

**NEW OPPORTUNITY OF THE EUROPEAN GOVERNANCE –
THE LEGAL FRAMEWORK OF THE EUROPEAN TERRITORIAL
COOPERATION IN THE NEW COHESION POLICY**

**AZ EURÓPAI KORMÁNYZÁS ÚJ LEHETŐSÉGE - AZ EURÓPAI
TERÜLETI EGYÜTTMŰKÖDÉS JOGI KERETEI AZ ÚJ EURÓPAI
KOHÉZIÓS POLITIKÁBAN⁴**

Zsuzsanna FEJES, PhD, associate professor in law and political science
University of Szeged, Faculty of Law
National University of Public Service, Faculty of Public Administration
Address: H-1118 Budapest, Ménesi út 5.
Phone: +36 30 5877443
E-mail: fejes.zsuzsanna@uni-nke.hu

⁴ A tanulmány elkészítése a TÁMOP 4.2.4.A/2-11-1-2012-0001 Nemzeti Kiválóság Program című kiemelt projekt keretében zajlott. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

AZ EURÓPAI KORMÁNYZÁS ÚJ LEHETŐSÉGE - AZ EURÓPAI TERÜLETI EGYÜTTMŰKÖDÉS JOGI KERETEI AZ ÚJ EURÓPAI KOHÉZIÓS POLITIKÁBAN

NEW OPPORTUNITY OF THE EUROPEAN GOVERNANCE – THE LEGAL FRAMEWORK OF THE EUROPEAN TERRITORIAL COOPERATION IN THE NEW COHESION POLICY

Key words: European integration, Territorial governance, European cohesion policy, European Groupings of the Territorial Cooperation (EGTC)

Abstract

The lack of unified legal regulation of the cross-border cooperation originates from the diversity of the legal systems was absent from the legislation of the European Union for a long time. The aim of the study is to examine the Regulation (EC) No 1082/2006 on EGTC, which is a response to the lack of legal and institutional instruments, and ensures common cooperation facilities with legal personality for the local and regional authorities and member states. The study summarizes the advantages of EGTC, how to response a new alternative to increase the efficiency, legitimacy and transparency of the activities of territorial cooperation, and at the same time secures legal certainty. The revised EGTC Regulation (1302/2013/EU) contains the most important pieces of legislation related to the cohesion policy and most of the programmes funded by the EU in the period 2014-2020.

Kulcsszavak: Európai integráció, területi irányítás, Európai kohéziós politika, Európai Területi Együttműködési Csoportosulás (EGTC)

Kivonat

A határon átnyúló együttműködések egységes jogi szabályozásának hiánya, amely a tagállamok jogrendszereinek különbözőségéből eredeztethető, az Európai Unió jogrendjében is hosszú időn keresztül megmutatkozott. A tanulmány célja, hogy bemutassa az Európai Unió 1082/2006/EK EGTC-rendeletét, amely választ jelent a jogi és intézményi eszközrendszer hiányára, olyan közös együttműködési lehetőséget biztosít a helyi és regionális hatóságok, valamint a tagállamok számára, amely jogi személyiséggel rendelkezik. A tanulmány összegzi az EGTC előnyeit és azt, hogy miként nyújt új alternatívát a területi együttműködések tevékenységének hatékonyságára, legitimitására, és átláthatóságára, és ezzel egyidejűleg jogbiztonságot is teremt. A felülvizsgált rendelet (1302/2013/EU) a kohéziós jogszabálycsomag egyik legfontosabb részét jelenti, amely az EU 2014-2020 költségvetési időszakára vonatkozik.

BEVEZETÉS

Az Európai Unió jogalkotása a határon átnyúló együttműködések minőségi reformját hozta létre azáltal, hogy megteremtette a különböző típusú, határon átnyúló (határ menti, transznacionális, interregionális) kooperációk közös szabályokon alapuló, valódi intézményesülésének lehetőségét az 1082/2006/EK rendelettel (a továbbiakban: EGTC-rendelet). Ezzel megvalósult a határon átnyúló szervezetek uniós jogi és belső jogi

megegerősítése. A rendelet a határon átnyúló együttműködések szereplői számára olyan egységes struktúrák (*European Grouping for Territorial Cooperation* – Európai Területi Együttműködési Csoportosulás, magyarul Európai Területi Társulás, a továbbiakban: ETT/EGTC) kialakítását teszi lehetővé, amelyek jogi személyiséggel rendelkeznek, és egységesen a székhely szerinti tagállam joga alapján működnek.

A rendelet alkalmazásáról az Európai Bizottság 2011. július 29-én az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak szóló jelentést fogadott el,⁵ a rendelet végrehajtásának addigi tapasztalatairól, melynek alapján 2013. december 17-én megszületett az Európai Parlament és Tanács 1302/2013/EU rendelete, amely 2014 június 22-től alkalmazandó.

A tanulmány bemutatja az európai területi együttműködésre vonatkozóan az Európai Unió jogi szabályozási kereteit, kiemelve az EGTC-k 2014-2020 közötti kohéziós politika célrendszerében betöltött szerepét. Vizsgálja az együttműködések eddigi eredményeit, gyakorlati megvalósulásának folyamatát, valamint azok jogi és intézményi kereteinek továbbfejlesztési lehetőségeit.

Az EGTC szabályozás jogi keretei

Bár az EGTC-szabályozás rendeleti úton jött létre, a *végrehajtási szabályok megalkotása az egyes tagállamokra hárul*,⁶ ami 28 különböző tagállam nemzeti jogszabályának megalkotását jelenteti. Az EGTC-rendelet meghatározta a közös irányvonalakat, majd annak részletes tartalmát valamennyi tagállam a saját jogi és közigazgatási rendszeréhez kell, hogy igazítsa. Ennek követelménye fogalmazódik meg az EGTC-rendelet Preambulumában,⁷ miszerint a rendelet messzemenőkéig figyelembe véve a *szubszidiaritás és az arányosság* elvét, úgy teremti meg a szabályozási kereteket, hogy közben tiszteletben tartja valamennyi tagállam alkotmányos rendjét. Ezzel a tagállamokra bízta a nemzeti végrehajtási szabályok megalkotását, annak érdekében, hogy minden együttműködés

⁵ Az Európai Parlament és Tanács 1302/2013/EU Rendelete (2013. december 17.) az európai területi együttműködési csoportosulásokról szóló 1082/2006/EK rendeletnek a csoportosulások létrehozásának és működésének egyértelművé tétele, egyszerűsítése és javítása tekintetében történő módosításáról.

