

Brussel, 17.8.2018
COM(2018) 597 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

**AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD EN HET COMITÉ VAN DE
REGIO'S**

**over de toepassing van Verordening (EG) nr. 1082/2006 betreffende een Europese
groepering voor territoriale samenwerking (EGTS), zoals gewijzigd bij Verordening
(EU) nr. 1302/2013, wat de verduidelijking, vereenvoudiging en verbetering van de
oprichting en werking van dergelijke groeperingen betreft**

{SWD(2018) 395 final}

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

over de toepassing van Verordening (EG) nr. 1082/2006 betreffende een Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS), zoals gewijzigd bij Verordening (EU) nr. 1302/2013, wat de verduidelijking, vereenvoudiging en verbetering van de oprichting en werking van dergelijke groeperingen betreft

1. INLEIDING

Europese groeperingen voor territoriale samenwerking ("EGTS'en") zijn juridische entiteiten die kunnen zorgen voor een grotere rechtszekerheid en stabiliteit voor samenwerkingsinitiatieven. Zij hebben tot doel de samenhang binnen de Europese Unie te verbeteren door territoriale samenwerking te vergemakkelijken en de daarmee gepaard gaande praktische problemen aan te pakken. EGTS'en kunnen de problemen verminderen die lidstaten, en met name regionale en lokale overheden, ervaren bij de uitvoering en het beheer van samenwerkingsactiviteiten in een context van verschillende nationale wetten en procedures.

Verordening (EG) nr. 1082/2006 van het Europees Parlement en de Raad betreffende een Europese groepering voor territoriale samenwerking ("de EGTS-verordening")¹ is vastgesteld op basis van artikel 175 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, met name de derde alinea van dat artikel. De verordening is op 1 augustus 2006 in werking getreden en is sinds 1 augustus 2007 volledig van toepassing. De verordening is gewijzigd bij Verordening (EU) nr. 1302/2013² wat de verduidelijking, vereenvoudiging en verbetering van de oprichting en werking van EGTS'en betreft.

In overeenstemming met artikel 17 van de EGTS-verordening moeten de diensten van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Comité van de Regio's een verslag doen toekomen over de toepassing van deze verordening, waarin op basis van indicatoren de doeltreffendheid, efficiëntie, relevantie en EU-meerwaarde van EGTS'en en de mogelijkheden voor vereenvoudiging worden geëvalueerd.

2. EGTS'EN IN DE PRAKTIJK

Recente concrete activiteiten van EGTS'en³

EGTS'en zijn geconcentreerd in bepaalde gebieden, voornamelijk langs de grenzen van Hongarije, Slowakije, Frankrijk, Spanje en Portugal. Met name in Hongarije bestrijken EGTS'en een groot gebied. Sommige lidstaten zijn bij geen enkele EGTS betrokken. Dit kan in sommige gevallen komen doordat er al andere soorten samenwerkingsstructuren opgericht zijn.

In 2017 waren bij vier EGTS'en leden uit een land buiten de EU aangesloten. Aangezien in de EGTS-verordening, voordat deze werd gewijzigd, niet uitdrukkelijk sprake was van EGTS'en

¹ PB L 210 van 31.7.2006, blz. 19.

² Verordening (EU) nr. 1302/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1082/2006 betreffende een Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS), wat de verduidelijking, vereenvoudiging en verbetering van de oprichting en werking van dergelijke groeperingen betreft (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 303).

³ Deze paragraaf is gebaseerd op het *EGTC monitoring report 2017*, CvdR (2018).

met een externe dimensie, valt een snelle opkomst van dergelijke EGTS'en niet te verwachten⁴.

De voornaamste soorten EGTS'en zijn:

- grensoverschrijdende EGTS'en, die zich voornamelijk bezighouden met lokale en regionale uitdagingen;
- transnationale EGTS'en, die zich uitstrekken over gebieden die aanzienlijk groter zijn dan grensoverschrijdende samenwerkingsgebieden;
- netwerk-EGTS'en, bestaande uit leden die niet aan een bepaald gebied verbonden zijn; en
- EGTS'en voor specifieke doeleinden, bijvoorbeeld ziekenhuizen, natuurparken, transportcorridors en universiteiten.

Op 31 december 2017 bedroeg het totaal aantal EGTS'en 68.

De meest voorkomende EGTS-opzet betreft samenwerking tussen twee tot twintig lokale overheden, met een kleine tot middelgrote samenwerkingsstructuur. De op één na meest voorkomende opzet betreft grensoverschrijdende samenwerking tussen regionale overheden.

