda en EGTS är inte kopplat till någon typ av finansiering från EU:s sida. Syftet med möjligheten att bilda en EGTS är dock bl.a. men inte enbart, att underlätta administration och förvaltning av EU:s program för territoriellt samarbete (tidigare INTERREG). En europeisk gruppering kan också bildas för att administrera andra program som delfinansieras av EU samt gränsregionala aktiviteter som inte finansieras av EU-medel.⁷ En gruppering kan ägna sig åt samarbete på många olika områden och syftet med EGTS-instrumentet är också att det ska vara tillräckligt flexibelt för att kunna användas för många olika typer av gränsregionala samarbeten. De grupperingar som hittills upprättats syftar till samarbete kring gränsregional infrastruktur och transporter, hälso- och sjukvård över nationsgränser, olika typer av samhällsservice, innovationsaktiviteter, gemensam teknologutveckling och miljöskydd. En europeisk gruppering får inte ägna sig åt uppgifter som enbart ligger inom nationalstatens kompetensområde dvs. utrikespolitik, rättsligt samarbete, polissamarbete etc.

När olika aktörer (regionala och lokala myndigheter, organisationer etc.) har beslutat om att bilda en EGTS ska grupperingen godkännas av respektive lands regering. Grupperingens medlemmar ska också ingå ett avtal där grupperingens uppgifter och befogenheter regleras. Grupperingens uppgifter och befogenheter kan inte gå utanför det som nationell lagstiftning föreskriver för respektive medlem.⁸ En EGTS som består av enbart kommuner kan t.ex. inte bedriva specialiserad sjukvård om inte kommunerna enligt medlemsstaternas lagstiftning har rätt att bedriva just specialiserad sjukvård.⁹

6 Ibid

7 Ibid

5 EG-förordning nr. 1082/2006 om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete

8 SOU 2007:105, Territoriellt samarbete inom EU

9 SOU 2007:105, Territoriellt samarbete inom EU

Upprättandet av förordningen om EGTS

Territoriellt samarbete ses som en viktig del i det europeiska integrationsprojektet och särskilt i EU:s sammanhållningspolitik. Det återspeglas inte minst i att *Territoriellt samarbete* är ett av de tre målen för EU:s sammanhållningspolitik (vid sidan om *Konvergens* och *Regional konkurrenskraft och sysselsättning*) och utgör ett av de övergripande målen för tilldelning av medel ur strukturfonderna. Det finns ett stort antal, ibland överlappande, program för att främja gränsregionala aktiviteter i de nordiska länderna. Förutom nordiska initiativ och EU:s program för territoriellt samarbete för de nordiska länderna har också makroregionala strategier såsom EU:s Östersjöstrategi (EUSBSR) fått ökat genomslag.¹⁰

I Lissabonfördraget skrevs territoriell sammanhållning in som ett av EU:s övergripande mål vid sidan av ekonomisk och social sammanhållning. Gränsregionalt samarbete utgör en viktig del i EU:s arbete för territoriell sammanhållning och EU-kommissionen ser EGTS som det viktigaste instrumentet för att överkomma gränshinder och bygga stabilare gränsregionala samarbeten inom EU.¹¹ Upprinnelsen till förordningen om EGTS var en vilja från existerande Euroregioner¹² och andra liknande gränsregionala organisationer att formalisera sitt samarbete. Syftet med att inrätta möjligheten att bilda en europeisk gruppering var att skapa förbättrade möjligheter för lokala och regionala myndigheter att samarbeta över nationsgränser.

1980 upprättade Europarådet Madridkonventionen som hittills har ratificerats av 20 europeiska stater. Konventionen var ett steg

mot att skapa ett internationellt juridiskt ramverk för gränsregionalt samarbete. Konventionen kompletterades 1995 med Strasbourgprotokollet som syftade till att ytterligare förstärka den legala basen för gränsregionala samarbeten. Madridkonventionen och Strasbourgprotokollet reglerar det samarbete som sker inom de s.k. Euroregionerna. Det bör understrykas att Euroregioner *inte* är upprättade inom ramen för EU. Inom Europarådet har en arbetsgrupp tillsatts som arbetar med att ta fram ett förslag på ett juridiskt instrument för gränsregionalt samarbete. Detta instrument liknar EGTS men syftar till att även stater som inte är medlemmar i EU ska kunna involveras.¹³

1985 antog dåvarande EG en förordning om Europeiska ekonomiska intressegrupperingar, EEIG. Möjligheten att bilda EEIG inrättades för att underlätta samarbetet mellan ekonomiska aktörer i EU:s medlemsstater och förbättra möjligheterna för ekonomisk integration.¹⁴ En Europeisk Ekonomisk Intressegruppering kan bildas av bolag och andra privat- och offentligrättsliga organ.

De tidigare initiativ, och då särskilt Madridkonventionen, Strasbourgprotokollet och förordningen om EEIG, som tagits för att underlätta territoriellt samarbete ansågs dock inte tillräckliga för att lösa de problem som uppstår och kan uppstå i gränsregioner. Skillnader i ländernas lagstiftning bidrar till att det blir svårare att genomföra olika typer av samarbeten i gränsregionerna. Det var upprinnelsen till att initiativet att inrätta en förordning om ett nytt instrument för gränsregionalt samarbete togs. Utformningen av EGTS-förordningen påminner till viss del om förordningen om EEIG men den stora skillnaden är givetvis att en EGTS enbart kan bestå av partners som är *offentligrättsliga* subjekt. I förordningen framgår det också att EGTS *inte* ska ersätta möjligheten för lokala och regionala organ att enligt Europarådets konventioner etablera andra typer av ramverk för gränsregionalt samarbete.¹⁵

Ett flertal olika institutioner och organisationer däribland EU:s Regionkommitté, Association of

10 Lindqvist, M. (ed.) (2010), *Regional Development in the Nordic Countries*, Nordregio Report 2010:2

11 EU Green Paper on Territorial Cohesion: Turning Territorial Diversity into Strength, 2008, http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/index_en.htm

12 En Euroregion är ett gränsregionalt samarbete vars kompetens är avgränsad till de uppgifter som de ingående regionala och lokala myndigheterna har. En Euroregion saknar därmed formell politisk makt. Europeiska Gränsregioners samarbetsorgan AEBR definierar Euroregioner på följande sätt: "en organisation bestående av lokala och regionala myndigheter på båda sidor om en nationsgräns med ett permanent sekretariat och ett tekniskt och administrativt team med egna resurser. Samarbetet kan vara av privat- eller offentligrättslig natur och baseras på mellanstatliga avtal". (http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Areas_of_Work/Transfrontier_Cooperation/Euroregions/What_is_en.asp).

13 SOU 2007:105, Territoriellt samarbete inom EU

14 EG-förordning nr 2137 av den 25 juli 1985 om europeiska ekonomiska intressegrupperingar (EEIG)

15 EG-förordning nr. 1082/2006 om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete

European Border Regions (AEBR) och EU-programmet Interact arbetar med att sprida information och bedriva forskning om utvecklandet och tillämpningen av EGTS-förordningen. Dessa institutioner och organisationer är också i sitt arbete starka pådrivare för att fler grupperingar ska bildas mellan europeiska regioner.

EU:s Regionkommitté har spelat en central och pådrivande roll i att arbetet med att upprätta EGTS-förordningen. Det var Regionkommittén som 2002 rekommenderade EU-kommissionen att ta initiativ till ett nytt juridiskt instrument för gränsregionalt samarbete. I förhandlingarna inför upprättandet av den nya förordningen var det tydligt att medlemsstaterna ville kunna ha kontroll över de europeiska grupperingar som skulle kunna komma att bildas och medlemsstaterna krävde därför att det skulle skrivas in i förordningen att de nationella regeringarna ska godkänna varje inrättande av en ny europeisk gruppering. Regionkommittén gick också med på detta krav från medlemsstaterna. Regionkommittén ställde sig också positiva till att de nationella regeringarna kan vara med i en EGTS. Att de nationella regeringarna kan vara med i en EGTS skiljer detta instrument från alla tidigare instrument för territoriellt samarbete. I förhandlingarna om förordningen blev det också tydligt att detta kriterium var en förutsättning för att medlemsstaterna överhuvudtaget skulle gå med på att upprätta förordningen. Under förhandlingarna ifrågasatte regeringsföreträdare från ett flertal länder också om EGTS skulle ha något att tillföra till de gränsregionala samarbeten och andra internationella samarbeten som regionala och lokala myndigheter redan bedriver. Det argument som då lyftes fram bl.a.

av Regionkommittén var att genom att anta EGTS-förordningen skulle man ge gränsregioner möjligheten att upprätta en organisation som är en juridisk person och som därför kan förfoga över resurser, ingå avtal och anställa personal.

Regionkommittén menade att den möjligheten skulle underlätta det gränsregionala samarbetet avsevärt.¹⁶ Regionkommittén har en rådgivande roll när det gäller tillämpningen av EGTS-förordningen och ska fungera som stöd för regioner och organisationer som vill bilda gruppering. Regionkommitténs kan ge politiskt stöd till olika EGTS och de aktiviteter som genomförs inom ramen för dessa. Kommittén ska också följa utvecklingen inom olika europeiska grupperingar och underlätta erfarenhetsutbyte mellan olika EGTS via en expertgrupp.¹⁷

Association of European Border Regions (AEBR), som är en intresseorganisation för europeiska gränsregioner har också haft en aktiv roll i att främja inrättandet av EGTS-förordningen. Dessutom har det franska institutet *Mission Operationelle Transfrontalière* (MOT) som etablerades av den franska staten 1997 och som arbetar med gränsregionala frågor på många olika sätt också varit delaktigt i utvecklandet av EGTS-instrumentet. MOT arbetar bl.a. med att sprida information om EGTS och i likhet med Regionkommittén stöder institutet också olika partners som har bildat eller står i begrepp att bilda europeisk gruppering. Interact är ett EU-program som syftar till att utbyta erfarenheter kring territoriellt samarbete och inom ramen för detta program har det också byggt upp kompetens kring tillämpningen av EGTS.

