

IGOR KSENICZ

DOI: 10.14746/rie.2014.8.25

Poznań

Instrument Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej w ramach Partnerstwa Wschodniego

Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej (dalej: EUWT) jest pierwszą europejską strukturą współpracy posiadającą osobowość prawną, regulowaną przez prawo europejskie i stworzoną w celu ułatwienia i promowania współpracy terytorialnej: transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej (*What*). Prace legislacyjne nad EUWT rozpoczęły się w 2004 roku, kiedy wniosek w tej sprawie złożyła Komisja Europejska (dalej: KE). W pierwotnym projekcie rozporządzenia (*Proposal*) nie było jeszcze mowy o EUWT, a o Europejskim Ugrupowaniu Współpracy Transgranicznej. Wniosek nie przewidywał uczestnictwa podmiotów z państw trzecich w ugrupowaniach, co zmieniło się w końcowej wersji rozporządzenia w sprawie EUWT (*Rozporządzenie (WE)*), które zostało ostatecznie przyjęte 5 lipca 2006 roku¹.

Członkami EUWT mogą być: państwa członkowskie, władze lokalne i regionalne, podmioty prawa publicznego oraz stowarzyszenia składające się z podmiotów należących do wymienionych kategorii (art. 3 ust. 1 rozporządzenia). Uczestnicy EUWT muszą pochodzić z przynajmniej dwóch państw członkowskich (art. 3 ust. 2).

Szczególną rolę „politycznego promotora” (*The role*) EUWT pełni organ doradczy UE reprezentujący władze lokalne i regionalne, jakim jest Komitet Regionów (dalej: KR), który prowadzi rejestr ugrupowań. Informowanie KR o utworzeniu EUWT jest obowiązkiem członków ugrupowania (art. 5 ust. 1 rozporządzenia). KR w ramach popularyzacji współpracy terytorialnej prowadzi internetową platformę EUWT, sporządza opinie i monitoruje wdrażanie odpowiedniego prawodawstwa przez państwa członkowskie.

Według stanu na 26 listopada 2013 roku na terytorium UE działa 41 EUWT. Pierwszym zarejestrowanym EUWT było francusko-belgijskie Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, które ukonstytuowało się 22 stycznia 2008 roku. Podmioty polskie uczestniczą w 2 ugrupowaniach: TRITIA, z siedzibą w Cieszynie oraz TATRY, z siedzibą w Nowym Targu.

Preambuła rozporządzenia w pkt 16 dopuszcza możliwość uczestnictwa w EUWT podmiotów z państw trzecich, o ile „pozwała na to ustawodawstwo państwa trzeciego lub umowy między państwami członkowskimi a państwami trzecimi”, jednakże do tej pory podmioty spoza UE włączono w prace ugrupowania tylko w jednym przypadku.

¹ Warto odnotować, że sprawozdawcą Parlamentu Europejskiego w tej sprawie był poseł Jan Olbrycht, który ze współpracą terytorialną, a w szczególności transgraniczną, stykał się na co dzień jako burmistrz Cieszyna w latach 1990–1998. Por. biografię posła na jego stronie internetowej (*Poseł*).

Członkami-obszernatorami węgiersko-rumuńskiego EUWT Bánát – Triplex Confinium są gminy serbskie.

Odniesienie do państw trzecich znalazło się już w pierwszej opinii KR na temat EUWT (*Europejskie*), przyjętej podczas sesji plenarnej 18 czerwca 2008 roku. Zwrócono w niej uwagę na potrzebę bezzwłocznego zaangażowania tych państw we wdrażanie instrumentu UE, jakim jest EUWT (pkt 34). KR zobowiązał się również do „wskazania możliwości oferowanych zarówno przez ustawodawstwa państw członkowskich, jak i państw trzecich sąsiadujących z UE w celu maksymalnego zwiększenia możliwości współpracy między samorządami terytorialnymi Unii Europejskiej i państw trzecich” (pkt 56). W październiku 2009 roku przewodniczący KR Luc Van den Brande informował, że przekazał KE – jeszcze w formie nieoficjalnej – propozycję rozszerzenia EUWT na obszar Partnerstwa Wschodniego (dalej: EaP) (*Władze*).