EGTS'en worden meestal gefinancierd door middel van contributies, overdracht vanuit nationale en regionale begrotingen en bijdragen uit EU-fondsen, voornamelijk Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen), maar ook LIFE, Erasmus+ en Horizon 2020.

In 2017 hebben de EGTS'en herstructureringen uitgevoerd vanwege hun toegenomen ledenaantallen: in totaal 21 EGTS'en (31 %) maakten melding van een verandering van het ledenbestand.

Eind 2017 waren er ruim twintig nieuwe EGTS'en in oprichting. Als gevolg hiervan zal het EGTS-instrument waarschijnlijk nog bredere toepassing gaan vinden.

Motivering en uitdagingen met betrekking tot de instelling van EGTS'en

Motivering⁵

Het EGTS-instrument is in het leven geroepen om territoriale samenwerking te vergemakkelijken en te bevorderen met het oog op het versterken van de samenhang binnen in de EU. EGTS'en zijn een veelgebruikt middel voor het consolideren en/of verdiepen van algemene (en themaoverschrijdende) grensoverschrijdende samenwerking. EGTS'en worden voornamelijk gebruikt door lokale en regionale organen, maar worden ook ingezet voor interregionale samenwerking.

EGTS'en worden om uiteenlopende redenen opgericht, in de eerste plaats als zichtbare en permanente structuur voor territoriale samenwerking bij het beheren van gezamenlijke projecten, infrastructuren of natuurlijke hulpbronnen.

EGTS'en dragen bij aan:

- het consolideren van een geïntegreerde strategische benadering;

⁴ *The participation of entities from outside the EU in the European groupings for territorial cooperation* (De deelname van entiteiten van buiten de EU in de Europese groeperingen voor territoriale samenwerking), CvdR (2015).

⁵ *European grouping of territorial cooperation as an instrument for promotion and improvement of territorial cooperation in Europe* (Europese groepering voor territoriale samenwerking als instrument voor bevordering en verbetering van territoriale samenwerking in Europa), Europees Parlement (2015).

- het stabiliseren van samenwerkingsstructuren en het waarborgen van de continuïteit van acties;
- het verbeteren van de transparantie en zichtbaarheid van de samenwerking; en
- het vergemakkelijken van deelname aan EU-programma's.

Uitdagingen⁶

Uitdagingen bij het instellen van EGTS'en hebben betrekking op:

- ✖ gebrek aan kennis en ervaring bij de goedkeuringsinstanties aangaande de te nemen stappen;
- ✖ de noodzaak om tussen de EGTS-leden tot overeenstemming te komen omtrent de inhoud van het werk of de precieze taken die ermee gemoeid zijn; en
- ✖ verschillen in nationale regelgeving, bijvoorbeeld omtrent dienstverlening en belastingen; aangezien de EGTS-verordening voorziet in een Europese rechtsvorm die onderworpen is aan nationale uitvoeringsvoorschriften, moet voor elke EGTS een op maat gemaakte oplossing worden gevonden op basis van de toepasselijke nationale wetgeving.

EGTS'en en Europese territoriale samenwerking

De oorspronkelijke doelstelling van het EGTS-instrument was het vergemakkelijken van Europese territoriale samenwerking (ETS) op zowel programma- als projectniveau, hetgeen behalve de uitvoering van specifieke projecten ook programmering in ruimere zin inhoudt.

Momenteel zijn er twee EGTS'en die ETS-programma's uitvoeren: de Grande Région-EGTS, die fungeert als managementautoriteit (MA) voor het Grande Région-programma; en de ESPON-EGTS, die een specifieke functie heeft, aangezien zij de enige begunstigde is en als zodanig verantwoordelijk is voor het uitvoeren van het ESPON-programma 2014-2020⁷.

Sommige EGTS'en zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van kleine projectfondsen in specifieke ETS-programma's: de RDV-EGTS en de Via Carpatia-EGTS beheren het kleine projectfonds⁸ in hun respectieve geografische gebieden onder het Interreg-programma van Hongarije en Slowakije. Twee EGTS'en zijn elk enig begunstigde van ETS-projecten, en de GO-EGTS voert een geïntegreerde territoriale investering (ITI) uit.

