

Stanovisko Výboru regionů na téma „Nové perspektivy pro přezkum nařízení o ESÚS“ (z vlastní iniciativy)

(2011/C 104/02)

VÝBOR REGIONŮ

- zdůrazňuje, že hospodářská, sociální a územní soudržnost napomáhá Unii, všem členským státům a územním celkům zlepšovat podmínky, za nichž čelí výzvám, jež na Evropu klade globalizace, a předcházet potenciální ztrátě vlivu;
- dochází k závěru, že ESÚS může být právní odpovědí Společenství na institucionalizaci územní spolupráce v rámci Unie, aniž je dotčena volnost evropských územních celků při zakládání jiných alternativních forem a vzorců, ať už s právní subjektivitou či bez ní, ačkoli tyto by již nebyly ryze komunitárního, nýbrž mezinárodního charakteru;
- je toho názoru, že ESÚS rovněž nabízejí zajímavé vyhlídky jakožto „laboratoře“ víceúrovňové správy; rovněž souhlasí s vytvořením pobídek, jako je zajištění konkrétního programu financovaného z fondů Společenství – z EFRR –, který by přispíval k vytváření nových ESÚS či reorganizaci výhledových projektů spolupráce řízených dle starých, konvenčních vzorců;
- domnívá se, že je nutné připomenout správním orgánům programů a jasně stanovit v budoucím nařízení (ES) č. 1082/2006, že nesmí nikdy existovat důvod k diskriminaci jakéhokoli ESÚS v rámci soutěže v těchto iniciativách, nabídkových řízeních a programech Unie, a to tím spíš, že sama existence ESÚS svědčí o dlouhodobém utvrzeném evropském partnerství a dodržuje běžné požadavky transnacionality;
- vítá rozhodnutí předsednictva VR z 26. ledna 2011 vytvořit platformu ESÚS v rámci Výboru regionů, jež bude provádět průběžnou analýzu provádění nařízení (ES) č. 1082/2006 a praktického fungování ESÚS.

Zpravodaj: pan Alberto Núñez Feijóo (ES/ELS), předseda regionální vlády Galicie

I. POLITICKÁ DOPORUČENÍ

VÝBOR REGIONŮ

Obecné poznámky

1. shledává, že evropské seskupení pro územní spolupráci (ESÚS) je nový druh právnícké osoby vytvořený v rámci práva Společenství nařízením (ES) č. 1082/2006 ⁽¹⁾, podle jehož článku 18 má vstoupit v platnost 1. srpna 2006 s tím, že se použije od 1. srpna 2007, s výjimkou článku 16, který se použije již od 1. srpna 2006, pokud jde o přijetí všech odpovídajících ustanovení jednotlivými státy, aby bylo možné zaručit účinné uplatňování tohoto nařízení;

2. připomíná, že podle článku 17 Smlouvy o Evropské unii je v pravomoci a odpovědnosti Komise zajišťovat uplatňování Smluv a opatření přijatých orgány na jejich základě a pod kontrolou Soudního dvora Evropské unie dohlížet na uplatňování práva Unie;

3. upozorňuje na to, že podle článku 17 nařízení (ES) č. 1082/2006 Komise „do 1. srpna 2011 předloží Evropskému parlamentu a Radě zprávu o uplatňování tohoto nařízení a případně též návrhy na jeho změny“;

4. soudí, že vzhledem k analýze provedené v evropské právní literatuře a jejímu kontrastu s realitou při uplatňování tohoto nařízení přichází stanovisko z vlastní iniciativy Výboru v příhodný okamžik, aby bylo možné provést vyčerpávající analýzu stavu institutu ESÚS a jeho fungování v praxi, což může případně napomoci při úpravě nařízení (ES) č. 1082/2006 a jeho adaptaci na potřeby, které se objevily během předběžných konzultací Výboru regionů Evropské unie a při zpracování tohoto stanoviska;

5. připomíná, že Smlouva o fungování Evropské unie nyní řadí územní soudržnost na stejnou úroveň jako hospodářskou a sociální soudržnost a že nástroj ESÚS může představovat důležitý politický a právní vektor, jenž má umožnit uvést tuto zásadu do praxe;