16 SOU 2007:105, Territoriellt samarbete inom EU

17 Regionkommitténs portal om EGTC: <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Pages/welcome.aspx>

Tillämpningen av EGTS-förordningen i EU:s medlemsländer

Att förordningen om EGTS är direkt tillämplig i alla medlemsstater innebär att den kan åberopas direkt och att den gäller över nationell lag. Justeringar i den nationella lagstiftningen kan dock behöva genomföras för att göra det möjligt att bilda en europeisk gruppering. Olika medlemsländer har kommit olika långt i arbetet med att anpassa den nationella lagstiftningen till förordningen. Att anpassa lagstiftningen för att möjliggöra bildandet av europeiska grupperingar har skapat vissa problem och svårigheter särskilt i medlemsländer med federala system, t.ex. Tyskland och Österrike då EGTS-förordningen påverkar regionala (delstatliga) lagar och praxis. Förändringar i politiska majoriteter har också förorsakat anpassningen vilket t.ex. är fallet i Italien.¹⁸

Den kanske viktigaste skillnaden mellan EGTS-förordningen och tidigare existerande instrument för gränsregionalt samarbete är att det för att en europeisk gruppering ska kunna bildas *inte* krävs att ett internationellt avtal sluts mellan de medlemsstater där de myndigheter och organisationer som ingår i en gruppering hör hemma.

Sverige, Finland och Danmark har slutfört arbetet med genomföra nödvändiga justeringar av den nationella lagstiftningen för att EGTS-förordningen ska

kunna tillämpas men inget initiativ till att bilda en europeisk gruppering har ännu tagits i de nordiska länderna. I Öresundsregionen har det dock initierats en diskussion kring bildandet av en EGTS även om möjligheten att bilda en gruppering fortfarande är relativt okänd bland regionala och lokala aktörer. Grensetjensten, som är en gemensam informationstjänst för Hedmark i Norge och Värmland i Sverige, tittade också på möjligheten att bilda en europeisk gruppering för att formalisera samarbetet. Det initiativet föll dock främst på att en gruppering måste bestå av partners från minst två EU-medlemsländer.

Fram till mitten av 2011 kommer en utvärdering av EGTS-förordningen att utföras. Under hösten 2010 genomfördes ett samråd om tillämpningen av förordningen.¹⁹ Det primära syftet med samrådet var att dra lärdomar av hur samarbetet i de grupperingar som upprättats har fungerat för att på så sätt kunna förbättra och utveckla instrumentet. En enkät skickades ut till nationella myndigheter, befintliga grupperingar samt lokala och regionala myndigheter i medlemsstaterna. Samrådet fokuserade på de juridiska aspekterna av EGTS och att förbättra regelverket förordningen så att EGTS blir ett bättre instrument för gränsregionalt

18 Luciani, Giacomo Paolo (2009), *EGTC – European Groupings of Territorial Cooperation*, Master thesis, College of Europe, Bruges Campus, European Political and Administrative Studies department, <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Publications/Pages/welcome.aspx>

19 Regionkommitténs portal om EGTC: <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Pages/welcome.aspx>

samarbete. De allra flesta existerande EGTS deltog i samrådet och dessa var eniga om att regelverket måste förenklas så att det blir lättare att bilda en europeisk gruppering. Den kanske viktigaste frågan som kom upp under samrådet relaterade till skillnader i olika länders lagstiftning och det sätt på vilket det försvårar arbetet inom en europeisk gruppering. Samrådet visade också att det finns stor oenighet huruvida regelverket ska

ändras så att det blir lättare för partners från ett icke-medlemsländer att delta i en gruppering. Vissa av de deltagande parterna i samrådet var helt emot att reglerna skulle förenklas angående detta medan andra tyckte att det är en nödvändighet.²⁰ Regionkommittén ska ta fram ett förslag till revidering av förordningen som ska presenteras för Europaparlamentet och Europeiska rådet den 1:a augusti 2011.²¹

20 Draft conclusions of the Committee of the Regions on the consultation on EGTC, <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/news/Pages/CdRpublishesEGTCsurveyresults.aspx>

21 Regionkommitténs portal om EGTC: <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Pages/welcome.aspx>

Existerande europeiska grupperingar för territoriellt samarbete

Intresset för att bilda EGTS varierar kraftigt mellan olika delar av Europa. De flesta grupperingar som redan bildats består av partners i Belgien, Nederländerna, Luxemburg, Frankrike, Tyskland och Spanien men intresset växer stadigt även i Syd- och Centraleuropa. I norra Europa har däremot intresset hittills varit svagt även om det har förts vissa diskussioner kring bildande av europeisk gruppering inom några gränsregionala samarbeten mellan de nordiska länderna.

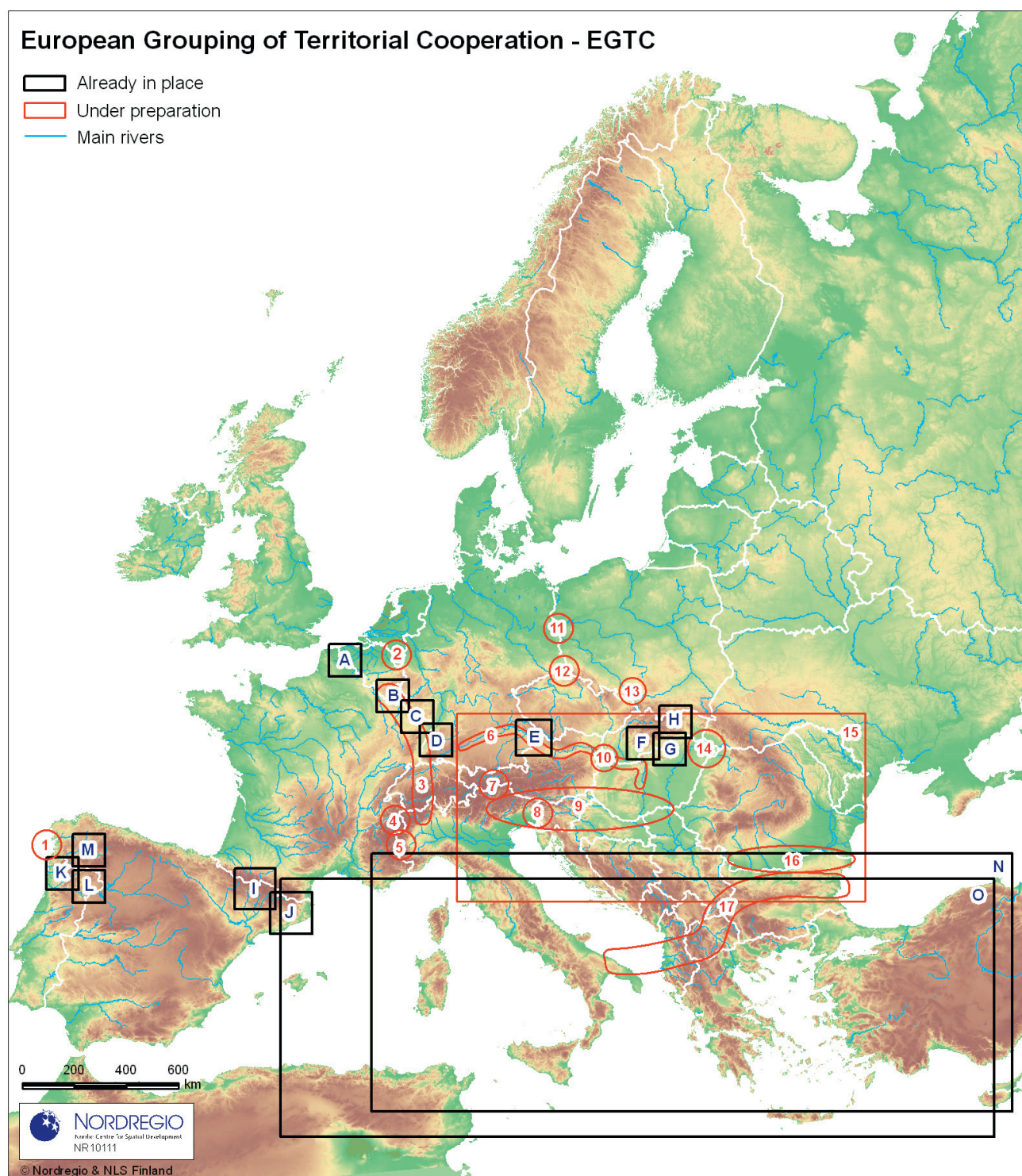
De flesta EGTS som redan har bildats syftar till samarbete på ett stort antal olika områden men det finns också grupperingar som samarbetar kring en enskild fråga. Det kanske tydligaste exemplet på en ”en-fråge”-gruppering är EGTC Hospital de Cerdanya mellan Frankrike och Spanien som är ett samarbete kring driften av ett sjukhus. De flesta europeiska grupperingar som har bildats hittills bygger på befintliga gränsregionala samarbeten. I en del fall utgör en stark kulturell samhörighet grunden för samarbete, det är t.ex. fallet i gränstrakterna mellan den norra delen av Portugal och den nordvästra delen av Spanien (Galicien). De grupperingar som bildats har olika karaktär, både med tanke på vilka samsarbetsområdena är och vilka aktörer som är involverade (se tabell 1). Många av de EGTS som redan bildats fokuserar på samarbete kring frågor som är av strategisk och mer långsiktig karaktär, t.ex. infrastruktur och gränsregionala kommunikationer,