Preambulum (1)-(5)

⁶ A megfelelő nemzeti végrehajtási szabályokat Belgium és Németország kivételével valamennyi tagállam elfogadta. Ezekben az országokban az erős föderális államszerkezet következtében a végrehajtási szabályok tartományi szinten kerültek megalkotásra. A többi tagállam az alábbiak szerint csoportosítható: az első csoport (BG, HU, UK, GR, PT, RO) már 2007-ben, a második csoport (DK, EE, ES, FR, LT, PL, SK, SI) 2008-ban lépett a nyomukba, a harmadik csoport (CY, CZ, FI, IE, IT, LV, LU, NL, SE) 2009-ben fejezte be, míg Horvátország a jogharmonizációs folyamat keretében 2013-ban alkotta meg az EGTC-rendelethez kapcsolódó nemzeti végrehajtási jogszabályt.

⁷ 1082/2006/EK rendelet Preambulum (15) bekezdés: „A területi együttműködés feltételeit a Szerződés 5. cikkében meghatározott szubszidiaritás elvével összhangban kell megteremteni. Az e cikkben meghatározott arányosság elvének megfelelően ez a rendelet a tagállamok alkotmányos rendjét tiszteletben tartva nem lépi túl a célok eléréséhez szükséges mértéket, mivel a csoportosuláshoz történő csatlakozás önkéntes.”

esetében a tagállami jogrendhez leginkább igazodó, lehető leghatékonyabb intézményi struktúrával rendelkező EGTC jöhessen létre.⁸

Az EGTC-rendelet megalkotását követően tehát a tagállamok *többsége a nemzeti szabályozás* kialakítására koncentrált, miközben ezzel párhuzamosan zajlott az EGTC-projektek létrehozása. A közép- és kelet-európai országok esetében több sajátosság is eltérően befolyásolja az újfajta, határon átnyúló kapcsolatokat. A rendszerváltozásokat követően a közép- és kelet-európai térség határai mentén számos olyan kezdeményezés született, amely a szubnacionális (helyi és területi) szintek határon átnyúló kapcsolatainak kiépítésére irányult, de ezeket részben politikai okok, részben a szereplők tapasztalatlansága, részben pedig a még ki nem forrott jogi és közigazgatási környezet számos tekintetben megnehezítette.

Magyarország mindkét vonatkozásban élen járt, mivel az elsők között alkotta meg a rendelet végrehajtásához szükséges nemzeti jogszabályt az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 2007. évi XCIX. törvénnyel (továbbiakban: ETT/EGTC-törvény),⁹ és hazánkban alakult meg az európai viszonylatban másodikként bejegyzett csoportosulás, az Ister-Granum EGTC.¹⁰ A fővárosi és megyei kormányhivatalokról szóló, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő 2010. évi CXXVI. törvény az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 2007. évi XCIX. törvényt módosította. A törvénymódosítás az Európai Területi Együttműködési Csoportosulás nevet (angolul EGTC) az Európai Területi Társulás névre (ETT) változtatta. A módosítás 2010. december 4-én lépett hatályba. Az együttműködést szabályozó EGTC-rendelet és az ETT/EGTC törvény egyfajta „keretjogszabályként” együtt alkalmazandó a csoportosulások létrehozásának folyamatában, ez határozza meg az együttműködés megalakításában eljáró hatóságokat és annak eljárási rendjét. Ezt egészíti ki az európai területi együttműködési csoportosulással kapcsolatos jóváhagyási eljárás részletes szabályairól szóló 16/2010. (XII.15.) KIM-rendelet. A csoportosulás konkrét formáira, intézményi felépítésére és működési mechanizmusaira vonatkozóan a fenti rendelkezéseket

⁸ 1082/2006/EK rendelet 16. cikk (1) bekezdés alapján „a tagállamok meghozzák az e rendelet hatékony alkalmazásának biztosításához szükséges rendelkezéseket”, ami azt jelenti, hogy 2007. augusztus 1-ig minden tagállamnak meg kell alkotnia a saját nemzeti végrehajtási jogszabályát.

⁹ Zöld-Nagy Viktória: A területi együttműködések szervezeteire vonatkozó új közösségi jogi eszköz: az Európai Területi Együttműködési Csoportosulás. In: Kaiser Tamás – Ágh Attila – Kis-Varga Judit (szerk.): A régiók Magyarországa II. Hálózatok és labirintusok. MTA-MEH projekt, MTA Szociológiai Kutatóintézet, Budapest, 2007. 192–217.

¹⁰ Ocskay Gyula: Ister-Granum: Európában az elsők között. Az EGTC mint a határon átnyúló együttműködés új modellje. Európai Tükör 2008/7–8. 115–129. p.

az együttműködések Egyezménye és Alapszabálya egészíti ki, ami a kötelező elemeken kívül kvázi szervezeti és működési szabályzatként funkcionál.

Az új jogi eszköz létrehozása *választható, új alternatívaként* merült fel a területi együttműködési tevékenységek hatékonyságának növeléséhez, miközben az EGTC-rendelet nem akadályoz meg egyetlen intézményt sem abban, hogy a területi együttműködés jogi személyiséggel rendelkező vagy nem rendelkező, más formáját válassza. Az EGTC-rendelet nem szünteti meg, és nem korlátozza a korábban létrejött, sokkal részletesebb nemzetközi együttműködési szerződéseket, egyezményeket, így nem váltja fel a korábban kialakult intézményesült együttműködési formákat sem. A tagállamok és azok régiói, illetve egyéb szervezetei továbbra is megválaszthatják a számukra legmegfelelőbb együttműködési formát közös tevékenységük megvalósítására, akár a Madridi Keretegyezmény¹¹ szabályainak megfelelően, akár bilaterális és multilaterális egyezmények keretében, vagy egyébként a nemzetközi jog hatálya alatt. Ennek főként azon államok/szomszédaink (pl. Szerbia) vonatkozásában van jelentősége, amelyek nem csatlakoztak az Európa Tanács Madridi Keretegyezményéhez, illetve annak Jegyzőkönyveihez, továbbá nem rendelkeznek megfelelő két- vagy többoldalú államközi megállapodásokkal a határon átnyúló együttműködések jogi státuszának rendezésére.