In 2017 waren 33 EGTS'en als hoofdpartner of partner bij circa 83 ETS-projecten betrokken. EGTS'en zijn ook op andere manieren bij ETS betrokken, bijvoorbeeld door het medefinancieren of vergemakkelijken van ETS-projecten of -programma's.

3. BEOORDELING VAN DE TOEPASSING VAN DE EGTS-VERORDENING

De diensten van de Commissie hebben nauw samengewerkt met het Comité van de Regio's (CvdR) om de benodigde gegevens te verzamelen voor het beoordelen van de toepassing van de gewijzigde EGTS-verordening. De voornaamste gegevensbronnen waren het EGTS

⁶ *Experience of European groupings of territorial cooperation (EGTC)* (Ervaringen met Europese groeperingen voor territoriale samenwerking (EGTS)), Moro Praxis (2017).

⁷ Luxemburg en Frankrijk nemen deel aan de Grande Région-EGTS. Luxemburg en België nemen deel aan de ESPON-EGTS.

⁸ Het "fonds voor kleinschalige projecten" wordt uitgevoerd in het kader van twee prioritaire assen van het Interreg V-A-samenwerkingsprogramma Slowakije-Hongarije en moet bijdragen aan de prioritaire doelstellingen hiervan. RDV-EGTS en Via Carpatia-EGTS zijn EGTS'en in het grensgebied van Hongarije en Slowakije.

monitoring report 2017 van het CvdR⁹ en een in opdracht uitgevoerde studie¹⁰ ter beoordeling van de vragen en indicatoren in de bijlage bij de toekomstige gedelegeerde handeling betreffende de uitvoeringsindicatoren van de EGTS.

De uitkomst van de analyse van de verzamelde gegevens is met het CvdR besproken en overeengekomen.

3.1. Doeltreffendheid van de EGTS-verordening

Bij de analyse van de doeltreffendheid van de EGTS-verordening, zoals gewijzigd, werd gekeken hoe succesvol de EU-actie was geweest bij het behalen van de doelstellingen¹¹. De belangrijkste doelstellingen van de wijzigingen waren:

- het vergemakkelijken van de oprichting van een EGTS;
- het verduidelijken van een aantal bepalingen; en
- het bevorderen van een wijder verbreid gebruik van EGTS'en.

Tussen 21 juni 2014 en december 2017 zijn in totaal 21 nieuwe EGTS'en opgericht. Deze toename in het totaal aantal EGTS'en met maar liefst 44 % laat zien dat er sinds de eerste goedkeuring van de EGTS-verordening sprake is van een gestage stroom van oprichtingen.

Ook het aantal EGTS-leden is toegenomen, met meer dan 30 % van ruim 600 (21 juni 2014) tot ruim 800 (eind 2017). Het aantal leden van bestaande EGTS'en is in 2016 en 2017 aanzienlijk meer gestegen dan in voorafgaande jaren, hetgeen erop wijst dat de wijzigingen van de EGTS-verordening de uitbreiding van EGTS'en hebben vergemakkelijkt. De verduidelijking van de regels hieromtrent in de EGTS-verordening heeft aan deze ontwikkeling bijgedragen.

Ten minste tien EGTS'en waren bij grensoverschrijdende dienstverlening betrokken, hetzij in een rechtstreekse beheerfunctie hetzij indirect. De intentie van de huidige EGTS'en is in de toekomst te zorgen voor of bij te dragen aan een breder scala aan diensten, bijv. waarschuwingssystemen bij natuurrampen en grensoverschrijdende afvalrecycling¹². Dit duidt erop dat de wijzigingen van de EGTS-verordening relevant zijn.

In het algemeen maken EGTS'en melding van verschillende voordelen van het gebruik van het instrument¹³:

- ✓ ondersteuning van meerlagige governancestructuren die grensoverschrijdende bottom-upbenaderingen bevorderen waarmee het mogelijk wordt de grensoverschrijdende samenwerking te intensiveren en/of op een hoger niveau te laten plaatsvinden. De gewijzigde EGTS-verordening maakt wijzigingen in het lidmaatschap van een EGTS eenvoudiger, wat bevorderlijk is voor aanpassingen in lijn met de ontwikkeling van de EGTS;
- ✓ mogelijkheden voor grensregio's om gezamenlijke strategieën op verschillende gebieden beter te plannen en uit te voeren door hun gezamenlijke belangen en een

⁹ *EGTC monitoring report 2017* (EGTS-monitoringverslag), CvdR (2018).