hållbar utveckling och utbildning och forskning samt bevarandet av gemensamma kulturarv. Några EGTS har bildats för att skapa en gemensam organisation för ledning och förvaltning av olika projekt och program som helt eller delvis finansieras av EU-medel. Vissa av grupperingarna involverar aktörer på både nationell, regional och lokal nivå, andra involverar enbart lokala och/eller regionala myndigheter. De allra flesta EGTS bygger på existerande gränsregionala samarbeten, i många fall har dessa bedrivits i form av INTERREG-projekt. De flesta EGTS som redan etablerats har en organisation som är större än vad som krävs enligt EGTS-förordningen. Enligt förordningen ska en gruppering ha en direktör och en församling men många grupperingar har även olika typer av arbetskommittéer och ibland också rådgivande organ. I Lille-Kortrijk-Tournai har man t.ex. upprättat ett forum för att involvera aktörer ur det civila samhället. I många fall ses också bildandet av en gruppering som ett sätt att argumentera för ökat EU-stöd på ett mer effektivt och framgångsrikt sätt.²²

Figur 1 visar en översiktsskarta över samtliga existerande grupperingar och grupperingar som är under bildande. I tabell 1 återfinns en fullständig förteckning över de grupperingar som redan bildats och tabell 2 visar en förteckning över grupperingar som är under bildande.

22 Engström, L.; Nergelius, J.; Persson, V. och Tallberg, P. (kommande 2011), Europeiska grupperingar för territoriellt samarbete (EGTS), Region Skåne

Figur 1: Karta över EGTS som redan har etablerats och EGTS som är under bildande (per 1 november 2010).



Already in place

- A Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai (BE/FR)
- B Greater Region (BE/DE/FR/LU)
- C Eurodistrict SaarMoselle (DE/FR)
- D Strasbourg-Ortenau (FR/DE)
- E Euroregion Donau-Moldau (AT/CZ/DE)
- F Ister-Granum (HU/SK)
- G Karst-Bodva (HU/SK)
- H Ung-Tisza-Túr-Sajó (HU/SK)
- I Hospital de Cerdanya (ES/FR)
- J Eurorégion Pyrénées Méditerranée (ES/FR)
- K Galicia - Norte de Portugal (ES/PT)
- L Duero - Duoro (ES/PT)
- M ZASNET (ES/PT)
- N Amphyctiony (FR/IT/GR/CY)
- O ARCHIMED (ES/FR/IT/CY)

Under preparation

- 1 Eurocidade Chavez-Verin (ES/PT)
- 2 Euregio Meuse-Rhine (BE/NL)
- 3 Euranest (BE/FR/IT/CH)
- 4 Euroregion Alps-Mediterranean (FR/IT)
- 5 National Park Alpi Marittime / Mercantour (FR/IT)
- 6 Ulm-Vienna-Budapest (DE/AT/HU)
- 7 Euroregione Tirolo-Alto Adige-Trentino (AT/IT)
- 8 Gorizia-Nova Gorica-Šempeter-Vrtojba (IT/SLO)
- 9 Alpen-Adria (AT/IT/SLO/HR/HU)
- 10 Bratislava - Niederösterreich (AT/SK)
- 11 Euroregion Oderland Nad Odrze (DE/PL)
- 12 Euroregion Neißة - Nisa (CZ/DE/PL)
- 13 TRITIA (CZ/PL/SK)
- 14 UTT Ung-Tisza-Túr (HU/RO/SK)
- 15 Donauhanse (all countries sharing the Danube River)
- 16 Bulgaria-Romania EGTC on common navigation on the the Danube (BG/RO)
- 17 Euroregion Corridor VIII (IT/BG/AL/MK)

Data sources: AEBR 2010, EU Comité of the Regions

Tabell 1: Redan existerande EGTS (per 1 november 2010) ²³

Namn	Länder	Partners	Samarbetsområden
Amphictyony	Grekland, Cypern, Italien och Frankrike	Kommuner (lokala myndigheter)	Samarbetsprojekt med och utan EU-finansiering, förbättrad information, samarbete mellan forskningsinstitutioner i området, bevarande och utvecklande av kulturarvet
ArchiMed ²⁴	Italien, Spanien och Cypern	Nationella, regionala och lokala myndigheter	
Cerdanya Cross-Border Hospital	Spanien och Frankrike	Nationella, regionala och lokala myndigheter	Samarbete kring förvaltning av ett sjukhus
Duero-Douro	Portugal och Spanien	Regionala och lokala myndigheter	Strategiskt samarbete inom en rad olika områden: utbildning, jämställdhet, innovation, turism etc.
Eurodistrict Saar Moselle	Frankrike och Tyskland	Kommuner och interkommunala enheter	Planering, social sammanhållning, tvåspråkighet, turism
Eurodistrict Strasbourg-Ortenau	Frankrike och Tyskland	Kommuner	Miljö, arbetsmarknad, hälsa etc.
Euroregion Pyrénées-Méditerranée	Spanien och Frankrike	Regionala myndigheter	Infrastruktur, innovation, forskning, utbildning, miljö
Galicja-Norte de Portugal	Portugal och Spanien	Regionala myndigheter	Miljö, infrastruktur, innovation
GEOT – INTERREG – Programme Grande Région	Frankrike, Tyskland, Belgien och Luxemburg	Regionala myndigheter	Förvaltning av INTERREG IV A program
Ister-Granum	Ungern och Slovakien	Lokala myndigheter, organisationer	Industri, turism, hälso- och sjukvård, energi, kollektivtrafik, kommunikation – media
Karst-Bodva	Ungern och Slovakien	Lokala myndigheter	Regional planering: infrastruktur, IT, hälso- och sjukvård, miljö etc.
Lille-Kortrijk-Tournai	Frankrike och Belgien	Lokala, regionala och nationella myndigheter	ekonomisk utveckling, kultur, mobilitet, välfärdsservice, strategisk planering och turism
West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale	Belgien och Frankrike	Regionala och nationella myndigheter, organisationer	Regional planering
UTTS ²⁵	Ungern och Slovakien	Lokala myndigheter	Gemensamt miljöskydd, energiförsörjning
ZASNET	Portugal och Spanien	Regionala och lokala myndigheter	Samarbete kring miljö, kultur, turism och ekonomisk utveckling. Samarbetet syftar också till att hitta synergier när det gäller vända den negativa demografiska utvecklingen i regionen.

²³ Källa: Regionkommitténs webbportal om EGTC, <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Pages/welcome.aspx>

²⁴ Information om samarbetsområden saknas

²⁵ Information om samarbetsområden saknas

Tabell 2: EGTS som är under bildande (per 1:a november 2010)²⁶

Namn	Partners	Samarbetsområden
Euroregione Tirolo-Alto-Adige-Trentino	Italien och Österrike	
Tritia	Slovakien, Polen och Tjeckien	Territoriellt samarbete med fokus på transport och infrastruktur, ekonomiskt samarbete, turism och energi
Ulm-Vienna-Budapest	Tyskland, Ungern och Österrike	Harmonisera utvecklingsplaner och territoriell policy längs Donau
Euroregion Alps-Mediterranean ²⁷	Italien och Frankrike	
”Territorio dei Comuni: Comune di Gorizia (I), Mestina Obcia NOVA GORICA (SLO) e Obcia ŠEMPETER-VRTOJBA (SLO)” ²⁸	Italien och Slovenien	
Euranest	Belgien, Frankrike, Italien och Schweiz	Förvaltning och genomförande av projekt inom natur och miljö, sport och turism
Bulgaria-Romania EGTC on common navigation on the Danube	Bulgarien och Rumänien	Förvaltning av gemensamma projekt om sjöfart på Donau
Euregio Maas-Rhein EGTC	Nederländerna, Tyskland och Belgien	Språk-utbildning, trafik-mobilitet, miljö och gränssjukvård
Agglomération franco-luxembourgeoise ’Alzette-Belval	Frankrike och Luxemburg	Rumslig planering och förvaltning av gränsområdet
Euroregion Corridor VIII	Italien och Bulgarien	Ska länka samman regionerna runt Adriatiska och Ioniska havet med regionerna på Balkan och Svarta havsländerna
Ung-Tisza-Túr-Sajó (UTTS)	Ungern, Slovakien, Rumänien och Ukraina	Förvaltning av EU-finansierade samarbetsprojekt
Ung-Tisza-Túr (UTI)	Ungern, Slovakien, Rumänien och Ukraina	Förvaltning av CBC (Capacity Building Initiatives)-projekt

I följande avsnitt har fyra europeiska grupperingar valts ut och beskrivs mer utförligt. De exempel på EGTS som tas upp visar på bredden i vad olika europeiska grupperingar samarbetar kring; från övergripande strategiskt samarbete på ett stort antal olika områden som i fallet med den första europeiska grupperingen som bildades – EGTC Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai – till konkret samarbete som i fallet EGTC Hospital de Cerdanya som bildades för gemensam styrning och administration av ett sjukhus.