Az 1082/2006/EK rendelet felülvizsgálata

Az EGTC-rendelet 17. cikke értelmében az *Európai Bizottságnak* 2011. augusztus 1-ig *jelentést* kellett készítenie az EGTC-rendelet tagállamokban tapasztalt alkalmazásáról, és *módosító javaslatot* volt köteles benyújtani az Európai Parlamenthez és a Tanácshoz.¹² A Bizottság a 2011. július 29-én elkészült jelentés alapján megküldte az EU Tanácsa számára a rendelet módosítására vonatkozó javaslatait, amelyben meghatározta azokat a területeket, ahol a rendelet korrigálására volt szükség. A javaslat elemei mögött meghúzódó filozófia három kulcsszóban határozható meg: folytonosság, átláthatóság, rugalmasság.

- *Folytonosság:* az EGTC alaptermészetén a jövőben nem kell változtatni, a már létező EGTC-k meglévő Alapszabályuk alapján működnek.
- *Átláthatóság:* az EGTC-rendelet azért kerül módosításra, hogy illeszkedjen az azóta hatályba lépett Lisszaboni Szerződés rendelkezéseihez; egyszerűsítse és egyértelművé tegye a tagállamok eltérő jogi és közigazgatási szabályainak

¹¹ European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities – Európai Keretegyezmény a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együttműködéséről. ETS No. 106 Madrid, 1980. 05. 21. (Továbbiakban: Madridi Keretegyezmény)

¹² 1082/2006/EK rendelet 17. cikk.

alkalmazását; valamint szélesebb körű átláthatóságot és kommunikációt tegyen lehetővé a további, új EGTC-k alapításához és működéséhez.

- *Rugalmasság:* a csoportosulások tevékenységének kiterjesztése a területi együttműködés bármely területére (tehát nem „elsődleges” feladatuk az Európai Regionális Fejlesztési Alap – a továbbiakban: ERFA – által finanszírozott programok és projektek irányítása); továbbá a jogi alap megteremtése harmadik országok hatóságainak tagként való részvételére.

A módosító rendeletben foglalt konkrét változtatások a tagságra, a csoportosulás Egyezményének és Alapszabályának tartalmára, a csoportosulás céljára, a nemzeti hatóságok általi jóváhagyás folyamatára, a foglalkoztatás és közbeszerzés tekintetében irányadó jogra, a pénzügyi felelősség kérdésére, valamint a kommunikációt érintő átláthatóbb eljárásokra irányultak.¹³

Az új rendelet értelmében az EGTC olyan *jogi személyiséggel rendelkező intézményi forma*,¹⁴ amely a jogi személyeknek biztosított legteljesebb jogképességgel rendelkezik: különösen ingó és ingatlan vagyont szerezhet, vagy azzal rendelkezhet, és személyzetet foglalkoztathat, valamint bíróság előtt eljárhat.¹⁵ Az együttműködések kiterjedése a korábbi lehetőségekhez képest sokkal tágabb keretek között kerül meghatározásra, ugyanis az EGTC célja, hogy az Unió gazdasági, társadalmi és területi kohéziójának megerősítése céljából tagjai között elősegítse és előmozdítsa különösen a területi együttműködést, ideértve a határokon átnyúló, transznacionális és interregionális együttműködési formák közül egyet vagy többet.¹⁶

A csoportosulás tagjai lehetnek

- tagállamok vagy nemzeti szintű hatóságok,
- regionális hatóságok,
- helyi hatóságok,
- a 2004/17/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 2. cikke (1) bekezdésének b) pontja értelmében vett közvállalkozások vagy a

¹³ Az Európai Bizottság Javaslat az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló, 2006. július 5-i 1082/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletnek („EGTC-rendelet”) a csoportosulások létrehozásának és működésének egyértelművé tétele, egyszerűsítése és javítása tekintetében történő módosításáról. COM (2011) 610 final/2 2011/0272 (COD) Brüsszel, 2012. 03. 14.1-4. p. (Továbbiakban: COM(2011) 610)

¹⁴ 1082/2006/EK rendelet 1. cikk (3) bekezdés.

¹⁵ 1082/2006/EK rendelet 1. cikk (4) bekezdés.

¹⁶ 1302/2013/EU rendelet 1. cikk 1. a) pont.

2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv szerinti közjogi intézmények,

- az alkalmazandó uniós és nemzeti jognak megfelelően általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozások, továbbá
- harmadik országok nemzeti, regionális vagy helyi hatóságai, vagy a harmadik országoknak a d) pontban említettekkel egyenértékű intézményei vagy közvállalkozásai

ha azok legalább két tagállam területén helyezkednek el.¹⁷ Az új módosítás értelmében a csoportosulás állhat olyan tagokból is, amelyek csak egy tagállam területén (vagy tengeren túli országban vagy annak területén) és egy vagy több, az említett tagállammal – ideértve annak legkülső régióit is – határos harmadik ország területén helyezkednek el, amennyiben az adott tagállam az ilyen csoportosulást összeegyeztethetőnek tartja az érintett harmadik országokkal kialakított, határokon átnyúló vagy transznacionális együttműködés vagy kétoldalú kapcsolatok keretében megvalósuló területi együttműködésének tárgykörével.¹⁸