Kolejną opinię w sprawie EUWT (*Nowe*) KR przyjął na sesji plenarnej 27 stycznia 2011 roku. Analiza tego dokumentu prowadzi do wniosku, że przez ponad 2 lata działania na rzecz włączenia państw trzecich do ugrupowań nie przyniosły żadnych rezultatów. KR wezwał do rewizji rozporządzenia w sprawie EUWT w zakresie współpracy z tymi państwami, postulowano w szczególności możliwość tworzenia ugrupowań dwustronnych. Wezwano również do przyjęcia norm międzynarodowych, które umożliwiłyby wspólnotom terytorialnym spoza UE pełnoprawny udział w EUWT (pkt 46). Takimi regulacjami miałyby stać się umowy między UE a państwami trzecimi (pkt 47). Dzięki tym działaniom UE miałyby zyskać na „spójności i wewnętrznej sile, by stawić czoła zbliżającym się wyzwaniom zewnętrznym na coraz bardziej konkurencyjnych międzynarodowych rynkach towarów i usług” (pkt 48).

W tym samym roku KR powołał Konferencję Władz Lokalnych i Regionalnych Partnerstwa Wschodniego (CORLEAP), odpowiadając na postulat zgłoszony przez KE w komunikacie inicjującym prace nad EaP (*Communication*). Już w zarysie CORLEAP przedstawionym na posiedzeniu prezydium KR 10 maja 2011 roku ustalono, że mogłaby ona być miejscem prezentacji EUWT. Zwrócono również uwagę na jego „wyjątkowy charakter, gdyż umożliwia władzom publicznym różnych krajów połączenie sił i podejmowanie wspólnych działań bez konieczności uprzedniego podpisania i ratyfikacji umowy międzynarodowej przez parlamenty krajowe” (*Coroczna*). Taką możliwość mają jednak tylko członkowie UE, rozszerzenie EUWT na wschodnich sąsiadów UE – jak zaproponował KR – miałyby dokonać się na mocy umowy międzynarodowej danego państwa ze wspólnotą.

Inauguracyjne posiedzenie CORLEAP odbyło się 8 września 2011 roku w Poznaniu, w trakcie polskiej prezydencji w Radzie UE. Uczestnicy konferencji przyjęli rekomendacje (*Recommendations*), które zostały przekazane szefom państw i rządów biorącym udział w szczycie EaP w Warszawie 29–30 września 2011 roku. Przedstawiciele władz lokalnych i regionalnych zgromadzeni w Poznaniu zalecili nowelizację rozporządzenia w sprawie EUWT, która ułatwiłaby współpracę transgraniczną pomiędzy wspólnotami terytorialnymi UE i EaP oraz promowała korzyści płynące z trzeciego protokołu² (*Protocol*)

² Protokół został sporządzony 16 listopada 2009 roku w Utrechcie. Tytułowe ugrupowania (UWE) są jednym z rodzajów organów współpracy transgranicznej. Powołuje się je w celu promocji, wsparcia i rozwoju w interesach mieszkańców współpracy transgranicznej i międzyterytorialnej

do Europejskiej konwencji ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi (dalej: konwencja madrycka), którego przedmiotem są ugrupowania współpracy euroregionalnej.

Równoległe z przygotowaniem do pierwszego posiedzenia CORLEAP KE sporządziła sprawozdanie na temat stosowania rozporządzenia w sprawie EUWT (*Sprawozdanie Komisji*). Obowiązek przedłożenia takiego dokumentu Parlamentowi Europejskiemu i Radzie UE w terminie do 1 sierpnia 2011 roku wynikał z art. 17 rozporządzenia. Sprawozdanie stanowiło efekt konsultacji KE, KR oraz hiszpańsko-belgijsko-węgierskiego trio prezydencji z państwami członkowskimi, władzami lokalnymi i regionalnymi oraz innymi zainteresowanymi stronami. Członkostwo podmiotów z państw trzecich znalazło się w katalogu praktycznych trudności związanych ze stosowaniem rozporządzenia, a konkretnie z tworzeniem ugrupowań. Część uczestników konsultacji wyraziła zainteresowanie włączeniem do EUWT członków spoza UE, przy czym zwracano uwagę na dwie możliwe konfiguracje. W pierwszej taki podmiot współtworzyłby ugrupowanie wielostronne, w drugiej zaś rozpatrywano konstrukcję składającą się tylko z dwóch członków – jednego z UE i drugiego spoza UE. Zdaniem autorów raportu obie możliwości wywołałyby problemy: pierwsza natury politycznej, a druga prawnej, ponieważ nie ma dla niej podstaw legislacyjnych (*Sprawozdanie Komisji*, s. 6). W sprawozdaniu wskazano propozycje zmian tekstu rozporządzenia, które miałyby ułatwić tworzenie i funkcjonowanie EUWT. Jedną z nich było rozszerzenie zakresu rozporządzenia tak, aby rozwiązać problem prawny wskazany powyżej, tj. umożliwić tworzenie ugrupowań składających się z podmiotów państwa członkowskiego oraz państw trzecich.