EU:s Regionkommitté har låtit genomföra en översyn av några av de EGTS som har etablerats²⁹ och omdömen om de grupperingar som är med i nedanstående presentation är i huvudsak hämtade från denna översyn.

EGTC Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai

EGTC Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai bildad 2008 länkar samman tre städer i gränsregionen mellan Frankrike och Belgien. Regionen som samarbetet omfattar har sammanlagt omkring 2 miljoner invånare och ligger strategiskt i skärningspunkten mellan Paris, London och Bryssel. Syftet med att upprätta en EGTS var att hitta nya former för styrning som fungerar i en region med flera stora centra och som dessutom befinner sig på båda sidor om en nationsgräns. I EGTC Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai ingår den franska staten; den federala regeringen i Belgien; regioner och departement på den franska sidan; regioner, gemenskaper och provinser på den belgiska sidan samt mellankommunala myndigheter och samarbeten i båda

26 Källa: Regionkommitténs webbportal om EGTC, <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Pages/welcome.aspx>

27 Mer utförlig information om samarbetet saknas.

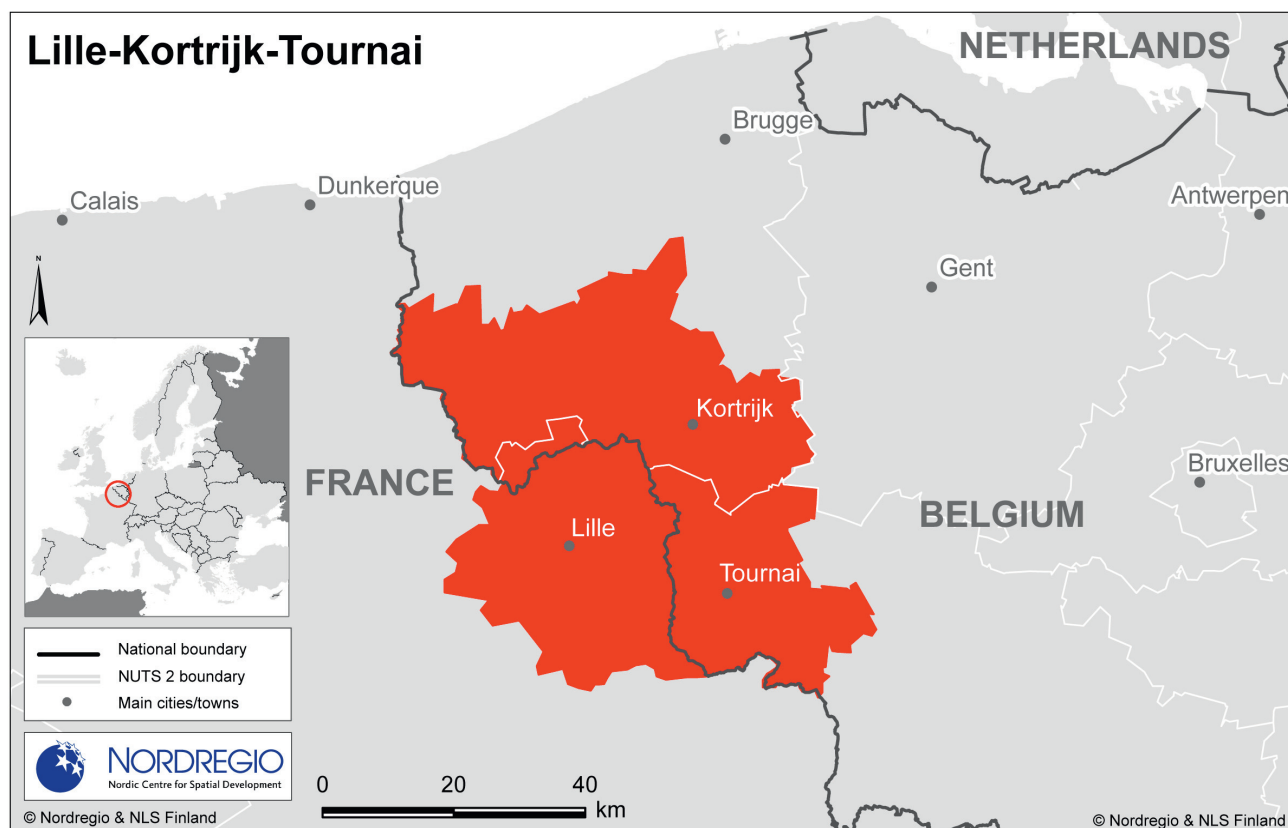
28 Mer utförlig information om samarbetet saknas.

29 EGTC Developments on the Ground: added value and solutions to problems. June 2010, <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Publications/Pages/welcome.aspx>

länderna. Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai syftar till ett brett samarbete på en mängd olika områden. Inom ramen för grupperingen prioriteras dock sex områden där samarbete är särskilt viktigt: ekonomisk utveckling, kultur, mobilitet, välfärdsservice, strategisk planering och turism. Samarbetet sker både strategisk

och långsiktigt men också kring konkreta uppgifter som berör medborgarna i vardagen, t.ex. sophantering och vattenrening.³⁰ Inom samarbetet har ett forum upprättats i syfte att involvera representanter för det civila samhället och därmed bättre säkra att underifrånperspektivet finns med i samarbetet.

Figur 2: Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai



Frågan om tvåspråkigheten i regionen (franska och flamländska) och rekryteringen av personal till det gemensamma kontoret har särskilt varit föremål för diskussioner vid etablerandet av grupperingen. Det har också uppstått svårigheter vid tillsättandet av en direktör för EGTC Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai som kan leda grupperingens arbete eftersom den personen både måste ha förmågan att kunna leda samarbetet och ha tillräckligt stora kunskaper i både franska och flamländska för att kunna accepteras av samtliga inblandade partners.³¹

Processen som föregick etablerandet av EGTC Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai var mycket snabb och det politiska engagemanget i projektet är

stort. Vid tidpunkten för etablerandet av EGTS hade Frankrike och Belgien ännu inte fattat beslut om att anpassa den nationella lagstiftningen till förordningen om EGTS. Den franska staten är som redan nämnts en av medlemmarna i grupperingen och detta har underlättat etablerandet.

Bildandet av grupperingen har enligt de inblandade aktörerna själva ett stort symboliskt värde. Det framhålls att det är viktigt att visa att det finns en vilja att samarbeta och lösa gemensamma problem och tillsammans nyttja de möjligheter som finns i gränsregionen. Utmaningen ligger i att syftet med grupperingen är att bygga ett långsiktigt samarbete och att det inte nödvändigtvis är möjligt att inom

30 Luciani, Giacomo Paolo (2009), *EGTC – European Groupings of Territorial Cooperation*, Master thesis, College of Europe, Bruges Campus, European Political and Administrative Studies department, <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Publications/Pages/welcome.aspx>

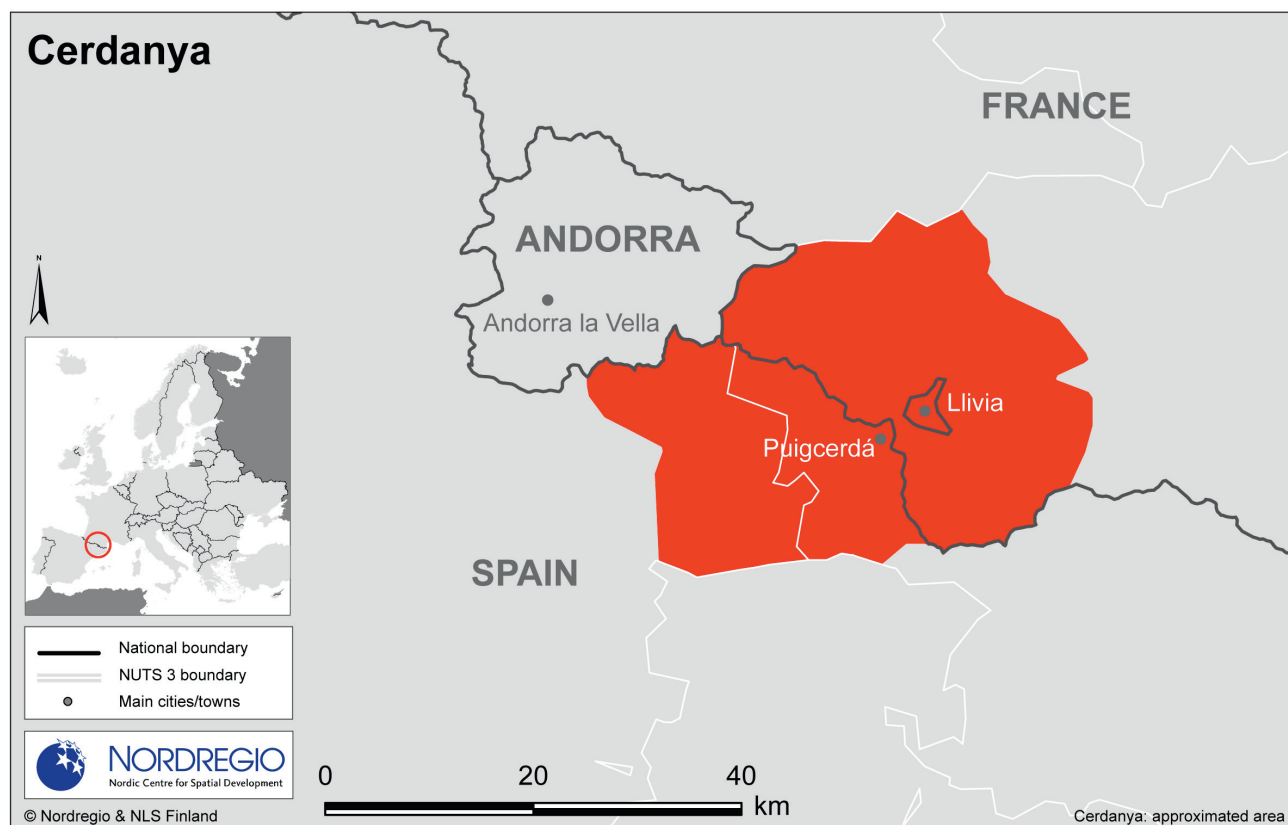
31 EGTC Developments on the Ground: added value and solutions to problems. June 2010, <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Publications/Pages/welcome.aspx>