A módosító rendelet a tagságra vonatkozó szabályai üdvözlendő módon a harmadik, *nem EU-tagállamok csatlakozásának* megkönnyítésére irányulnak. A továbbiakban Magyarország számára fontos kérdés lehet, hogy miként kapcsolható be például *Ukrajna (és rövid távon Szerbia), mint nem EU-tagállam* az uniós tagok által kezdeményezett EGTC-jellegű együttműködésbe. Szerbia esetében a csatlakozási tárgyalások¹⁹ megkezdésével, annak részeként könnyebb kialakítani az EGTC alkalmazásához szükséges, EGTC-rendelettel összhangban álló nemzeti jogszabályt, amely folyamatnak tagjelölt országgént Szerbia is részesévé válik. Ezt a folyamatot sürgeti az a tény is, hogy a közös határszakaszokra tekintettel Magyarország, Horvátország és Románia is arra törekszik, hogy a közös együttműködési területeken mielőbb élhessen az EGTC keretében alkalmazható uniós pályázati lehetőségekkel. Ezért lenne fontos a Magyarország és Szerbia részéről az Európa Tanács által kidolgozott, a Madridi Keretegyezmény minta-megállapodásait jóval meghaladó területi együttműködési csoportra (ECG) vonatkozó Harmadik Kiegészítő Jegyzőkönyv elfogadása, amely az EU-n kívüli országok számára is egységes intézményesült formát biztosítana a határon átnyúló együttműködésekre vonatkozóan, így betölthetné a jelenleg fennálló joghézagot.

¹⁷ 1302/2013/EU rendelet 1. cikk 3. pont.

¹⁸ 1302/2013/EU rendelet 1. cikk 4. pont.

¹⁹ Takács Zoltán: Felsőoktatási határ/helyzetek, MTT Könyvtár 15. Szabadka, 2013. 223-248. p.

Az *EGTC működésére* vonatkozóan a rendelet a csoportosulást felruházza azzal a képességgel, hogy tagjai – vagyis a tagállamok, területi vagy helyi hatóságok – nevében eljárjon. A ráruházott feladatokat a tagoknak egy európai területi együttműködési Egyezmény keretében kell megállapítaniuk, majd az Egyezmény alapján fogadják el az EGTC Alapszabályát.

Az *alkalmazandó jog* tekintetében az EGTC-rendelet 2. cikke irányadó, amely azt mondja ki, hogy a „csoportosulást annak a tagállamnak a jogalanyaként kell kezelni, amelyben létesítő okirat szerinti székhelye található”,²⁰ így az az állam, amelyik nem az EGTC-székhely szerinti állama, köteles magára nézve kötelezően elismerni egy másik állam joghatóságát. A csoportosulás létesítő okirat szerinti székhelyének olyan tagállamban kell lennie, amelynek joga szerint hozták létre a csoportosulás legalább egy tagját.²¹

Az EGTC-rendelet 4. cikke is módosításra került, amely a csoportosulás létrehozására vonatkozó rendelkezések között előírja, hogy valamennyi leendő tag köteles értesíteni saját tagállamát a csoportosulásban való részvételi szándékáról, majd *a tagállam jóváhagyása* szükséges a részvételhez. A *tagállami jóváhagyó hatóságok* általában minisztériumok vagy más formában működő központi államigazgatási szervek. A jóváhagyás az új rendelet értelmében úgy zajlik, hogy a leendő tag által küldött értesítést követően az azt kézhez vevő tagállam az alkotmányos rendjének figyelembevételével jóváhagyja az Egyezményt és a leendő tag részvételét a csoportosulásban. A jóváhagyást a tagállam megtagadhatja, ha úgy ítéli meg, hogy a tag részvétele nem felel meg a rendeletnek, vagy egyébként az uniós vagy nemzeti jogba ütközik, a részvétel az adott tagállam közérdeke vagy közrendje alapján nem indokolt, vagy az Alapszabály nincs összhangban az Egyezménnyel.²²

A jóváhagyás megtagadása esetén a tagállamnak meg kell indokolnia a jóváhagyás megtagadását, és – adott esetben – javaslatot kell tennie az Egyezmény szükséges módosításaira. A tagállamnak az értesítés kézhezvételétől számított hat hónapon belül kell döntenie a jóváhagyásról. Amennyiben az értesítést kézhez vevő tagállam az említett határidőn belül nem emel kifogást, a leendő tag részvételét és az Egyezményt jóváhagyottnak kell tekinteni, vagyis hallgatólagos (automatikus) jóváhagyást vezet be, amennyiben egy jóváhagyó hatóság 6 hónap után sem válaszol. Ahhoz azonban, hogy a

²⁰ 1082/2006/EK rendelet 2. cikk (1) bekezdés b) pont.

²¹ 1302/2013/EU rendelet 1. cikk 1. b) pont.

²² 1302/2013/EU rendelet 1. cikk 5.a) pont.

csoportosulás létrejöhesse, annak a tagállamnak, amelynek a területén a csoportosulás javasolt létesítő okirat szerinti székhelye lesz, formálisan jóvá kell hagynia az egyezményt.

Magyarországon 2010. december 16. napjától az EGTC-tagi jóváhagyás iránti kérelmeket a Fővárosi Törvényszék helyett a Közigazgatásért és Igazságügyért felelős Miniszterhez kell benyújtani. A jóváhagyási eljárásra a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló, 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban Ket.) alapján kerül sor, az európai területi együttműködési csoportosulással kapcsolatos jóváhagyási eljárás részletes szabályairól szóló 16/2010. (XII. 15.) KIM. rendeletben foglalt eltérésekkel. Ezek alapján a kérelem elbírálására 30 napos határidő áll nyitva, mely indokolt esetben újabb 30 nappal meghosszabbítható. A Közigazgatási és Igazságügyi Miniszter döntése ellen a *Fővárosi Törvényszéknél lehet jogorvoslattal* élni. A kereseti kérelmet a döntés kézhezvételétől számított 30 napon belül a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumhoz 3 példányban kell benyújtani.