6. shledává, že s novým ustanovením o „hospodářské, sociální a územní soudržnosti“ se ke třetímu odstavci článku 174 Smlouvy o fungování Evropské unie přidává, že „v rámci

dotyčných regionů je zvláštní pozornost věnována venkovským oblastem, oblastem postiženým průmyslovými přeměnami a regionům, které jsou závažně a trvale znevýhodněny přírodními nebo demografickými podmínkami, jako jsou například nejsevernější regiony s velmi nízkou hustotou obyvatelstva a ostrovní, přeshraniční a horské regiony“;

7. připomíná, že článek 349 Smlouvy o fungování Evropské unie se zabývá zvláštním případem nejvzdálenějších regionů a potřebou přijmout opatření přizpůsobená jejich specifické situaci;

8. upozorňuje na skutečnost, že k rozvoji ESÚS dosud docházelo zejména v příhraničních a v menší míře v ostrovních oblastech;

9. připomíná, že body odůvodnění nařízení (ES) č. 1082/2006 jasně uvádějí, jaké důvody stály za rozhodnutím zákonodárce Společenství odhodlat se k tak významnému kroku, jímž bylo vytvoření nového právního institutu tohoto typu a jeho začlenění do unijního právního řádu: za prvé zvýšit soudržnost naší Unie, a tím umožnit územní spolupráci; za druhé zmírnit obtíže, kterým měla tato spolupráce zamezit; za třetí posílit tuto spolupráci kvůli prodloužení unijních hranic vzhledem k rozšiřování EU; za čtvrté překonat nezpůsobilost dřívějších právních struktur, jakými bylo evropské hospodářské zájmové sdružení, k organizování spolupráce v rámci cíle „Evropská územní spolupráce“ (dříve iniciativy Interreg);

10. shledává, že vedle právních důvodů z nařízení (ES) č. 1082/2006 také může vyplývat, že z finančního a ekonomického hlediska by bylo vhodné prostřednictvím ESÚS, vedle dalších nástrojů územní spolupráce, dobrovolně usměrňovat programy a projekty územní spolupráce, které spolufinancuje Unie. Základním kritériem pro získání finančních prostředků musí být v každém případě kvalita předkládaného projektu;

11. přeje si zdůraznit, že v tomto ohledu se do nařízení (ES) č. 1080/2006 ⁽²⁾ dostalo výslovné ustanovení o možnosti delegovat na ESÚS řízení operačních programů v rámci cíle územní spolupráce, pomocí něhož jim mohou členské státy svěřit úkoly řídicího orgánu a společného technického sekretariátu. Součástí této možnosti by měly být rovněž finanční záruky vůči Evropské komisi;

⁽¹⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1082/2006 ze dne 5. července 2006 o evropském seskupení pro územní spolupráci (ESÚS). Úř. věst. L 210, 31. července 2006.

⁽²⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 ze dne 5. července 2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj a o zrušení nařízení (ES) č. 1783/1999 (Úř. věst. L 210, 31.7.2006).

12. poznamenává, že čl. 3.2 písm. c) nařízení (ES) č. 1083/2006⁽³⁾ stanovuje, že „cíl Evropská územní spolupráce“ je zaměřen „na posílení přeshraniční spolupráce prostřednictvím společných místních a regionálních iniciativ, na posílení nadnárodní spolupráce prostřednictvím opatření souvisejících s prioritami Společenství a přispívajících k integrovanému územnímu rozvoji a na posílení meziregionální spolupráce a výměny zkušeností na vhodné územní úrovni“;

13. rovněž zdůrazňuje, že z článků 7, 38 a příslušných článků nařízení (ES) č. 1083/2006, jakož i z kapitoly III a doplňujících ustanovení nařízení (ES) č. 1080/2006 vyplývá záměr zajistit soudržnost pomocí rozsáhlejší a kvalitnější územní spolupráce v rámci Unie, jejíž nejvyšší míru excelence a efektivitu lze dosáhnout její institucionalizací;

14. zdůrazňuje, že hospodářská, sociální a územní soudržnost napomáhá Unii, všem členským státům a územním celkům zlepšovat podmínky, za nichž čelí výzvám, jež na Evropu klade globalizace, a zabraňovat možné ztrátě vlivu;