Wspominany już art. 17 rozporządzenia w sprawie EUWT zobowiązywał KE również do przedłożenia propozycji nowelizacji, jeżeli zajdzie taka potrzeba. Projekt rozporządzenia zmieniającego (*Wniosek*) KE przedstawiła 6 października 2011 roku. Autorzy nowelizacji jej istotę zawarli w trzech słowach: ciągłość, przejrzystość, elastyczność. „Elastyczność” rozumiano jako „otwarcie EUWT na wszelkie aspekty współpracy terytorialnej [...] oraz zapewnienie podstaw prawnych dla uczestnictwa władz i regionów z państw trzecich w charakterze członka” (*Wniosek*, s. 2).

Odniesienia do udziału podmiotów z państw trzecich w ugrupowaniach znalazły się już w preambule projektu. Wskazano na brak podstawy prawnej dla takich działań, ponieważ rozporządzenie w sprawie EUWT przyjęto w oparciu o art. 175 akapit trzeci *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (dalej: Traktat lizboński) (*Wersja*). Przepis ten³ „nie przewiduje objęcia podmiotów z państw trzecich przepisami przyjętymi na podstawie

między członkami UWE w sferach wspólnej kompetencji oraz zgodnie z kompetencjami wynikającymi z prawodawstwa krajowego zainteresowanych państw (art. 1 ust. 2). Członkami UWE mogą być, zgodnie z art. 3 ust. 1 protokołu: wspólnoty lub władze terytorialne, państwa członkowskie Rady Europy oraz osoby prawne utworzone w celu zaspokojenia potrzeb stanowiących wspólny interes, które nie prowadzą działalności produkcyjnej lub komercyjnej. UWE posiada osobowość prawną państwa, na terytorium którego znajduje się jego siedziba (art. 2 ust. 1).

³ „Jeśli działania szczególne okażą się niezbędne poza funduszami i bez uszczerbku dla środków przyjętych w ramach innych polityk Unii, działania takie mogą być przyjmowane przez Parlament Europejski i Radę, stanowiące zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz Komitetem Regionów”.