¹⁰ *Assessment of the application of the EGTC Regulation* (Beoordeling van de toepassing van de EGTS-verordening), Spatial Foresight (2018) http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/egtc/

¹¹ Vanwege het ontbreken van referentiegegevens wordt voor sommige indicatoren die betrekking hebben op doeltreffendheid alleen het niveau op de einddatum van de gegevensverzameling vermeld, niet de toename gedurende de periode.

¹² Zie voetnoot 10.

¹³ Zie voetnoot 10.

gedeelde visie voor het grensgebied te formuleren. Sinds de wijziging heeft dit geleid tot betere dienstverlening;

- ✓ EGTS'en hebben als individuele begunstigen eenvoudiger toegang tot EU-financiering, omdat het aanvragen van EU-financiering via de EGTS voor de leden minder administratief werk met zich meebrengt, met name in de programmeringsperiode 2014-2020 van de ESI-fondsen. Het grensoverschrijdende of transnationale karakter van de EGTS maakt het ook makkelijker om bij het aanvragen van EU-financiering de EU-meerwaarde te benadrukken;
- ✓ het feit dat de EGTS een EU-rechtspersoon is, bevordert haar zichtbaarheid en de acceptatie door andere openbare lichamen. EGTS'en worden erkend als tussenpersonen die nieuwe grensoverschrijdende acties kunnen initiëren en in sommige gevallen meer invloed op de besluitvorming kunnen uitoefenen;
- ✓ EGTS'en bieden een betrouwbaar en duurzaam communicatiekanaal dat verschillende vormen van samenwerking in grensregio's vergemakkelijkt.

De doelstellingen om de oprichting van een EGTS te vergemakkelijken, een aantal bepalingen te verduidelijken en een wijder verbreid gebruik van EGTS'en te bevorderen zijn op verschillende manieren behaald. EGTS'en ondersteunen ETS niet als MA van ETS-programma's, maar voornamelijk door projecten en delen van programma's uit te voeren. De EGTS-verordening heeft bijgedragen aan de verduidelijking en het toegenomen gebruik van het instrument, met name waar het grensoverschrijdende dienstverlening en de deelname van landen buiten de EU betreft.

Ook door studies¹⁴ wordt bevestigd dat de duidelijkheid op een aantal gebieden is verbeterd, zoals met betrekking tot het lidmaatschap, de deelname van instanties uit landen buiten de EU en de relatie tussen de overeenkomst en de statuten van een EGTS. De werking van EGTS'en is versoepeld, nu toegang tot EU-financiering gemakkelijker lijkt te zijn geworden en aanpassingen van de overeenkomst (bijv. als gevolg van veranderingen in lidmaatschap) zijn vereenvoudigd.

De bijlage bij de EGTS-verordening omvat een interinstitutionele verklaring waarin het Europees Parlement, de Raad en de Commissie overeenkomen zich binnen de instellingen en samen met de lidstaten in te spannen om het gebruik van EGTS'en te ondersteunen. Op EU-niveau is het EGTS-platform van het CvdR vernieuwd, waardoor de toegang tot informatie met betrekking tot EGTS'en aanzienlijk is verbeterd. Het CvdR is ook meer betrokken geraakt bij promotieactiviteiten in verband met EGTS'en, waaronder evenementen en publicaties.

In zijn jaarlijkse EGTS-monitoringverslag meldt het CvdR een intensivering van activiteiten ter ondersteuning van EGTS'en in de lidstaten. EGTS'en worden inmiddels door meer lidstaten bevorderd, en op steeds meer verschillende manieren¹⁵. Hoe doeltreffend deze activiteiten zijn, blijkt uit het toenemende gebruik van het EGTS-instrument, zowel wat betreft de thema's die worden aangepakt als wat betreft het geografische bereik. De doeltreffendheid van de activiteiten ter bevordering van EGTS'en varieert evenwel sterk, omdat niet alle lidstaten in dit opzicht actief zijn. Ondanks de successen die bij het bevorderen van EGTS'en zijn geboekt, blijft het krijgen van toegang tot ETS-financiering enige moeilijkheden opleveren. Dit duidt op de noodzaak van nadere inspanningen op dit vlak¹⁶.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld Krzymuski en Kubicki (2014) en Krzymuski (2017).

¹⁵ CvdR (2017a). EGTS monitoring report 2016 en effecten van crises in het Schengengebied op het werk van EGTS'en.