15. dochází k závěru, že ESÚS může být právní odpovědí Společenství na institucionalizaci územní spolupráce v rámci Unie, aniž je dotčena volnost evropských územních celků při zakládání jiných alternativních forem a vzorců, ať už s právní subjektivitou či bez ní, ačkoli tyto by již nebyly ryze komunitárního, nýbrž mezinárodního charakteru;

16. je toho názoru, že ESÚS rovněž nabízejí zajímavé vyhlídky jakožto „laboratoře“ víceúrovňové správy, jak se žádá v Bílé knize Výboru regionů. Vzhledem k možnému přínosu instituce ESÚS k uskutečňování cílů strategie Evropa 2020 se domnívá, že ESÚS, jež budou mít vhodný rozsah – jako ty, které se budou zabývat opatřeními na makroregionální úrovni –, by mohla zastávat podpůrné funkce při uzavírání „smluv o rozvoji a investičním partnerství“, po vzoru těch, jež Komise navrhla ve svém sdělení o přezkumu rozpočtu EU ze dne 19. října 2010; ty jsou nástrojem provádění strategie Evropa 2020, avšak bohužel jsou omezeny pouze na vztah Komise – členské státy;

Praktické použití nařízení (ES) č. 1082/2006

17. konstatuje, že ačkoli je ESÚS institutem práva Společenství vytvořeným *ad hoc* pro usnadnění územní spolupráce v Unii a *a priori* by se zdálo, že nařízení o finančních prostředcích

⁽³⁾ Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999 (Úř. věst. L 210, 31.7.2006).

Společenství favorizují jejich využití v rámci cíle evropské územní spolupráce, je každodenní realita odlišná od logických a kýžených očekávání, jež zákonodárce vedla k realizaci z právního hlediska takto významného kroku;

18. potvrzuje, po rozsáhlých předběžných konzultacích se zástupci Evropského parlamentu, Rady, Komise a jednáních za účasti nejen členů Výboru, ale i různých evropských regionálních organizací a odborníků z oboru, že programy či projekty územní spolupráce spolufinancované z unijních fondů vede pouze malý počet ustavených ESÚS;

19. stvrzuje, že většina vytvořených ESÚS provádí další specifické činnosti v rámci územní spolupráce bez finančního příspěvku Unie, jak stanovuje druhý odstavec článku 7.3 nařízení (ES) č. 1082/2006;

20. je toho názoru, že v této situaci je na místě provést pečlivou analýzu důvodů tohoto nepoměru mezi očekáváním a realitou a navrhnout konkrétní opatření k nápravě nedostatku při vědomí, že filozofie i cíle, které vedly zákonodárce Společenství k vytvoření ESÚS, jsou dnes dokonce aktuálnější – vzhledem k tomu, že Smlouva o fungování Evropské unie klade územní soudržnost na stejnou úroveň se soudržností hospodářskou a sociální;

21. navíc soudí, že příspěvek Výboru může být mimořádně přínosný i pro Komisi při vypracovávání zprávy o uplatňování nařízení (ES) č. 1082/2006, kterou musí Komise spolu s případnými návrhy na změny předložit Evropskému parlamentu a Radě;

22. domnívá se, že stanovisko vypracované paní Bresso (CdR 308/2007 fin) a přijaté na plenárním zasedání Výboru dne 18. června 2008 je skvělým východiskem pro pečlivou analýzu okolností, které zabránily ESÚS stát se ideálním právním nástrojem Společenství na institucionalizaci a konsolidaci územní spolupráce v Unii;

23. musí zopakovat, že v uvedeném stanovisku paní Bresso se uvádí, že „první z opatření, která je na úrovni Společenství nutné provést, se týká podpory využívání ESÚS coby přednostního nástroje spolupráce“ (odst. 25), a zdůrazňuje, že „provádění tohoto nařízení je nutné náležitě koordinovat, aby se právní akty vypracované jednotlivými členskými státy k aplikaci nařízení (ES) č. 1082/2006 daly sestavit, aniž by docházelo k vzájemné neslučitelnosti či překážkám“ (odst. 32);