tego artykułu” (pkt 9). Zwrócono również uwagę na trudności we wstępowaniu podmiotów spoza UE do ugrupowań. Charakter tego uczestnictwa określono jako „wyłącznie pomocniczy w stosunku do współpracy w ramach Unii i pomiędzy państwami członkowskimi”, jednocześnie wzywając do sprecyzowania możliwości takiego zaangażowania „bez odwoływania się do innej podstawy prawnej” w Traktacie lizbońskim (pkt 10). Podkreślono fakt, że w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej zawsze możliwa była współpraca pojedynczego państwa członkowskiego z państwem trzecim, co powinno mieć swoje przełożenie na EUWT (pkt 11). Zaproponowano również prawne rozwiązanie udziału podmiotów spoza UE w ugrupowaniach. Szczególna rola w tej procedurze miała przypaść państwu członkowskiemu, w którym znajduje się statutowa siedziba EUWT, ponieważ to ono miałyby dopilnować, by państwa trzecie „stosowały warunki i procedury równoważne do tych określonych w rozporządzeniu w sprawie EUWT lub zgodne z umowami międzynarodowymi, zwłaszcza z tymi, które przyjęto w ramach dorobku prawnego Rady Europy” (pkt 16 zd. 1). Oznacza to, że państwo trzecie musiałyby uchwalić ustawodawstwo krajowe zgodne z zapisami rozporządzenia lub przystąpić do konwencji madryckiej wraz z jej protokołami dodatkowymi. Należy też dodać, że w przypadku EUWT, w które zaangażowane byłoby kilka państw członkowskich i co najmniej jedno państwo trzecie, wystarczające będzie zawarcie porozumienia między danym państwem trzecim a jednym państwem członkowskim (pkt 16 zd. 2), w projekcie nie ma jednak mowy, z którym. W kontekście wcześniejszych zapisów zasadnym wydaje się, by było to państwo, w którym znajduje się siedziba EUWT. W kolejnym punkcie preambuły zaproponowano uproszczenie trybu zmiany konwencji danego EUWT w przypadku przystąpienia nowych członków. Uproszczona procedura nie obowiązywałaby jednak w przypadku nowych członków z państwa trzeciego. Miałyby to stanowić ochronę na wypadek, jeśli członkostwo podmiotu spoza UE mogłoby wywołać zagrożenie dla interesu i porządku publicznego państw członkowskich zaangażowanych w dane EUWT (pkt 17). W kontekście wspomnianych już dokumentów Rady Europy należy przytoczyć pkt 20 preambuły, który stanowi zapewnienie, że instrument EUWT „nie ma na celu obejścia ram prawnych przewidzianych w dorobku prawnym Rady Europy”. Biorąc pod uwagę wcześniejsze odniesienia do konwencji madryckiej i jej protokołów dodatkowych, EUWT i instrumenty proponowane przez Radę Europy są względem siebie komplementarne. Projekt stanowił również w preambule, że uczestnictwo podmiotów z państw trzecich musi znaleźć swoje odzwierciedlenie w dokumencie powołującym EUWT, jakim jest konwencja (pkt 23).

Propozycje nowych lub zmienionych przepisów rozporządzenia zawarte w projekcie wypełniały lukę prawną dotyczącą udziału podmiotów z państw trzecich w EUWT. Nowy art. 3a regulował tworzenie wielo- i dwustronnych EUWT z udziałem tych podmiotów. Wielostronne EUWT, tzn. z udziałem podmiotów z minimum 2 państw członkowskich i przynajmniej jednego państwa trzeciego, mogłoby powstać, jeżeli te państwa członkowskie i trzecie wspólnie prowadzą działania w ramach współpracy terytorialnej lub realizują programy wspierane przez UE. Dwustronne EUWT, tzn. z udziałem członków z jednego państwa członkowskiego i jednego państwa trzeciego, mogłoby zostać utworzone, jeżeli zainteresowane państwo członkowskie uzna to EUWT za zgodne z zakresem swej współpracy terytorialnej lub stosunków dwustron-

nych z państwem trzecim. Postulaty zawarte w pkt 16–17 preambuły projektu, dotyczące procedury przyjmowania członków spoza UE do EUWT, zostały zrealizowane w dodanym do art. 4 ustępie 3a oraz zmienionych ustępach 5–6. Nowelizacja zaproponowała również zmianę brzmienia art. 8 ust. 2, które wypełniało postulat preambuły zawarty w pkt 23, tj. ustalenia konwencji dotyczące zaangażowania członków z państw trzecich.