¹⁶ CvdR (2017b). Vereenvoudiging van de uitvoering van cohesiebeleid. Workshop over Europese territoriale samenwerking (ETS). Eindverslag. Brussel.

3.2. Efficiëntie van de EGTS-verordening

Voor het bepalen van efficiëntie wordt de relatie tussen gebruikte hulpmiddelen of input en tot stand gebrachte veranderingen of resultaten in aanmerking genomen¹⁷.

In het geval van EGTS'en werd een vergelijking getrokken tussen EGTS'en en andere vergelijkbare structuren krachtens nationaal of internationaal recht. De conclusie was dat de kosten van het oprichten van een EGTS in de meeste gevallen te beperkt waren om te kunnen dienen als relevante indicator van efficiëntie.

Andere aspecten werden als relevanter aangemerkt bij het vergelijken van EGTS'en en structuren die krachtens nationaal of internationaal recht zijn opgericht:

- ✓ de veelzijdigheid van de EGTS wordt zeer gewaardeerd. Wanneer een EGTS is opgericht, kan deze voor zeer uiteenlopende doeleinden worden ingezet¹⁸. Binnen de vaak ruim geformuleerde taken van een EGTS kunnen de feitelijke werkterreinen eenvoudig worden bijgesteld, terwijl de hoofdstructuur van de EGTS intact blijft; en
- ✓ een van de unieke en belangrijkste voordelen van EGTS'en is dat ze rechtspersoonlijkheid hebben en daarom gerechtigd zijn activiteiten in de landen in kwestie te verrichten.

3.3. Relevantie van de EGTS-verordening

Voor het bepalen van de relevantie-indicator wordt in aanmerking genomen in hoeverre de doelstellingen en bepalingen van de EGTS-verordening aansluiten bij de behoeften van de kandidaat-leden van de EGTS¹⁹.

Ten aanzien van de wijziging van de EGTS-verordening, waarmee de doelstellingen voor het instellen van een EGTS en de reikwijdte van EGTS'en zijn verruimd, kan worden geconcludeerd dat een aanzienlijk aantal van de huidige EGTS'en gebruikmaakt van andere EU-fondsen dan ETS ter ondersteuning van hun specifieke thematische doelstellingen.

Sinds het begin van de programmeringsperiode 2014-2020 wordt de betrokkenheid van EGTS'en bij ETS over het algemeen ondersteund door een sterkere juridische koppeling tussen de EGTS-verordening en de EU-verordeningen inzake cohesiebeleid²⁰. Daarnaast is de algehele betrokkenheid van EGTS'en bij samenwerkingsprogramma's aanzienlijk toegenomen. Bijna de helft van de EGTS'en is tegenwoordig betrokken bij de uitvoering van ETS-programma's, in de meeste gevallen als partner in een of meer projecten.

De wijziging van de EGTS-verordening heeft evenwel niet geleid tot de oprichting van nieuwe EGTS'en die optreden als MA van ETS-programma's. Ook maken de EGTS'en slechts zeer zelden gebruik van de optie om op te treden als individuele begunstigde van een actie. Een mogelijke reden voor dat laatste is dat met name in de beginfasen van de

¹⁷ De belangrijkste bevindingen bieden slechts kwalitatieve inzichten. Om kwantitatieve gegevens te verkrijgen over de relatie tussen de kosten van een EGTS vergeleken met soortgelijke structuren krachtens nationaal of internationaal recht, zou diepgaande analyse met behulp van controlegroepen nodig zijn.

¹⁸ Zie CvdR(2018) voor meer informatie.

¹⁹ Vanwege het ontbreken van referentiegegevens wordt voor de meeste indicatoren en de bijbehorende subcategorieën alleen het niveau op de laatste datum van de gegevensverzameling vermeld, niet de toename gedurende de periode.

²⁰ Zie bijvoorbeeld *The European grouping of territorial cooperation as an instrument for promotion and improvement of territorial cooperation in Europe* (De Europese groepering van territoriale samenwerking als instrument voor het bevorderen en verbeteren van territoriale samenwerking in Europa), Europees Parlement (2015), blz.31.

programmeringsperiode 2014-2020 ETS-programma's veel verduidelijking vereisten²¹; dit kan verdere aanvragen van individuele begunstigen in spe hebben ontmoedigd.