24. toto stanovisko rovněž souhlasí s vytvořením pobídek, jako je „zajištění konkrétního programu financovaného z fondů Společenství – z EFRR –, který by přispíval k vytváření nových ESÚS či reorganizaci výhledových projektů spolupráce řízených dle starých, konvenčních vzorců“ (odst. 48 stanoviska 308/2007), a vyžaduje, „aby se do nabídkových řízení vyhlášených Komisí přidalo kritérium vyšší výkonnosti při vyhodnocování projektů předkládaných za účelem zřízení ESÚS a prognóza trvalosti projektu po jeho ukončení. Takto by mohlo docházet k institucionalizaci středně- a dlouhodobé kultury spolupráce, která by nacházela nové formy financování vedle zdrojů z rozpočtu Společenství“ (odst. 49);

25. upozorňuje na to, že od 1. srpna 2007 došlo na území Unie k vytvoření pouze několika ESÚS, v poměru k počtu územních celků, které již mezi sebou spolupracovaly, a vyvolaným očekáváním; podobně se zdá, že právě zakládacích ESÚS je také málo, navzdory tomu, že dochází k realizaci mnoha projektů evropské územní spolupráce, zejména těch, které jsou spolufinancovány z unijních fondů;

26. konstatuje, že ESÚS naráží na vnitrostátní legislativní předpisy pro nábor, uvolnění a řízení personálu obecně, a to přestože jde o struktury pro územní spolupráci, kterým by v této oblasti měla být umožněna jistá flexibilita. Dále konstatuje, že práce fyzicky vykonávaná v jedné zemi, ovšem pro subjekt, který sídlí v jiné zemi, představuje značné právní obtíže, pokud jde o důchod, sociální ochranu a daňové předpisy. Navrhuje tedy, aby nařízení upřesnilo, že personál se bude řídit právem země, kde vykonává činnost, namísto práva státu, kde subjekt sídlí;

27. zdůrazňuje přitom ale i dobrovolný charakter ESÚS jakožto nástroje organizování územní spolupráce. Z tohoto důvodu musí určování nevhodnějších postupů pro územní spolupráci i nadále spadat do odpovědnosti místních a regionálních orgánů;

Zlepšení implementace ESÚS

28. ze získaných informací odvozuje, že problémy se zahájením činnosti ESÚS coby institutu práva Společenství mohou pramenit ze tří typů příčin: hmotněprávních, procesněprávních a ekonomicko-finančních;

29. domnívá se, že ze studií a zpráv o ESÚS zveřejněných buď z iniciativy Výboru nebo právníkou veřejností lze dovodit, že existuje jen malá pravděpodobnost, že by problém spočíval v nejasném právním statusu tohoto institutu, což by mohla být např. absence jeho jednoznačné klasifikace coby subjektu veřejného práva, či případně práva soukromého;

30. konstatuje, že většina indicií ukazuje, že se právní překážky typicky nacházejí v procesní rovině, jelikož provádění nařízení (ES) č. 1082/2006 není koordinováno, ať už autonomně státy mezi sebou či prostřednictvím unijního orgánu;

31. je toho názoru, že je v této situaci nevyhnutelně nutné, aby nějaký unijní orgán předem stanovil, jak by se nařízení (ES) č. 1082/2006 mělo provádět do vnitrostátních legislativ, i kdyby to nemělo být závazným způsobem;

32. vyslovuje se pro to, aby Komise v návrhu přezkumu tohoto nařízení přišla s praktickými procesními opatřeními, která by přispěla k omezení stávající doby vyřizování, již nelze vždy nahradit uplatněním tichého správního souhlasu, zejména tou měrou, jak roste počet států, jejichž územní celky se podílejí na ESÚS, kvůli tomu, že třetí strany – např. úvěrové instituce, dodavatelé a zaměstnanci – požadují vyšší právní jistotu;

33. zdůrazňuje, že mezi tato procesní opatření by muselo patřit vytvoření společného fóra, jehož by se účastnily všechny územní celky podílející se na ESÚS a všechny vnitrostátní schvalovací orgány, aby se zamezilo nekonečnému koloběhu návrhů úmluv a stanov, které se neustále mění z důvodu nesouvislých a nesouvisejících faktorů;