grupperingen hantera direkta problem som uppstår lokalt och som kräver snabba lösningar.³² Det lyfts också fram att grupperingens operativa stab är för liten för att kunna driva enskilda projekt och att ansvaret att driva projekt fortfarande ligger hos de enskilda medlemmarna. EGTC Eurométropole Lille-Tournai-Kortrijk har karaktären av att vara ett samarbete som till stor del initierats uppifrån. Det bidrar kanske till att man inte riktigt har hittat formerna för samarbetet inom den EGTS som bildats.

EGTC Hospital de Cerdanya

EGTC Hospital de Cerdanya involverar partners i Spanien och Frankrike och är avgränsat till gränsregionalt samarbete kring ett sjukhus. Det innebär att det skiljer sig från många andra grupperingar som etablerats hittills eftersom EGTC Hospital de Cerdanya har upprättats på ett område som *direkt* berör regionens invånare. De flesta andra grupperingar har upprättats för att arbeta med mer långsiktiga och övergripande projekt.

Figur 3: EGTC Hospital de Cerdanya



Den franska staten och sjukvårdsadministrationen i Katalonien signerade redan i mars 2007 en avsiktsförklaring om att bilda EGTS. I och med detta upprättades en gemensam styrningsorganisation för att sköta förvaltningen av sjukhuset. I fallet med Hospital de Cerdanya sker gränsregionalt samarbete på ett område, hälso- och sjukvårdsområdet där harmoniseringen mellan EU:s medlemsländer är låg. Hälso- och sjukvårdsområdet kan också vara särskilt svårt att hantera och bygga upp gränsregionala samarbete kring eftersom det spelar en så central roll i människors vardagsliv samtidigt som det har stor betydelse för regioners utveckling. Projektet förväntas kunna fungera

som ett gott exempel för andra delar av Europa då det är det första gränsregionala sjukhuset. Inom regionen har bildandet av en EGTS också medfört att man har börja titta på möjligheten att bilda en EGTS för samarbeten även på andra områden.³³

Även om samarbetet kring det gränsregionala sjukhuset på många sätt har underlättats genom bildandet av en EGTS så finns det en stor mängd frågor som återstår att lösa. I förlängningen handlar det om försöka överbrygga skillnader i två skilda hälso- och sjukvårdssystem. Det är också tydligt att detta försvåras ytterligare av att de spanska regionerna har en autonomi som är långt större än de franska regionernas.

32 Luciani, Giacomo Paolo (2009), *EGTC – European Groupings of Territorial Cooperation*, Master thesis, College of Europe, Bruges Campus, European Political and Administrative Studies department, <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Publications/Pages/welcome.aspx>

33 EGTC Developments on the Ground: added value and solutions to problems. June 2010, <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Publications/Pages/welcome.aspx>

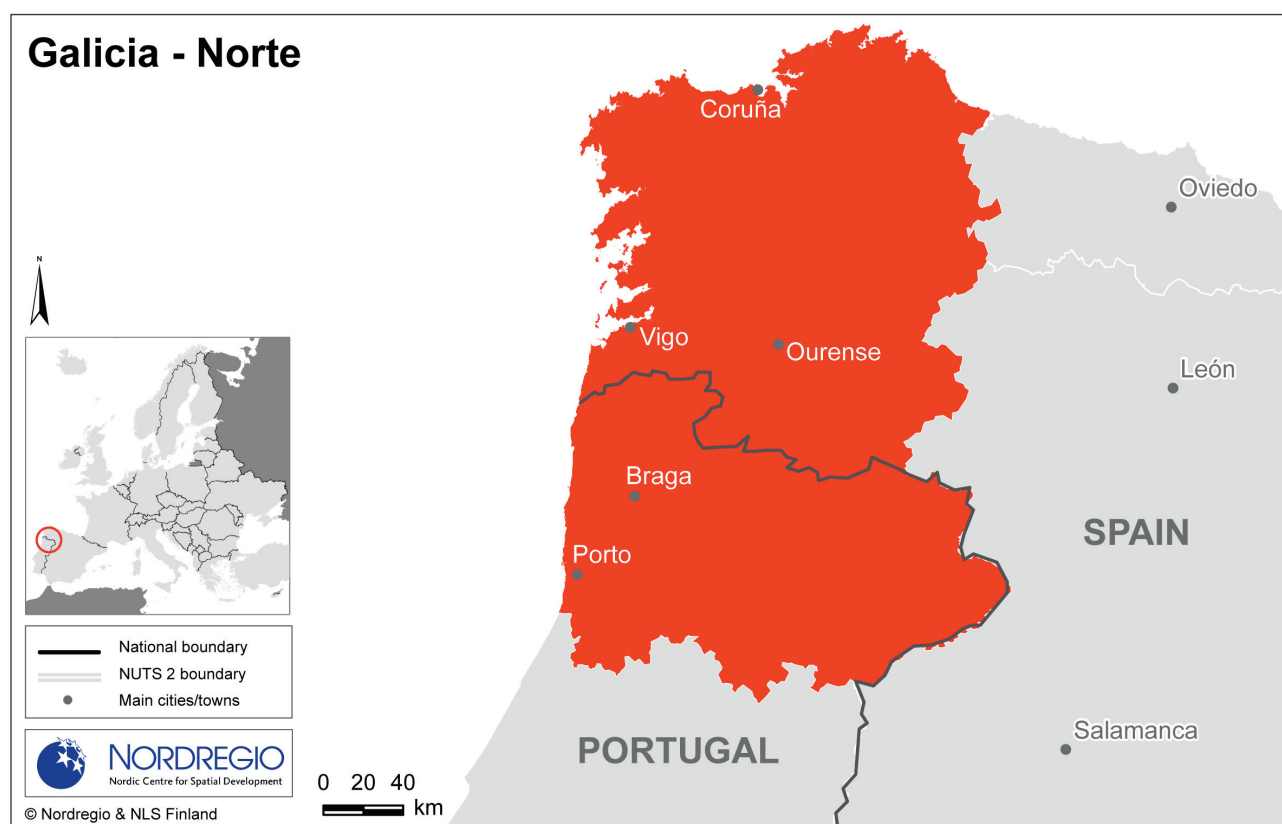
EGTC Galicia – Norte de Portugal

EGTS Galicia – Norte de Portugal bildades i oktober 2008. Galicien i nordvästra Spanien och den norra delen av Portugal har en lång tradition av samarbete. Det finns täta kulturella och ekonomiska band i dessa gränstrakter men det har tidigare saknats en plattform för mer organiserat utvecklingssamarbete. De två regionerna skiljer sig åt då norra Portugal är mer industrialiserad medan Galicien fortfarande till stor del är beroende av jordbruk.

Att bilda en EGTS var ett sätt för regionala och lokala aktörer att formalisera redan existerande

samarbete. Det har dock visat sig vara svårt att få gehör hos de nationella regeringarna för vikten av detta initiativ³⁴. Samarbetet fokuserar på att bygga bättre transnationella transportsystem, t.ex. en snabbjärnväg mellan portugisiska Porto och spanska Vigo, fördjupa det maritima samarbetet med sikte på ett integrerat kluster i regionen, samarbeta kring naturskydd och hållbar utveckling och internationalisering av små- och medelstora företag. Samarbetet har också ett långsiktigt syfte att mer övergripande fördjupa samarbetet mellan olika myndigheter men även inom det civila samhället.