Er blijven ambiguïteiten bestaan. In artikel 8, lid 2, van de EGTS-verordening wordt onderscheid gemaakt tussen de wetgeving met betrekking tot de handhaving van de overeenkomst (onder g), waar de organen van de EGTS optreden (onder h) en de activiteiten van de EGTS (onder j). Het lijkt geen twijfel dat in de overeenkomst het toepasselijk recht moet worden omschreven met betrekking tot alle drie de elementen, maar het is nog niet helemaal duidelijk hoe gedetailleerd het overzicht van toepasselijk recht dat "rechtstreeks relevant is voor de activiteiten van de EGTS" moet zijn²². De Commissie stelt zich op het standpunt dat "rechtstreeks relevant" recht nauw moet samenhangen met de "gespecificeerde taken": een EGTS die is opgericht om een ziekenhuis te beheren heeft specifiekere taken dan een EGTS die is opgericht om een gebied in brede zin te ontwikkelen.

3.4. Europese meerwaarde

Voor het bepalen van de Europese meerwaarde-indicator wordt in aanmerking genomen of EGTS'en zijn opgericht vanwege de EGTS-verordening. De EU-meerwaarde hangt nauw samen met de kenmerkende voordelen van EGTS'en die doorgaans worden genoemd²³. De voordelen van een EGTS in vergelijking met soortgelijke juridische entiteiten bieden waardevolle kwalitatieve informatie voor het beoordelen van de Europese meerwaarde van de EGTS.

Volgens de literatuur²⁴ zijn de voordelen als volgt:

- ✓ omdat EGTS'en rechtspersonen zijn, maken ze snellere en efficiëntere besluitvorming mogelijk in grensoverschrijdende omgevingen waar meerdere overheden bij betrokken zijn;
- ✓ EGTS'en maken samenhang, permanentie en coördinatie mogelijk, bevorderen gemeenschappelijke doelstellingen en stabiliseren samenwerking in grensregio's;
- ✓ EGTS'en worden beschouwd als onafhankelijk van losstaande politieke beslissingen en ontwikkelingen die in de weg zouden kunnen staan van de vaststelling of uitvoering van maatregelen die nuttig zijn voor samenwerkingsgebieden die zich over meerdere landen uitstrekken;
- ✓ EGTS'en bieden samenwerkingsgebieden onderhandelingsmacht waarmee ze hun belangen kunnen verdedigen; en
- ✓ EGTS'en matigen het scheidende effect van interne grenzen, waardoor ze samenhang binnen de EU bevorderen en de zichtbaarheid van het EU-beleid op lokaal niveau verbeteren.

Europese meerwaarde wordt door een groot aantal EGTS'en bevestigd wanneer ze voordelen uitlichten die ze zonder het EGTS-instrument niet zouden kunnen verwezenlijken.

²¹ CvdR (2017b). Vereenvoudiging van de uitvoering van cohesiebeleid. Workshop over Europese territoriale samenwerking (ETS). Eindverslag. Brussel.

²² Zie voetnoot 10.

²³ Over de structuren en netwerken voor territoriale samenwerking die enkel door middel van EGTS'en zijn opgericht, konden kwantitatieve noch kwalitatieve gegevens worden verkregen. De indicator bleek voor EGTS'en te moeilijk te bepalen bij het verzamelen van gegevens voor het monitoringverslag 2017. Als gevolg hiervan zijn de bevindingen beperkt tot een kwalitatieve beoordeling van de voordelen van het oprichten van een rechtspersoon krachtens EU-recht vergeleken met andere nationale of internationale organen.

²⁴ Het onderstaande is met name gebaseerd op antwoorden van EGTS'en tijdens het verzamelen van gegevens voor het EGTS-monitoringverslag 2017 en Zillmer en Luer (2017, blz. 15-21).

3.5. Vereenvoudiging

De mate van vereenvoudiging wordt beoordeeld op basis van de vraag of de administratieve kosten en lasten zijn verminderd en of een interventie sneller of op een minder complexe manier kan worden uitgevoerd. In het geval van EGTS'en is dit met name relevant in de opstartfase.

De indicatoren/bevindingen duiden erop dat de opstartperioden korter zijn geworden. Dit is met name het geval voor de fase vanaf het indienen van de eerste conceptovereenkomst tot de registratie van de EGTS. Geografische verschillen kunnen het gevolg zijn van het soort EGTS dat wordt opgericht en de ervaring met het oprichten van een EGTS.