34. vyslovuje se rovněž pro to, aby bylo v úzké spolupráci s Evropskou komisí a za využití platformy zřízené ve VR pro sledování ESÚS vypracováno a vytvořeno několik příkladů osvědčených postupů pro ESÚS, jež by zohledňovaly zejména cíle územní soudržnosti, strategii Evropa 2020 a makroregionální strategie;

35. a proto zdůrazňuje význam toho, aby se všechna příslušná vnitrostátní povolení udělovala, či případně alespoň navrhovala společně a najednou, po uskutečnění koordinovaného, společného, souběžného a velmi úzkého přímého dialogu všech iniciátorů, aniž by to nějak omezovalo řádnou volnost úsudku vnitrostátních orgánů, bez ohledu na následné formalisty, jež každé vnitrostátní povolení vyžaduje;

36. využívá této příležitosti ke zdůraznění toho, že by toto společné fórum mohlo vedle drastické redukce koloběhu dokumentů a délky vyřizování dát prostor kreativním řešením opakujících se problémů, na něž upozorňují již vytvořená ESÚS a které se týkají postavení jejich personálu a daňových aspektů, vzhledem k tomu, že systém pramenů práva stanovený v čl. 2 odst. 1 nařízení (ES) č. 1082/2006 umožňuje provést některé změny úmluvy a stanov každého ESÚS;

37. oceňuje význam, jaký může mít dobrovolná žádost o předběžné právně-technické stanovisko týkající se přísné shody návrhu úmluvy a stanov každého zahájeného ESÚS s nařízením (ES) č. 1082/2006 – stanoviska, které by bylo nezávazné, v souladu s unijním právem, a vypracovali by jej právní experti jmenovaní Výborem regionů. Namísto předběžného právně-technického stanoviska by navrhovatelé ESÚS – opět na dobrovolné bázi – mohli tyto právní experty pověřit, aby byli nápomocni při výše jmenovaném úzkém a společném dialogu a při procesu přípravy právního a technického rámce pro ESÚS;

38. doporučuje zjednodušený postup pro veškeré změny stanov a úmluvy, co se týče partnerství, rozpočtu, přijetí společníka, přijetí bývalého společníka jako člena (srov. fungování), způsob rozdělení členů nebo také přidělení křesel. Tento zjednodušený postup by mohl mít podobu jednomyslného rozhodnutí ESÚS, jež by mohly zpochybnit pouze příslušné vnitrostátní orgány;

39. navrhuje podporovat účast či spolupráci ESÚS a soukromých (či polosoukromých) subjektů – nebo ji dokonce za příslušné opatrnosti umožnit. Pokud jde o jejich úkoly, tyto subjekty by přispívaly k rozvoji aktivit a naplňování cíle ESÚS – ať už by šlo o podniky provozující služby všeobecného hospodářského zájmu na základě pověření veřejného orgánu či v rámci partnerství veřejného a soukromého sektoru. Musí být zajištěno, aby soukromé (či polosoukromé) subjekty dodržovaly zásady transparentnosti, rovných příležitostí a nediskriminace, obzvláště v oblasti zakázek a zaměstnávání;

40. zdůrazňuje nutnost zvýšit v evropském měřítku publicitu úmluv a stanov ESÚS s tím, že by mělo docházet ke kompletnímu zveřejňování jejich obsahu v *Úředním věstníku Evropské unie*, v řadě C, čímž by došlo ke zvýšení právní jistoty třetích stran v celé Unii a více by se napomohlo rozšíření tohoto nového institutu;

41. zároveň doporučuje, aby se Komise dodatečně pustila do vypracovávání prováděcích předpisů k tomuto nařízení (ES), a tím vyjasnila neurčité právní koncepty, vyplnila prázdná místa a obecně dala do větší souvislosti základní místní a/nebo regionální soudržnost s možným vytvářením ESÚS a zdůraznila při tom dobrovolný charakter ESÚS;