Figure 4: Galicia – Norte de Portugal



Euroregion Maas-Rhein

Euroregion Maas-Rhein är ett gränsregionalt samarbete mellan regioner i Tyskland, Nederländerna och Belgien som grundades redan 1976. Regionen har en befolkning på 3,8 miljoner invånare och en hög befolkningstäthet.³⁵ Liksom Lille-Tournai-Kortrijk ligger Maas-Rhein-

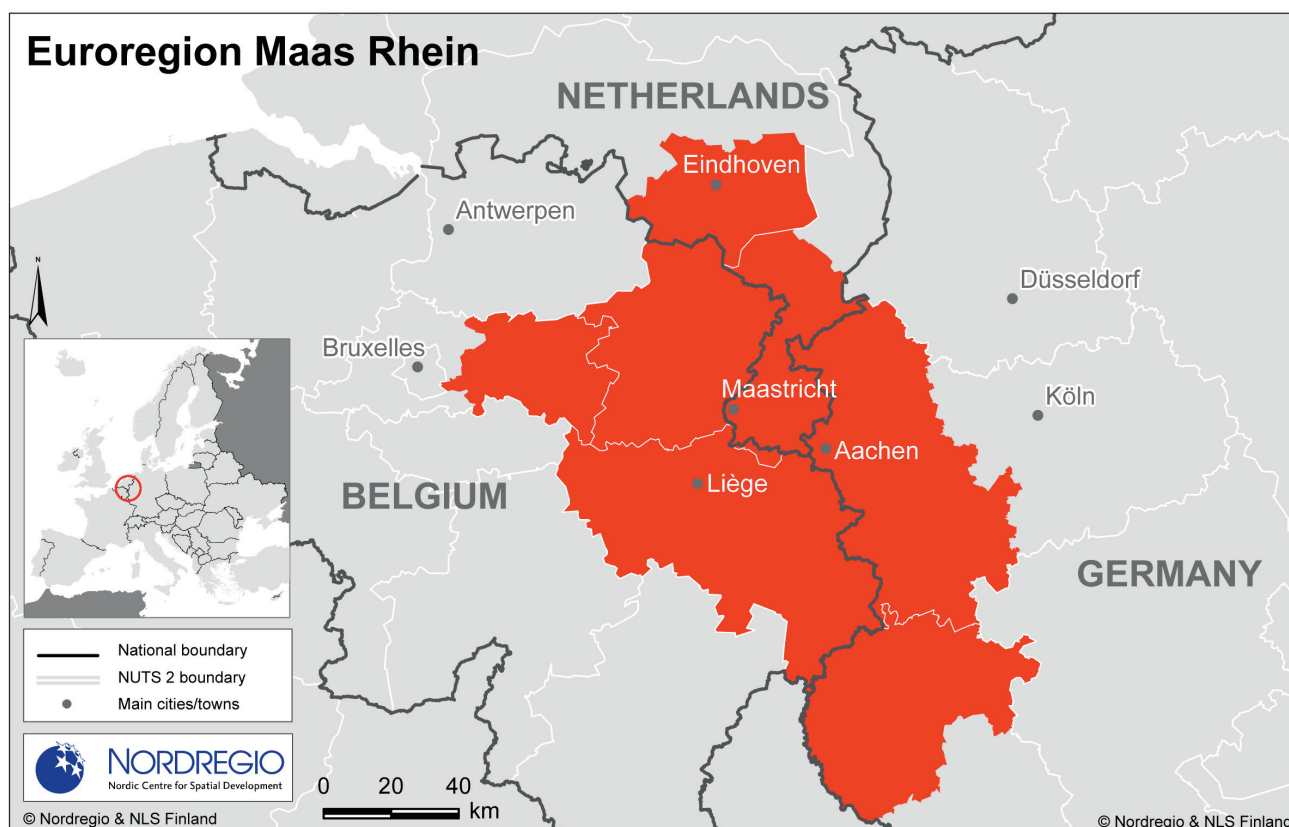
regionen strategiskt med närhet till både London, Ile-de-France, Randstad i Nederländerna och Rhein-Ruhr-området i Tyskland. INTERREG har haft stor betydelse för fördjupningen av samarbetet inom Euroregion Maas-Rhein.³⁶

³⁴ Regionkommitténs portal om EGTC: <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Pages/welcome.aspx>

³⁵ IBU Öresund; Öresundskommittén, 6 gränsregioner som kan inspirera Öresund, Sweco Eurofutures.

³⁶ Ibid

Figur 5: Euroregion Maas-Rhein



Samarbetet inom den s.k. Euroregion Maas-Rhein har en lång tradition och aktörerna inom samarbetet förbereder en ansökan om att bilda en EGTS. Inom Euroregion Maas-Rhein finns redan en relativt stark formaliserad struktur med politisk representation och samarbetet sker oftast genom olika projekt.³⁷ Planen är att upprätta en EGTS på de fyra huvudområden inom vilka gränsregionen samarbetar: språk-utbildning, trafik-mobilitet, miljö samt gränsöverskridande hälso- och sjukvård.³⁸ De olika huvudområdena innehåller dock en mängd olika underaktiviteter och utökas ständigt när intresse och behov av samarbete uppstår på nya områden. Det är tydligt att samarbetet inom Euroregion Maas-Rhein är mycket väletablerat och har underlättat för människor att söka arbete på andra sidan

gränsen och skapat bättre möjligheter till kontakter mellan företag över i gränsregionen. Samarbetet mellan universitet och forskningsinstitut i regionerna har också intensifierats. Ambitionen att skapa en verklig Euroregion med en gemensam identitet är också stark i Maas-Rhein.³⁹

Genom att bilda en EGTS är det möjligt att involvera de nationella regeringarna – något som anses nödvändigt eftersom vissa frågor som är betydelsefulla för gränsregionen endast kan lösas på nationell nivå. Från den tyska sidan har man dock uttryckt skepsis mot inrättandet av en EGTS eftersom det skulle innebära att kompetenser som hör hemma på delstatlig nivå flyttas över till den gränsregionala organisation som kommer etableras i och med bildandet av en EGTS.

37 IBU Öresund; Öresundskommittén, 6 gränsregioner som kan inspirera Öresund, Sweco Eurofutures

38 Regionkommitténs portal om EGTC: <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Pages/welcome.aspx>

39 IBU Öresund; Öresundskommittén, 6 gränsregioner som kan inspirera Öresund, 2009, Sweco Eurofutures

EGTS och de nordiska EU-länderna

Följande avsnitt fokuserar på hur förordningen om EGTS har tagits emot och hur processen har sett ut för att göra förändringar av den nationella lagstiftningen i syfte att göra det möjligt att bilda EGTS mellan de tre nordiska EU-länderna. Ingen EGTS har hittills bildats i de nordiska länderna men diskussioner har förts inom några av de befintliga gränsregionala samarbetena vilket också tas upp i det här avsnittet. Avslutningsvis ställs frågan om och i så fall på vilket sätt etablerandet av EGTS kan bidra till att underlätta det gränsregionala samarbetet i de nordiska länderna. Ambitionen är inte på något sätt att besvara den frågan men att belysa de möjligheter och hinder som finns för existerande gränsregionala samarbeten när det gäller att bilda EGTS.

Danmark

Den debatt i det danska folketinget som föregick beslutet om att stifta en lag om EGTS visar på en positiv grundinställning till möjligheten att bilda en gruppering. Samtliga ledamöter i debatten understryker värdet av gränsregionalt samarbete och att EGTS kan vara ett sätt att uppnå ett bättre samarbete. Det betonas också att EGTS är ett frivilligt instrument och att det därför är möjligt att det inte får så stor betydelse utan att lokala och regionala myndigheter fortsätter sitt samarbete som tidigare. Vidare understryks det också i debatten att en grupperings verksamhet inte får inskränka kommunernas verksamhetsområde.⁴⁰

Den danska lagen om EGTS antogs 30:e april 2008.⁴¹ Enligt lagen ska ansökan om att bilda en EGTS lämnas in till och godkännas av Erhvervs- og Byggestyrelsen. Till skillnad från t.ex. i den svenska lagen om EGTS där en gruppering får bildas på vilket område som helst så länge det inte strider mot EU-förordningen finns det i den danska lagstiftningen en möjlighet att begränsa samarbetet till att europeiska grupperingar ska bildas för att enbart administrera och/eller leda EU-finansierade projekt. I den danska lagen slås fast att en EGTS kan bestå av nationella, regionala och lokala myndigheter samt sammanslutningar av dessa. Lagen föreskriver uttryckligen att de självstyrande områdena

Grönland och Färöarna dock inte kan ingå i en europeisk gruppering eftersom de inte är medlemmar i EU.

Finland

Den finska hållningen till att införa förordningen om EGTS var till en början mycket kritisk men som ordförande i EU vid den tidpunkten blev det svårt för Finland att gå emot förslaget. Orsaken till kritiken var att man bedömde att förordningen skulle innebära både praktiska och konstitutionella problem för Finlands del och därför var också Finland tillsammans med Sverige ett av de sista medlemsländerna som antog en lag om EGTS. En proposition om EGTS⁴² lades fram i Finland i början av 2009 och lagen antogs i juli 2009.⁴³

I Finland är det i praktiken bara gränsregionala samarbeten med Sverige och Estland där bildande av en EGTS kan komma i fråga. I propositionen görs bedömningen att bildande av en EGTS som också involverar partners från Norge och/eller Ryssland inte kan komma ifråga eftersom det troligtvis kommer att ta flera år innan en sådan EGTS kan godkännas.⁴⁴

Sverige

När förhandlingarna om EGTS inleddes var den svenska hållningen avvaktande. Samtidigt var man från svensk sida inriktad på att vara konstruktiv i arbetet och se möjligheterna med det nya initiativet. Den grundläggande frågan var densamma som många andra av medlemsstaterna ställde sig under förhandlingarna; Vad kan möjligheten att bilda en EGTS tillföra till redan existerande gränsregionala samarbeten?

Efter det att EGTS-förordningen antagits tillsatte den svenska regeringen en utredning som fick i uppdrag att se över vilka ändringar av svensk lagstiftning som var nödvändiga att genomföra. I slutet av 2007 lämnade utredarna sitt betänkande.⁴⁵ Regeringens proposition om lag för europeiska EGTS för territoriellt samarbete kom i mars 2009 och Sveriges riksdag antog lagen i juni 2009. Det har hittills inte kommit in någon ansökan om att få bilda EGTS till regeringen. Därför är det givetvis

40 Debatt i danska folketinget om EGTS, <http://folketing.dk/love/lov-om-administration-af-forordning-om-oprettelse-af-en-europaeisk-gruppe-for-t/1273/behandling/1>

41 Lov om administration af forordning om oprettelse af en europaeisk gruppe for territoriellt samarbete

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

43 Lag om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete (Finland)

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

45 SOU 2007:105, Territoriellt samarbete inom EU

oklart hur regeringen kommer att resonera om och när en ansökan om bildande lämnas in.