Volgens de indicatoren heeft de EGTS-verordening tot enige vereenvoudiging geleid. In veel gevallen echter komt de behoefte aan vereenvoudiging van EGTS-wetgeving niet uitsluitend, of zelfs niet in de eerste plaats, voort uit de EGTS-verordening, maar uit de nationale wetgeving van de lidstaten.

De wijziging heeft een aantal aspecten van de EGTS-verordening verduidelijkt, met name wat betreft het in dienst nemen van personeel, de verdeling en rangschikking van de overeenkomst en statuten van een EGTS, het lidmaatschap van verschillende actoren en de deelname van leden van buiten de EU. Hiermee is gehoor gegeven aan de behoeften van belanghebbenden in EGTS'en (ook kandidaat-leden) op deze punten.

4. VOORSTELLEN TOT VERBETERING²⁵

Een belangrijk uitgangspunt wat betreft eventuele verdere wijzigingen is dat het EGTS-instrument zo stabiel mogelijk moet worden gehouden, aangezien iedere wijziging vaak leidt tot nieuwe onzekerheid. Binnen het huidige kader is het mogelijk het gebruik van EGTS'en te vergemakkelijken door middel van meer informatie en betere coördinatie tussen lidstaten en goedkeuringsinstanties, en door de EGTS'en nadrukkelijker te bevorderen in de context van EU-financieringsinstrumenten.

De EGTS is een betrekkelijk nieuw hulpmiddel, en bij veel potentiële deelnemers ontbreekt het nog aan de vereiste kennis en ervaring. Als gevolg hiervan bestaat er behoefte aan meer informatie, met name over juridische kwesties omtrent het ontwerp van een EGTS en het opstellen van de bijbehorende statuten en overeenkomst.

Bij de oprichting van een EGTS zijn doorgaans meerdere lidstaten betrokken, die de EGTS-verordening mogelijk op verschillende manieren uitvoeren. Gestandaardiseerde vereisten en procedures kunnen bijdragen tot meer rechtszekerheid, zowel voor de EGTS-partners als voor de betrokken instanties. Door middel van regelmatige bijeenkomsten en uitwisseling van informatie tussen goedkeuringsinstanties zal dan ook blijvend aandacht worden besteed aan bovenstaande kwesties.

De behoefte aan betere coördinatie heeft ook betrekking op contacten tussen potentiële EGTS-leden en goedkeuringsinstanties en tussen goedkeuringsinstanties in verschillende lidstaten. Naast de administratieve vragen moet er ook overeenstemming worden bereikt over

²⁵ Aan de hand van gegevens uit *Experience of European groupings of territorial cooperation (EGTC)* (Ervaringen met Europese groeperingen voor territoriale samenwerking (EGTS)), Moro Praxis (2017), *The European grouping of territorial cooperation as an instrument for the promotion and improvement of territorial cooperation in Europe* (Europese groepering voor territoriale samenwerking als instrument voor bevordering en verbetering van territoriale samenwerking in Europa), Europees Parlement (2015) en *Assessment of the application of the EGTC Regulation* (Beoordeling van de toepassing van de EGTS-verordening), Spatial Foresight (2018).

de inhoud van de EGTS. Dit proces kan worden bevorderd via de uitwisseling van informatie en beste praktijken tussen goedkeuringsinstanties, EGTS'en en het CvdR.

Door betere communicatie over het EGTS-instrument in het kader van EU-financieringsprogramma's kan het gebruik van dat instrument en zijn toegang tot EU-financiering bevorderd worden zoals voorzien in artikel 3 van voorstel van de Commissie COM(2018) 374²⁶. Dit zou met name van belang zijn bij de aanvang van de volgende programmeringsperiode (na 2020).

Het werk van EGTS'en zal verder worden bevorderd door nieuwe instrumenten die zijn voorgesteld, zoals het ECBM²⁷, die het mogelijk moeten maken dat de regels van de ene lidstaat op vrijwillige basis in de naburige lidstaat worden toegepast ten behoeve van een specifiek project of diensten van algemeen economisch belang. EGTS'en zijn, vanwege hun volledig institutionele aard, immers niet geschikt om juridische en administratieve belemmeringen uit de weg te ruimen²⁸. EGTS'en kunnen een oplossing bieden voor andere kwesties die worden uitgelicht in de mededeling van de Commissie betreffende het stimuleren van groei en cohesie in grensregio's van de EU²⁹, bijv. grensoverschrijdende toegankelijkheid vergemakkelijken of samenwerking in de gezondheidszorg bevorderen, zoals de EGTS van het grensoverschrijdende Cerdanya-ziekenhuis.