42. domnívá se, že je nutné připomenout správním orgánům programů a jasně stanovit v budoucím nařízení (ES) č. 1082/2006, že nesmí nikdy existovat důvod k diskriminaci

jakéhokoli ESÚS v rámci soutěže v těchto iniciativách, nabídkových řízeních a programech Unie, a to tím spíš, že sama existence ESÚS svědčí o dlouhodobém utvrzeném evropském partnerství a dodržuje běžné požadavky transnacionality;

43. lituje, že se používají zastaralé modely, jako například uzavírání atypických úmluv a modelů typu vedoucí projektu/účastník, které se tváří jako faktická skupina, jež musí často vymýšlet složité právní kličky na vyplácení záloh, likvidaci dluhů a vytváření nezbytných odůvodnění, ačkoli to vše zvyšuje výdajovou stránku projektů o administrativní náklady a náklady na řízení;

44. trvá na tom, aby došlo k zohlednění doporučení uvedených ve zmíněném stanovisku paní Bresso, mezi něž patří např. zmíněné odstavce 48 a 49, v nichž se požaduje, aby iniciátoři ESÚS tam, kde je to vhodné, garantovali vytvoření nezávislých kontaktních míst pro evropskou spolupráci po skončení spolufinancování ze zdrojů Společenství tak, aby bylo možné zajistit maximální správní efektivitu řízení, nejvyšší ekonomickou efektivitu a nejvyšší míru soudržnosti a evropské integrace na územním základě, aniž by došlo k celkovému navýšení unijních veřejných výdajů;

45. žádá, aby se upustilo od kritéria vzdálenosti (150 km), které se používá pro zařazování ostrovů a nejvzdálenějších oblastí mezi příhraniční oblastí, jež mohou získat finanční prostředky z programů přeshraniční spolupráce v rámci cíle územní spolupráce politiky soudržnosti nebo v rámci evropské politiky sousedství a v kontextu akčního plánu pro „širší sousedství“;

46. vyzývá k revizi ustanovení nařízení (ES) č. 1082/2006 o účasti územních samospráv třetích zemí. Navrhuje zejména zvážení možnosti ustavit bilaterální ESÚS mezi samosprávným orgánem členského státu a samosprávným orgánem nečlenského státu EU, jenž je ve fázi přístupových jednání, je členem Evropského hospodářského prostoru, nebo se účastní politiky sousedství nebo „širšího sousedství“ Evropské unie; navíc požaduje příslušné nové evropské právní předpisy na základě mezinárodního práva, nezbytné pro to, aby se ESÚS mohly jakožto plnohodnotní členové účastnit územní celky třetích zemí, včetně těch, jež s Uní udržují zvláštní vazby;

47. připomíná, že k umožnění účasti územních celků třetích zemí v ESÚS by ideálním postupem bylo uzavření mezinárodních dohod mezi Uní a těmito státy v souladu s ustanoveními hlavy V páté části Smlouvy o fungování Evropské unie;

48. soudí, že Unie těmito kroky také získá na vnitřní pevnosti a síle, aby se mohla vypořádat s blížícími se vnějšími výzvami, rostoucí konkurenceschopností na mezinárodních trzích se zbožím a službami, kde rozvíjející se země stále mají nižší strukturální výdaje a větší konkurenční výhody, protože nečelí tak intenzivnímu a rychlému procesu celkového stárnutí a zmenšování populace v produktivním věku;

Přidaná hodnota Výboru regionů v rozvoji ESÚS

49. soudí, že Výbor regionů hraje významnou roli jako zprostředkovatel, poradce a propagátor ESÚS, a proto je nutno

zajistit, aby dále rozvíjel instituci ESÚS a podporoval evropskou síť, jež bude zahrnovat odborníky i politické zástupce a bude interinstitucionálním fórem, vedle dalších opatření;

50. vítá rozhodnutí předsednictva VR z 26. ledna 2011 vytvořit platformu ESÚS v rámci Výboru regionů, jež bude provádět průběžnou analýzu provádění nařízení (ES) č. 1082/2006 a praktického fungování ESÚS v rámci přípravných prací s ohledem na nové uspořádání, k němuž dojde od 1. ledna 2014.

V Bruselu dne 27. ledna 2011

předsedkyně
Výboru regionů
Mercedes BRESSO