Nyttan av att bilda EGTS för gränsregionala samarbeten i Norden

Det material som samlats in och analyserats i den här rapporten visar att det finns en stor skepsis särskilt från nationellt håll i Sverige och Finland mot att möjligheten att bilda en europeisk gruppering ska kunna bidra med något till gränsregionala samarbeten i Norden. Det främsta argumentet är att EGTS-förordningen inte är anpassad till nordiska förhållanden. Regionalt och lokalt är EGTS fortfarande ett relativt okänt instrument även om det finns aktörer, framför allt i Öresundsregionen som arbetar med att sprida information om EGTS. Det här avsnittet belyser de diskussioner kring möjligheten att bilda en EGTS som har förts inom Öresundsregionen, Grensetjensten och Kvarkensamarbetet. Vilka argument har förts fram i dessa tre gränsregioner för och emot etablerandet av en europeisk gruppering? Vilka fördelar skulle det finnas med att bilda en EGTS för gränsregionala samarbeten i de nordiska länderna?

Öresundsregionen

I Öresundsregionen har man kommit en god bit på väg när det gäller att utreda möjligheterna och utmaningarna kring att bilda en EGTS. Region Skåne har tagit initiativet till en omfattande rapport som beskriver förordningens tillblivelse samt juridiska och politiska aspekter på bildandet av en EGTS.⁴⁶ I rapporten dras slutsatsen att det skulle kunna vara lämpligt att bilda en EGTS i Öresundsregionen på ett policyområde som inte är politiskt känsligt men att däremot vänta med att bilda en EGTS som ska ha hand om de stora mer politiskt kontroversiella frågorna.

När det gäller frågor som är mindre politiskt känsliga anses det inte vara problematiskt att ansvaret för dessa frågor förs över från direktvalda beslutsfattare i kommuner och regioner till ett indirekt valt organ som blir fallet vid bildande av en EGTS. I rapporten lyfts det dock fram att bildande av en gruppering innebär ett demokratiskt problem då tjänstemän får större inflytande över vissa frågor. I rapporten dras alltså slutsatsen att större politiskt viktiga frågor inte är lämpliga att hantera inom en EGTS, åtminstone inte i ett första skede. Det lyfts också fram att bildandet av EGTS skulle kunna vara en lämplig väg för det gränsregionala samarbetet

mellan Helsingør og Helsingborg. Däremot bedömer författarna till rapporten att det inte är lämpligt att bilda en EGTS för Öresundskommittén eftersom det arbetet är väletablerat och väl fungerande.

Grensetjensten

Det är inte bara i Öresundsregionen som kraven på att pendling och samarbete i gränsregioner ska underlättas har blivit allt större. Samarbetet mellan Norge och Sverige har fördjupats under de senaste åren som en följd av större pendling och nya konsumtionsvanor över gränsen. Därmed har också fokus på nedmontering av gränshinder blivit allt viktigare.

Grensetjensten upprättades som ett samarbete mellan Värmland i Sverige och Hedmark i Norge i syfte att tillhandahålla information om pendling och arbete på gränsen mellan Norge och Sverige. Grensetjensten består idag av ett flertal olika svenska och norska myndigheter och organisationer. Grensetjensten ville hitta en bättre form för samarbetet och möjligheten att genom att bilda en EGTS upprätta en organisation som är en juridisk person bedömdes därför som intressant. Idag finns det ingen organisation som har ett samlat ansvar för Grensetjensten. De som arbetar vid Grensetjensten har ingen gemensam arbetsgivare utan är antingen anställda av en svensk eller norsk organisation/myndighet. För att få mer om information om möjligheten att bilda en europeisk gruppering genomfördes en konferens där man bl.a. bjöd in representanter för AEBR (Association of European Border Regions). En studieresa genomfördes också till Esztergom i Ungern och Párkány i Slovakien, två regioner som har etablerat en gemensam EGTS. Genom detta utförliga arbete kom man dock fram till att inte gå vidare med planerna på att bilda en EGTS. En av orsakerna var givetvis att som förordningen är formulerad idag är det inte möjligt att bilda en europeisk gruppering mellan aktörer i enbart Norge och Sverige. Bedömningen är trots detta att möjligheten att bilda EGTS skulle kunna underlätta avsevärt inte bara för Grensetjensten utan även för andra gränsregionala samarbeten i de nordiska länderna.

⁴⁶ Engström, L.; Nergelius, J.; Persson, V. och Tallberg, P. (kommande 2011), Europeiska grupperingar för territoriellt samarbete (EGTS), Region Skåne

Kvarkenrådet

Kvarkenrådet är ett gränsregionalt samarbete mellan Västerbottens län och Örnsköldsviks kommun i Sverige och Österbottens, Mellersta Österbottens och Södra Österbottens förbund, kommunerna Vasa, Karleby, Seinäjoki och Jakobstad i Finland samt ett antal organisationer på båda sidor Kvarken. Samarbetet växte fram ur olika vänortsarbeten mellan kommuner i Västerbotten och Österbotten samt ur det samarbete som sker inom ramen för Föreningen Norden. I samband med att en omorganisering skedde av Kvarkenrådet fördes också en diskussion kring vilken form samarbetet skulle ha. Det fanns önskemål om att Kvarkenrådet skulle bli en egen juridisk person och därför tittade man på olika möjliga organiseringsformer,

däribland EGTS. Bedömningen gjordes att EGTS var den organisationsform som eventuellt skulle kunna användas för samarbetet inom Kvarkenrådet. På grund av att man från nationellt håll i både Sverige och Finland och även från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) menade att det fanns vissa oklarheter när det gällde huruvida EGTS faktiskt är förenlig med nationell lagstiftning så bedömde man i Kvarkenrådet att det skulle innebära stora svårigheter att bilda en EGTS. Denna bedömning gjordes dock före det att Sverige och Finland hunnit anta nationell lagstiftning med anledning av EGTS-förordningen. Inom Kvarkenrådet menade man också att det fanns en risk att det skulle kunna ta väldigt lång tid innan de nationella regeringarna skulle komma att godkänna en EGTS.

EGTS – fördelar och nackdelar för nordiska gränsregioner

De nordiska länderna har sedan lång tid tillbaka arbetat med att underlätta utbyte och samarbete över de nordiska riksgränserna. Som en del av det nordiska samarbetet har Sverige, Danmark, Norge och Finland en överenskommelse om samarbete mellan nordiska kommuner. Överenskommelsen innebär att nordiska kommuner kan engagera sig i anläggningar i ett annat nordiskt land om det ger fördelar för den egna kommunens medborgare. Kommuner kan däremot inte överlåta uppgifter som innebär myndighetsutövning till en kommun på andra sidan en nordisk riksgräns.⁴⁷

I Tornedalen på gränsen mellan Sverige och Finland och särskilt mellan gränsorterna Haparanda och Tornio har samarbetet utvidgats och fördjupats. 2002, lade den s.k. Gränskommunutredningen i Sverige fram en rapport om möjligheten att bilda ett gemensamt kommunalförbund för svenska och finska kommuner i Tornedalen. Utredningen föreslog att ett internationellt avtal skulle ingås mellan Sverige och Finland för att möjliggöra ett sådant kommunalförbund. Den gången blev det dock inget avtal mellan Sverige och Finland om gemensamt kommunalförbund.⁴⁸

Den mest uppenbara fördelen med EGTS är att regionala och lokala myndigheter och andra offentligrättsliga organisationer kan bilda en gemensam organisation som också är en egen juridisk person. Det finns därmed möjlighet för en EGTS att ingå avtal, anställa personal osv. Det kan också ses som en fördel att nationella regeringar kan ingå i en EGTS; det är då lättare att t.ex. undanröja olika typer av gränshinder eftersom detta oftast kräver politiska beslut fattade på nationell nivå. Å andra sidan kan det skapa problem om det finns lokala lösningar för att undanröja gränshinder som inte kräver någon förändring i den nationella lagstiftningen.⁴⁹

Gränsregionala samarbeten i de nordiska länderna framhålls ofta som positiva exempel för andra regioner i Europa. Den långa traditionen av gränsregionalt samarbete i Norden har gjort att man hittat väl fungerande former för samarbete och därför är behovet av ett nytt instrument mindre än i många

andra av EU:s medlemsstater.

De flesta gränsregionala samarbeten i Norden sker i områden som i ett europeiskt perspektiv är glest befolkade och som präglas av långa avstånd. Karaktären på och utmaningarna för dessa samarbeten skiljer sig därför avsevärt från de utmaningar som t.ex. finns i tätbefolkade gränsregioner som Lille-Tournai-Kortrijk-regionen och Euroregion Maas-Rhin. Ambitionen med EGTS-instrumentet är dock att det ska fungera som ett sätt att formalisera gränsregionalt samarbete oavsett om det sker i en tätbefolkad region med goda kommunikationer och en diversifierad arbetsmarknad eller i en glest befolkad region som präglas av långa avstånd, brist på kommunikationer och en begränsad arbetsmarknad. Ambitionen med EGTS är också att instrumentet ska kunna användas både för samarbete kring enskilda frågor till mer övergripande strategiskt samarbete på flera olika områden.