A csoportosulást érintő jogvitákban az uniós jogszabályokat kell alkalmazni, amennyiben pedig az uniós jogszabályok nem tartalmaznak előírásokat, a jogvita rendezésére illetékes bíróságok annak a tagállamnak a bíróságai, amelyben a szervezet létesítő okirat szerinti székhelye található.²³

A rendelet további módosítása értelmében az EGTC-t abban tagállamban kell bejegyezni vagy közzétenni (vagy mindkettőt), az e tagállamban alkalmazandó nemzeti jognak megfelelően, amelyben a csoportosulás létesítő okirat szerinti székhelye található. A csoportosulás az Egyezmény és az Alapszabály bejegyzésének vagy közzétételének napján – attól függően, hogy melyik történik előbb – szerez jogi személyiséget. A magyar nemzeti szabályozás szerint a jóváhagyást követően, ha az EGTC székhelye Magyarországon van, a *Fővárosi Törvényszék nyilvántartásba veszi* az EGTC-t, amennyiben a megalakuláshoz szükséges feltételek fennállnak és a tagok csatolták a szükséges dokumentumokat.²⁴ A nyilvántartásba vétel másik fontos kritériuma, hogy a partnerországnak a jóváhagyása is meglegyen. Az eljárásban a jogi képviselő kötelező. A jogi képviselőnek nemcsak a bejegyzési eljárás során van szerepe, hanem a leendő tagoknak a csoportosulás létrehozásáról szóló döntése meghozatalától kezdve az Egyezmény és az Alapszabály elkészítéséig, illetőleg a nyilvántartásba vételi eljárás befejezéséig.

²³ 1082/2006/EK rendelet 15. cikk (2) bekezdés.

²⁴ 2007. évi XCIX. tv. 5. §.

A tagok tájékoztatják az érintett tagállamokat és a Régiók Bizottságát az Egyezmény és az Alapszabály bejegyzéséről vagy közzétételéről. A csoportosulás gondoskodik arról, hogy az Egyezmény és az Alapszabály bejegyzését vagy közzétételét követő tíz munkanapon belül az e rendelet mellékletében foglalt minta szerint készített kérelmet küldjenek a Régiók Bizottságának. A Régiók Bizottsága ezt követően továbbítja ezt a kérelmet az Európai Unió Kiadóhivatalához, hogy az közleményt tegyen közzé az Európai Unió Hivatalos Lapjának C sorozatában, amely bejelenti a csoportosulás létrehozatalát, az e rendelet mellékletében foglalt adatokkal együtt.²⁵

Az EGTC-rendelet tárgykörét tekintve nem távolodik el az európai regionális politika pénzügyi támogatási rendszerétől, az *EGTC feladatai* a módosított rendelet szerint az Unió gazdasági, társadalmi és területi kohéziójának megerősítését célzó területi együttműködés elősegítése és előmozdítása, illetve a belső piaci akadályok elhárítása. Az egyes feladatokat a csoportosulás tagjainak úgy kell meghatározniuk, hogy azok minden tag hatáskörének részét képezzék, kivéve, ha a tagállam vagy a harmadik ország annak ellenére hagyja jóvá a nemzeti joga alapján létrehozott tag részvételét, hogy ez a tag nem rendelkezik hatáskörrel az Egyezményben meghatározott valamennyi feladat vonatkozásában. A csoportosulás a tagjai közötti területi együttműködés keretén belül egyedi fellépéseket hajthat az Unió pénzügyi támogatásával vagy anélkül. A csoportosulás feladatai alapvetően az együttműködési programoknak vagy azok egyes részeinek, illetve az Unió által az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap és/vagy a Kohéziós Alap révén támogatott műveleteknek a végrehajtását érinthetik. Ugyanakkor a tagállamok korlátozhatják a feladatok azon körét, amelyeket a csoportosulások az Unió pénzügyi támogatása nélkül végezhetnek.²⁶

Az együttműködés *intézményi struktúrájának* felépítése az alábbiak szerint alakul:

- a csoportosulás tagjainak képviselőiből álló közgyűlés,
- a csoportosulás képviseletét ellátó és annak nevében eljáró igazgató.

A közgyűlés az EGTC tagjainak képviselőiből áll, elfogadja annak éves költségvetését, és dönt az EGTC-t érintő valamennyi lényeges kérdésben. Az igazgató ellátja a szervezet képviseletét és a jogügyletek során annak nevében jár el. Megjegyzendő, hogy az Alapszabály rendelkezhet egyértelműen meghatározott hatáskörrel bíró további szervekről is.²⁷ Az EGTC-rendelet szabályozása az intézményi felépítés tekintetében tág és

²⁵ 1302/2013/EU rendelet 1. cikk 7. pont.

²⁶ 1302/2013/EU rendelet 1. cikk 9. a) pont.

²⁷ 1082/2006/EK rendelet 10. cikk.

keretjellegű, hiszen csupán két kötelezően létrehozandó szervet jelöl meg az EGTC számára. Az együttműködések intézményi struktúrájának kialakítása egyéb tekintetben a részt vevő partnerek hatáskörében marad.

Az *EGTC költségvetésére és pénzügyi felelősségére* vonatkozó szabályokat a rendelet 11–12. cikke rendezi, melynek alapján főszabály szerint az EGTC felelős mindennemű tartozásáért, a tagok vagyoni hozzájárulásának arányában. Az EGTC felel szervei cselekményeiért harmadik felek irányában, még abban az esetben is, ha e cselekmények nem tartoznak a szervezet feladatai közé.²⁸ Azonban az EGTC-rendelet lehetőséget biztosít a *tagok felelősségének korlátozására*, de erről a bejegyzés során a tagállamok döntenek, vagyis a „tagállamok megtilthatják a korlátolt felelősségű tagokból álló szervezet területükön történő bejegyzését”.²⁹ A magyar ETT/EGTC-törvény 2. cikke csak a korlátolt felelősségű csoportosulás lehetséges eseteit szabályozza.³⁰ Ennek alapján egy csoportosulás akkor korlátolt felelősségű, ha legalább az egyik tagja hazai helyi önkormányzat, annak jogi személyiséggel rendelkező társulása vagy költségvetési szerve. Ennek alapján a magyarországi székhelyű EGTC mint jogi személy korlátozott felelősséggel rendelkezik, amit a csoportosulás nevében is jelezni kell azzal, hogy az EGTC elnevezése a „korlátolt felelősségű európai területi együttműködési csoportosulás” kifejezést tartalmazza.³¹ A magyar ETT/EGTC-törvény „beszámoló készítési, könyvviteli és számviteli kötelezettséget”³² ír elő, az EGTC-gazdálkodás törvényességének ellenőrzésére pedig Magyarországon az Állami Számvevőszék jogosult.³³ A csoportosulás törvényességi felügyeletét az ügyész a rá irányadó szabályok szerint látja el.³⁴