EGTS'en dienen vaak als proeftuin om verschillen tussen lidstaten bij het toepassen van EU-wetgeving te overbruggen. Bij wijze van mogelijke follow-up zouden EGTS'en gebruikt kunnen worden als casestudy's over de vraag hoe deze verschillen worden aangepakt.

5. CONCLUSIES

Met de gewijzigde verordening wordt beoogd de oprichting en werking van EGTS'en te vergemakkelijken en een aantal bestaande bepalingen te verduidelijken. De verordening heeft niet alleen geleid tot een aanzienlijke toename (44 %) van het totaal aantal EGTS'en, maar maakt EGTS'en ook efficiënter en doeltreffender bij het bevorderen van samenwerking in de uitvoering van EU-beleid.

Uit de analyse die is uitgevoerd op basis van indicatoren die betrekking hebben op doeltreffendheid, efficiëntie en relevantie, blijkt dat de doelstellingen om de oprichting van een EGTS te vergemakkelijken, een aantal bepalingen te verduidelijken en een wijder verbreid gebruik van het EGTS-instrument mogelijk te maken, zijn behaald.

De EGTS-verordening draagt bij aan de verduidelijking en het breder gebruik van het EGTS-instrument, met name voor grensoverschrijdende dienstverlening. Ook wordt in een aantal opzichten meer helderheid verschaft, zoals met betrekking tot het lidmaatschap, de deelname van instanties uit landen buiten de EU en de relatie tussen de overeenkomst en de statuten van de EGTS. Het aantal EGTS-leden is sinds de aanvang van de programmeringsperiode 2014-2020 met meer dan 30 % toegenomen, en door de opkomst van EGTS'en met een externe dimensie zal specifieke actie van actoren op alle niveaus vereist zijn.

²⁶ Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende specifieke bepalingen voor de doelstelling "Europese territoriale samenwerking" (Interreg) ondersteund door het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling en financieringsinstrumenten voor extern optreden (artikel 3) – COM(2018) 374 final, 29.5.2018.

²⁷ Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende een mechanisme om juridische en administratieve belemmeringen in een grensoverschrijdende context uit de weg te ruimen – COM(2018) 373 final, 29.5.2018.

²⁸ Door artikel 7, lid 4, van Verordening (EG) nr. 1082/2006 wordt uitgesloten dat EGTS'en regelgevende bevoegdheden uitoefenen.

²⁹ COM(2017) 534 final, 20.9.2017

Over het geheel genomen zijn EGTS'en veel meer bij samenwerkingsprogramma's betrokken; slechts enkele echter houden zich bezig met het uitvoeren van ETS-projecten als individuele begunstigde of met het beheren van (delen van) een programma.

Europese meerwaarde wordt door een groot aantal EGTS'en bevestigd wanneer ze voordelen uitlichten die ze zonder het EGTS-instrument niet zouden kunnen verwezenlijken.

De gewijzigde EGTS-verordening heeft tot enige vereenvoudiging geleid. De noodzaak tot het vereenvoudigen van EGTS-wetgeving ontstaat echter niet in de eerste plaats op EU-niveau, maar vloeit voort uit aanvullende voorwaarden die door de lidstaten worden opgelegd.

De doeltreffendheid van activiteiten voor het bevorderen van EGTS'en verschilt sterk van land tot land. Ondanks de aanvullende inzet ter bevordering van EGTS'en blijven verdere inspanningen nodig om het EGTS-instrument nog efficiënter en doeltreffender te maken bij het bevorderen van samenwerking in de uitvoering van EU-beleid.

De uitdagingen die zijn benoemd duiden erop dat de EGTS'en en de goedkeuringsinstanties wat betreft rechtszekerheid meer gebaat zouden zijn met gestandaardiseerde vereisten en procedures dan met nadere wijzigingen van de EGTS-verordening. Voor doeltreffender EGTS'en en eenvoudiger regelingen waardoor zij worden beheerst, is meer afstemming onder de lidstaten nodig om de interpretatie en toepassing van de verordening te verbeteren, moeilijkheden als gevolg van verschillen in uitvoering op te lossen en uiteenlopende nationale juridische kaders te coördineren. Een meer effectieve bevordering van EGTS'en in het kader van EU-financieringsinstrumenten – met name de ETS-programma's – zal hun toegang tot EU-fondsen ten goede komen.