De gränsregionala samarbetena skiljer sig också åt inom Norden, dels p.g.a. olika geografiska lägen och dels för att de organisatoriskt skiljer sig mycket åt.⁵⁰ Genom att bilda EGTS skulle man få en enhetlig form för alla gränsregionala samarbeten. Olika organisatoriska lösningar kan ses som en konsekvens av gränsregionernas olika förutsättningar. Organisationsformerna har vuxit fram baserat på de behov och utmaningar som finns i de olika gränsregionerna. Med tanke på det skulle det vara mindre lämpligt med en ”fast” form som den EGTS representerar för samtliga gränsregionala samarbeten.

I Öresundsregionen finns det en försiktigt positiv inställning till att bildande av EGTS skulle kunna vara en väg att gå. Det skulle i så fall vara lämpligt att börja i mindre skala och starta en gruppering som har hand om frågor som är mindre politiskt känsliga.

Att bilda en EGTS innebär att beslut på vissa områden skjuts över till ett gränsregionalt organ som består av representanter som har utsetts av de myndigheter och organisationer som är medlemmar i grupperingen. I de nordiska länderna har det uttryckts tveksamhet kring om detta verkligen är förenligt med respektive lands författning. Frågan är

47 Regeringens proposition 1977/78:44 (Sverige)

48 SOU 2002:84, Ett internationellt kommunalförbund (Sverige)

49 Engström, L.; Nergelius, J.; Persson, V. och Tallberg, P. (kommande 2011), Europeiska grupperingar för territoriellt samarbete (EGTS), Region Skåne

50 Nordiska gränskommittéer och gränsöverskridande myndighetsintegration, Nordregio Electronic Working Paper 2010:1

om ett gränsregionalt organ verkligen kan ta över de kompetenser som är tillskrivna kommuner, regioner och andra myndigheter.

En faktor vid bildande av EGTS som är avgörande för åtminstone ett par gränsregionala samarbeten i Norden är att en EGTS måste bestå av partners från minst två EU-stater. Det finns ett flertal samarbeten etablerade mellan partners på gränsen mellan Sverige och Norge som därmed inte har möjlighet att bilda EGTS.

Grensetjensten har undersökt möjligheten att bilda EGTS men på grund av begränsningen i förordningen var detta inte möjligt. Samarbeten mellan norska och svenska partners som även involverar partners från Finland och/eller Danmark är en möjlighet. En av de viktigaste orsakerna till att intresset för bildandet av gruppering har varit svalt i de nordiska länderna är just denna begränsning som inte möjliggör att en EGTS bildas mellan partners i enbart Norge och Sverige.

EGTS och relationen mellan nationalstaten och subnationella aktörer

Det är tydligt att EU-kommissionen och inte minst Regionkommittén som var den mest pådrivande kraften i arbetet med att ta fram förordningen om EGTS ser den som ett nyckelinstrument för att uppmuntra och förbättra det gränsregionala samarbetet. Ambitionen är också att genom förordningen förstärka subnationella aktörers möjlighet att själva bestämma över angelägenheter inom sitt territorium. Att centrala regeringar kan vara och som i fallet Lille-Tournai-Kortrijk också är medlem i en EGTS kan dock ses som ett tecken på att den centrala nivån vill säkra sitt inflytande. Som tidigare nämnts kan den nationella regeringen i en medlemsstat ingå i en EGTS. Den nationella regeringen måste godkänna upprättandet av en EGTS men kan även vara med och påverka dess utformning och arbete ”inifrån”. Vad innebär detta för relationerna mellan den nationella nivån och de subnationella myndigheterna? Hur självständigt kan lokala och regionala aktörer i

gränsregioner själva definiera vilket projekt de vill prioritera? Fördelen med att nationella regeringar kan ingå i en gruppering är att det är möjligt att genomföra projekt som lokala och regionala myndigheter och organ kanske inte hade kunnat genomföra på egen hand.⁵¹ Det har också uttryckts att förordningen ger en möjlighet att förbättra dialogen och därmed flernivåstyret mellan EU, nationalstaterna och sub-nationella aktörer. Majoriteten av de EGTS som bildats hittills innebär dock inte en förstärkning av dialog och koordinering mellan nivåer eftersom de oftast bara involverar aktörer på en nivå, t.ex. enbart lokala aktörer. Det är endast ett fåtal EGTS som faktiskt har nationella regeringar som medlemmar.⁵¹ Det är också möjligt att upprättandet av en EGTS kan driva på så att de nationella regeringarna initierar en förändring av lagstiftningen inom ett givet område där det finns problem som utgör hinder för pendling och samarbete i gränsregioner.

51 Luciani, Giacomo Paolo (2009), EGTC – European EGTS of Territorial Cooperation, Master thesis, College of Europe, Bruges Campus, European Political and Administrative Studies department, <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Publications/Pages/welcome.aspx>

52 EGTC Developments on the Ground: added value and solutions to problems. June 2010, <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Publications/Pages/welcome.aspx>

Betydelsen av gränsregionalt samarbete för territoriell sammanhållning

Som nämndes i inledningen till den här rapporten utgör gränsregionalt samarbete en viktig del i EU:s sammanhållningspolitik och är ett led i att integrera olika delar av Europa med varandra. Att främja gränsregionalt samarbete på olika sätt genom INTERREG-programmen och nu senast genom att inrätta möjligheten att bilda en organisation för gränsregionalt samarbete, EGTS, är för EU ett viktigt led i att främja den territoriella sammanhållningen.

Förutsättningarna och möjligheterna för bildandet av en EGTS har förändrats och kanske förbättrats genom ökat fokus på territoriell sammanhållning, Europe 2020-strategin och utvecklandet av EU:s Territoriella

Agenda. EU:s makroregionala strategier, för Donau-regionen och för Östersjöregionen kan också komma att förstärka betydelsen av EGTS-förordningen.⁵³

Från nationellt håll i de nordiska länderna är det dock tydligt att det finns en undran kring på vilket sätt EGTS-förordningen kan bidra till ett mervärde för gränsregionalt samarbete. Trots detta kan man nog konstatera att det är nödvändigt att ha kunskap om och förhålla sig till EGTS-förordningen eftersom instrumentet tycks ha stor prioritet på EU-nivå och sägs utgöra en central del av den territoriella sammanhållningspolitiken.

⁵³ EGTC Developments on the Ground: added value and solutions to problems. June 2010, <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Publications/Pages/welcome.aspx>

Referenser

Publicerat material

Debatt i danska folketinget om EGTS, <http://folketsting.dk/love/lov-om-administration-af-forordning-om-oprettelse-af-en-europaeisk-gruppe-for-t/1273/behandling/1>

Draft conclusions of the Committee of the Regions on the consultation on EGTC, <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/news/Pages/CdRspublishesEGTCsurveyresults.aspx>

EGTC Developments on the Ground: added value and solutions to problems. June 2010, <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Publications/Pages/welcome.aspx>

EG-förordning nr. 1082/2006 om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete

EG-förordning nr. 2137 av den 25 juli 1985 om europeiska ekonomiska intressegrupperingar (EEIG)

Engström, L.; Nergelius, J.; Persson, V. och Tallberg, P. (kommande 2011), Europeiska grupperingar för territoriellt samarbete (EGTS), Region Skåne

European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): State of play and prospects, <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Publications/Pages/welcome.aspx>

EU Green Paper on Territorial Cohesion: Turning Territorial Diversity into Strength, 2008, http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/index_en.htm

Forsberg, G. et al. (2006), Gränsfall: Platsen betydelse för omställning och utveckling i en gränsregion. Nordregio 2006

IBU Öresund; Öresundskommittén, 6 gränsregioner som kan inspirera Öresund, 2009, Sweco Eurofutures

Lag om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete (Finland)

Lindqvist, M. (ed) (2010), Regional Development in the Nordic Countries, Nordregio Report 2010:2

Lov om administration af forordning om oprettelse af en europæisk gruppe for territoriellt samarbete (Danmark)

Luciani, Giacomo Paolo (2009), *EGTC – European EGTS of Territorial Cooperation*, Master thesis, College of Europe, Bruges Campus, European Political and Administrative Studies department, <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Publications/Pages/welcome.aspx>

Lundén, T. (2002), Över gränser: Om människan vid territoriets slut. Lund: Studentlitteratur

Nordiska gränskommittéer och gränsöverskridande myndighetsintegration, Nordregio Electronic Working Paper 2010:1.

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete, RP 56/2009 (Finland)

Regeringens proposition 1977/78:44, (Sverige)

Regionkommitténs portal om EGTC: <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Pages/welcome.aspx>

SOU 2002:84, Ett internationellt kommunalförbund (Sverige)

SOU 2007:105, Territoriellt samarbete inom EU (Sverige)

Opublicerat material

Arbetsmaterial från Kvarkenrådet

Intervjuer

Christer Christensen, Näringsdepartementet, Sverige

Martín Guillermo Ramírez, generalsekretare Association of European Border Regions (AEBR)

Paul Nemes, Länsstyrelsen i Värmlands län, Sverige (via mail)

Pekka Järviö, Arbets- och näringsministeriet, Finland

Pontus Tallberg, Region Skåne, Sverige



Nordregio
P.O. Box 1658
SE-111 86 Stockholm, Sweden
nordregio@nordregio.se
www.nordregio.se
www.norden.org



Nordic Council of Ministers

ISSN 1403-2511