Az EGTC megszüntetését a Fővárosi Törvényszék rendelheti el, míg a megszűnés csak jogutód nélkül, a rendeletben vagy a törvényben meghatározott esetekben lehetséges. A csoportosulás a nyilvántartásból való törléssel szűnik meg.³⁵ Az EGTC-k megszüntetésének kezdeményezése nem köthető időponthoz vagy a teljesítendő projekt sikeréhez. Feltételhez akkor köthető a megszüntetés, ha az EGTC-t határozott időre hozták létre és a meghatározott időtartam eltelt, vagy ha meghatározott időn belül nem teljesül az

²⁸ 1082/2006/EK rendelet 10. cikk (3) bekezdés.

²⁹ 1082/2006/EK rendelet 12. cikk (2) bekezdés.

³⁰ 2007. évi XCIX. tv. 2. § (3) bekezdés.

³¹ 2007. évi XCIX. tv. 3. §.

³² 2007. évi XCIX. tv. 8. cikk (1) bekezdés.

³³ 2007. évi XCIX. tv. 11-13. cikk.

³⁴ 2007. évi XCIX. tv. 10. cikk.

³⁵ 2007. évi XCIX. tv. 16. cikk.

Alapszabályban meghatározott cél, illetve ha megghiúsul az elérendő cél, vagy megvalósul a konkrét projekt.

Az Európai Bizottság szerepe a továbbiakban is a rendelet általános végrehajtásának nyomon követésében (monitoring), különösen az értékelésben nyilvánul meg. A Bizottság 2018. augusztus 1-jéig jelentést nyújt be az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a Régiók Bizottságának e rendelet alkalmazásáról, amelyben mutatók alapján értékeli e rendelet eredményességét, hatékonyságát, relevanciáját, európai hozzáadott értékét és az egyszerűsítés lehetőségét.

EGTC-k a gyakorlatban

Az EGTC-k alapításának legfőbb indoka, hogy közös intézményi keretek között fogják össze a határok két oldalán megjelenő közös érdekeket. A Régiók Bizottságának adatbázisa szerint 2013 végéig Európában 43 EGTC jött létre, amelyek 20 tagállam 750 helyi és területi önkormányzatát fogják össze. Jelenleg 16 EGTC van Európában.³⁶

A már létrejött EGTC-k tevékenysége nagyon széles körű. *Funkcióik szerint* a következő csoportokba sorolhatók:

- *Politikai fejlesztésre, stratégia kialakítására, valamint az Európa 2020 stratégiához köthető tevékenységekre irányuló átfogó kezdeményezések:* megkísérlik felfedezni és megszilárdítani a kormányzás és a kohézió új módjait. Új földrajzi egység megteremtése céljából a helyi érdekeken túllépve egy tágabb fejlesztési stratégia érdekében lépnek fel.
- *Európai területi együttműködési programok kezelése:* egy EGTC egy határokon átnyúló, többoldalú együttműködési program irányító hatóságaként működik.
- *Közszolgáltatások nyújtása:* ilyen a „Cerdanyai kórház” EGTC egy kórházat működtet; bizonyos értelemben ez az EGTC – a szóban forgó pénzüsszegeket és a hatást tekintve – különösen erős elköteleződést képvisel a közös fellépés iránt. A létesítmény 2012-ben sorra kerülő megnyitását hosszú és fáradságos vitafolyamat előzte meg. A „Duero-Douro” EGTC a települések által nyújtott szociális szolgáltatásokat kívánja összefogni. A „Bonifaciói-szoros Nemzetközi Tengeriélővilág-parkja” nevű, kialakítás alatt álló EGTC pedig egy határokon átnyúló természetvédelmi park közös irányítását teszi majd lehetővé.

³⁶ Jürgen Pucher - Alexandra Frangenheim - Alice Radzyner: 2013. évi nyomonkövetési jelentés az EGTC-kről. Úton az új kohéziós politika felé. Metis GmbH, Brüsszel, 2014. február, 1. p.

- *Az EGTC-k az európai területi együttműködési hálózati programok* – mint az INTERACT és az ESPON – irányításában *katalizátor szerepet* tölthetnek be a 2013 utáni időszakban. Egyrészt az EGTC-k – mint elismert jogi személyek – megerősíthetik a tagállamok elköteleződését az effajta programok iránt, másrészt pedig támogathatják a többszintű kormányzás és a pénzügyi kezelés új megközelítéseit (felülkerekedve ezáltal a végrehajtás jelenlegi akadályain).³⁷

Az EGTC-kkel kapcsolatos tényleges fejlemények öt és fél éve után (az első EGTC 2008-ban alakult) már felfedezhető egyfajta földrajzi minta kirajzolódása. Az EGTC-k fejlesztését tekintve az alábbi csomópontok rajzolódtak ki:

- *Spanyolország–Franciaország–Portugália* – 7 db területi fejlesztési EGTC a határvidékeken: régóta tartó együttműködésre épül az intézményesülés. A folyamatos fejlesztés mellett a nyelvi és kultúrabeli hasonlóság is szerepet játszik az EGTC alapításban, és mindehhez jelentős politikai támogatás is járul, a korábbi kétoldalú államközi szerződések révén.
- *Belgium–Luxemburg–Franciaország–Németország* – 5 db EGTC az egyesített agglomerációs politikák mentén: az 1950-es évek óta gazdasági és polgári téren egyaránt folyamatos egyesülési törekvések figyelhetők meg. Ezek a sűrűn lakott és szoros egységet képező területek 2006 óta több eurokörzetet, euro-metropoliszt fogtak össze EGTC formájában, amelyek határokon átnyúló területek vagy agglomerációk irányítására vonatkozó stratégiaalkotás, projektfejlesztés és -végrehajtás célzatával alakultak meg.
- *Magyarország–Szlovákia–Románia* – 12 db helyi és területi fejlesztési kezdeményezéseket szolgáló EGTC: ezeken a területeken 2012-ben igencsak élénk fejlődés mutatkozott: az Ister-Granum EGTC mellett új csoportosulások alakultak. Ezek mindegyike erősen függ a területi együttműködési projektekből származó finanszírozástól.
- *A Földközi-tenger medencéje* – itt az EGTC a laza együttműködés struktúráinak megszilárdítására szolgáló jogi keret, amely egymás kultúráinak megismerését, a politikai párbeszédet és a közös érdekek uniós szintű előmozdítását célozza.³⁸

³⁷ A Régiók Bizottsága „Új szempontok az EGTC-rendelet felülvizsgálatához” című saját kezdeményezésű véleménye. COTERV – 004. CdR 100/2010. 2011. 01. 27–28. 6. p.

³⁸ Jürgen Pucher - Enrico Gaspari - Alice Radzyner: EGTC Monitoring Report 2012. Metis GmbH, Brussels, 2013. 85–86. p.

Az európai területi együttműködés (ETE) 2014 után

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 174. cikke úgy rendelkezik, hogy az Unió törekedjen a gazdasági, társadalmi és területi kohézió erősítése érdekében a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségek és a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók vagy szigetek lemaradásának csökkentésére, és különös figyelmet kell fordítani a vidéki térségekre, az ipari átalakulás által érintett térségekre és a súlyos és tartós természeti vagy demográfiai hátrányban lévő régiókra.

Az ETE a kohéziós politika önálló célkitűzése marad 2013 után is, amelyet az ERFA finanszíroz, azonban a programok specifikumai miatt külön rendelet szabályozza. A javaslat előíranyozza az egyes feladatcsoportokhoz elérhető pénzügyi forrásokat, és meghatározza a tagállamoknak való kiosztás feltételeit. A tervezett felosztás a következő:

- 73,24% határokon átnyúló együttműködésre,
- 20,78% transznacionális együttműködésre és
- 5,98% interregionális együttműködésre.

A rendelettervezetekben új elemként jelenik meg a tematikus koncentráció, az *Európa 2020 Stratégia céljaival való szoros kapcsolat*, a beruházások megnövelt eredményorientációja és a területiség.³⁹ A 11 tematikus célkitűzés bevezetése lehetővé teszi, hogy a tagállamok az operatív programok tervezésénél fokozottabban fókuszáljanak egy adott témakörökre. A tematikus koncentrációra vonatkozó megállapodás értelmében a határon átnyúló, illetve a transznacionális együttműködések esetében az uniós források (legalább) 80%-át 4 tematikus célkitűzésre kell fordítani. A kohéziós források hatékonyabb felhasználása érdekében a Bizottság két új eszközt ajánl a tagállamok részére:

- Helyi közösségi részvételen alapuló helyi fejlesztési kezdeményezések (*Community-led Local Development – CLLD*) megvalósíthatók határ menti programok keretében is. (Ez nem más, mint a LEADER kezdeményezés beépítése a kohéziós politikába)
- Integrált Területi Beruházásokra (*Integrated Territorial Investment – ITI*) szintén lesz lehetőség, amennyiben az az együttműködési program részét képezi. Az ITI integrált fejlesztések speciális végrehajtási módját jelenti. Segítségével több operatív program különböző prioritási tengelyeinek támogatásai kombinálhatók egy adott terület specifikus igényeihez illeszkedő, integrált beruházások megvalósíthatósága érdekében. Az ITI

³⁹ Soós Edit: Kohéziós politika. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 52-64. p.

menedzsmentjére és végrehajtására ETT-t vagy egyéb jogi személyiséget lehet kijelölni, amelyet valamely résztvevő ország jogrendje alatt hoztak létre.⁴⁰

Európa különböző tájegységein és különböző hagyományokkal, történelmi, gazdasági tradíciókkal rendelkező határ menti térségeiben más-más céllal jöttek létre az EGTC-k. Azonban nem csak számszerűségüket tekintve emelkednek ki a magyar EGTC-k Európa-szerte, hanem abból a szempontból is, hogy többségében *komplex területpolitikai, területfejlesztési, fejlesztéspolitikai céllal jöttek létre*. Olyan fejlesztéspolitikai célrendszert fogalmaznak meg, amelyek a határ két oldalán fennálló területi kohéziós különbözőségeket próbálják enyhíteni, és az ennek eredményeképpen paradigmaváltás következik be a határon átnyúló együttműködések rendszerében, hosszú távon felértékelődnek a kisebb léptékű (mini eurorégiós város- vagy településszövetségek, EGTC-k), nagy és középvárosok kapuvárosi funkciói (gateway).⁴¹

ÖSSZEGZÉS

Összefoglalóan megállapítható, hogy az EGTC intézménye számos előnnyel jár, jelentős európai hozzáadott értéket képvisel, a létező együttműködéshez képest formálisabb intézményi kereteket biztosít. Az EGTC-rendelet tág partnerséget, határokon átnyúló valódi beavatkozási képességet és mindhárom együttműködési kereten belül – határokon átnyúló, transznacionális és régiók közötti – széles körű fellépéseket tesz lehetővé. Ezzel együtt egyszerűsíti a határokon átnyúló együttműködés korábban Unió-szerte nagyon heterogén jogi keretfeltételeit. A csoportosulások által vállalt tevékenységi kör nagyon tág, a természeti erőforrások közös kezelésétől, a határokon átnyúló közlekedési rendszerekhez való jobb hozzáféréseken keresztül más területi ügyekig terjed. Sok csoportosulás az Európa 2020 Stratégiával összhangban növekedési és fenntartható fejlődési stratégiák végrehajtását tervezi, ezáltal hozzájárulva az érintett területek teljes körű fejlesztéséhez.

Az Európa 2020 célok teljesítésében a kohéziós politika fontos szerepet tölthet be, hiszen alkalmas arra, hogy a különböző ágazati politikák céljait összehangolja és egyidejűleg a helyi szintű igényekhez és lehetőségekhez igazítsa. Fontos ugyanakkor az is, hogy a helyi és területi szempontok ne csak a kohéziós politikán keresztül jelenjenek meg,

⁴⁰ KIM Határon Átnyúló Kapcsolatok Főosztálya. <http://egtc.kormany.hu/europai-teruleti-egyuttmukodes-2014-2020>

⁴¹ Baranyi Béla: A határmentiség dimenziói Magyarországon. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2007.

hanem minden olyan közösségi ágazati politikában, amely valamilyen területi dimenzióval bír. Mindez összekapcsolva azzal, hogy a magasabb szintek folyamatos párbeszédet biztosítanak a helyi és területi szinttel, megeremtheti a helyi és területi önkormányzatok nagyobb integritását. Ennek fontos eszközei lehetnek az EGTC-k. Horizontális értelemben valamennyi tagállamban lehetővé kell tenni, hogy a területi együttműködés mindhárom fajtája, a határon átnyúló, az interregionális és a transznacionális együttműködések kereteként is használják az EGTC-eket. Vertikális értelemben pedig törekedni kell arra, hogy a projektmenedzselésen, valamint az ágazati jellegű együttműködésen túl az EGTC a programmenedzselésben is szerephez jusson.

SUMMARY

The lack of unified legal regulation originates from the diversity of the legal systems was absent from the legislation of the European Union for a long time. Regulation (EC) No 1082/2006 of the European Parliament and of the Council on a European grouping of territorial cooperation (EGTC) is a response to the lack of legal and institutional instruments, and ensures common cooperation facilities with legal personality, for the local and regional authorities and member states under the *acquis communautaire*. The European Union has established a new legal instrument, a new form of cooperation of the European territorial cooperation (2007-2013, Objective 3). The adaptation of the European grouping of territorial cooperation (EGTC) is not obligatory; it is an instrument besides the existing ones, and choosing it is optional, it represents a new alternative to increase the efficiency, legitimacy and transparency of the activities of territorial cooperation, and at the same time secures legal certainty.

This new legal instrument supplements the already existing initiatives and forms of cooperation, although the Euroregion and the working community also remain. The EGTC signifies decentralized cooperation, and is built on the years-long experience of European territorial cooperation. It is an instrument of multi-level governance and contributes to the quality improvement of local and regional cross-border cooperation.

The EGTC regulation is the first example among EU legal regulations in the course of which a legal instrument grants special rights to local, regional and national public law institutions and civil law organisations of the different member states, in order to develop unified structures that can achieve a more efficient cooperation.

The amending 1082/2006/EK Regulation makes changes, on the one hand, to respect the terminology introduced by the Treaty on the Functioning of the European Union and on the other hand in response to the weaknesses and areas of potential improvement. These changes concern the Membership, the content of the Convention and Statutes of an EGTC, its purpose, the process of approval by national authorities, applicable law for employment and for procurement, approach for EGTCs whose members have different liability for their actions and more transparent procedures for communication.

The Regulation (EU) No 1302/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 amending Regulation (EC) No 1082/2006 on a European grouping of territorial cooperation (EGTC) as regards the clarification, simplification and improvement of the establishment and functioning of such groupings. The revised EGTC Regulation shall apply from 22 June 2014. It contains the most important pieces of legislation related to the cohesion policy and most of the programmes funded by the EU in the period 2014-2020.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Baranyi, B. (2007). *A határmentiség dimenziói Magyarországon*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.

Pucher, J., Frangenheim, A., Radzyner, A. (2014). *2013. évi nyomkövetési jelentés az EGTC-kről. Úton az új kohéziós politika felé*. Metis GmbH, Brüsszel.

- Pucher, J., Gaspari, E., Radzyner, A. (2013). *EGTC Monitoring Report 2012*. Metis GmbH, Brussels, 2013.
- Ocskay G.(2008). *Ister-Granum: Európában az elsők között. Az EGTC mint a határon átnyúló együttműködés új modellje*. Európai Tükör 2008/7–8.
- Soós, E. (2011). *Kohéziós politika*. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged.
- Takács, Z. (2013). *Felsőoktatási határ/helyzetek*, MTT Könyvtár 15. Szabadka.
- Zöld-Nagy V. (2007). A területi együttműködések szervezetére vonatkozó új közösségi jogi eszköz: az Európai Területi Együttműködési Csoportosulás. In: Kaiser Tamás – Ágh Attila – Kis-Varga Judit (szerk.): *A régiók Magyarországa II. Hálózatok és labirintusok*. MTA-MEH projekt, MTA Szociológiai Kutatóintézet, Budapest, 2007.

Felhasznált jogforrások

- 1302/2013/EU rendelet. Az Európai Parlament és Tanács rendelete az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 1082/2006/EK rendeletnek a csoportosulások létrehozásának és működésének egyértelművé tétele, egyszerűsítése és javítása tekintetében történő módosításáról. Brüsszel, 2013. 12. 17.
- 1082/2006/EK rendelet. Az Európai Parlament és Tanács rendelete lete az európai területi együttműködési csoportosulásról. Brüsszel, 2006. 07. 31.
- COM 2011 610 final/2 2011/0272 (COD). Az Európai Bizottság Javaslat az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló, 2006. július 5-i 1082/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletnek („EGTC-rendelet”) a csoportosulások létrehozásának és működésének egyértelművé tétele, egyszerűsítése és javítása tekintetében történő módosításáról. Brüsszel, 2012. 03. 14.
- CdR 100/2010. COTER V – 004. A Régiók Bizottsága „Új szempontok az EGTC-rendelet felülvizsgálatához” című saját kezdeményezésű véleménye. Brüsszel, 2011. 01. 27–28. 6. p.
- ETS No. 106. European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities – Európai Keretegyezmény a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együttműködéséről. Madrid, 1980. 05. 21.
2007. évi XCIX. törvény az európai területi együttműködési csoportosulásról