Opinię w sprawie projektu nowelizacji rozporządzenia musiał wydać KR. Odpowiedni dokument (*Projekt*) został przyjęty na posiedzeniu plenarnym 15 lutego 2012 roku. W swoich zaleceniach politycznych KR przyjął „z zadowoleniem” wprowadzenie szczegółowych regulacji dotyczących zewnętrznych granic UE (pkt 31). Poparł również możliwość tworzenia dwustronnych EUWT (pkt 32), zaznaczając jednocześnie, że „nie można pozostawiać tworzenia tego typu EUWT w całkowitej gestii danego państwa członkowskiego”, rozporządzenie powinno obiektywnie określić sytuacje, w których utworzenie takiego ugrupowania jest możliwe (pkt 33). Zalecenie to zostało zaproponowane w formie poprawki do propozycji KE, zgodnie z którą utworzenie dwustronnego EUWT byłoby możliwe, „jeżeli przedmiot i zadania określone w przekazanym państwu członkowskiemu projekcie konwencji wchodzi w zakres: a) współpracy terytorialnej państwa członkowskiego z państwem trzecim lub terytorium zamorskim lub b) programu europejskiej współpracy terytorialnej z państwem trzecim lub terytorium zamorskim lub c) stosunków dwustronnych państwa członkowskiego z państwem trzecim lub terytorium zamorskim” (poprawka 2). KR zaproponował wykreślenie kategorii „interesu publicznego” dla oceny nowego członka przystępującego do ugrupowania. W ocenie KR taki zapis jest niepotrzebny, ponieważ art. 1 ust. 2 rozporządzenia w sprawie EUWT określa zakres jego działalności⁴ (poprawka 3). KR postulował również możliwość podpisania konwencji między ugrupowaniami lub między ugrupowaniem a potencjalnym członkiem EUWT w celu realizacji projektu Europejskiej Współpracy Terytorialnej (poprawka 6).

14 marca 2012 roku KE przekazała sprostowany projekt rozporządzenia Radzie UE⁵, ta zaś 16 marca przesłała wniosek KE stałym przedstawicielom. Prace legislacyjne na forum Rady UE trwały blisko rok. Kompromisowy tekst (*Pakiet*) został przedstawiony przez prezydentkę irlandzką 25 lutego 2013 roku. Poprawki wniesione przez Radę UE odnosiły się w dużej mierze do uczestnictwa podmiotów z państw trzecich w EUWT.

Już w preambule dokonano znaczących zmian. Nowe brzmienie otrzymał pkt 9, zgodnie z którym „uczestnictwo członków z państw trzecich sąsiadujących z państwem członkowskim [...] w EUWT ustanowionym między przynajmniej dwoma państwami członkowskimi powinno być wyraźnie przewidziane”. Takie zobowiązanie ma zostać powzięte w związku z niezakończonym procesem dostosowywania zasad

⁴ „Celem EUWT jest ułatwianie i upowszechnianie współpracy transgranicznej, transnarodowej lub międzyregionalnej, zwanych dalej «współpracą terytorialną», między jej członkami [...], wyłącznie w celu wzmocnienia spójności ekonomicznej i społecznej”.

⁵ Sprostowanie nie zmieniało materii rozporządzenia, wprowadzało jedynie korekty redakcyjne. Por.: COM(2011) 610 final/2, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0610:FIN:PL:PDF, 2.02.2014>.

współpracy pomiędzy państwami członkowskimi a państwami trzecimi. Ponadto, udział podmiotu spoza UE w EUWT powinien być możliwy, jeżeli pozwala na to ustawodawstwo państwa trzeciego lub umowy zawarte między przynajmniej jednym uczestniczącym państwem członkowskim i państwem trzecim. Pkt 10 stawia za cel EUWT zwiększenie spójności UE, a uczestnictwo podmiotów z państw trzecich sąsiadujących z państwem członkowskim temu właśnie ma służyć. W takim rozumieniu działania na obszarze państwa trzeciego mają charakter marginalny, a nie pomocniczy, jak przewidywała pierwotna wersja nowelizacji. Uznając spójność UE za nadrzędny cel EUWT, Rada UE dokonała innej wykładni art. 175 akapit trzeci Traktatu lizbońskiego i wskazała na ten przepis jako wystarczający do przyjęcia rozporządzenia. Zmieniono brzmienie pkt 16 w taki sposób, że państwo członkowskie, w którym ma znajdować się siedziba EUWT, powinno „upewnić się w porozumieniu z pozostałymi zainteresowanymi państwami członkowskimi [...], że państwa trzecie [...] stosowały warunki i procedury równoważne z tymi określonymi w rozporządzeniu w sprawie EUWT lub zgodne z międzynarodowymi dwustronnymi lub wielostronnymi umowami zawartymi między państwami członkowskimi Rady Europy, niezależnie od tego, czy są one także państwami członkowskimi Unii, na podstawie madryckiej konwencji ramowej i dodatkowych protokołów do niej”.

Poprawki Rady UE objęły również normatywne przepisy rozporządzenia. Otwarto katalog celów EUWT, którym zgodnie z nową propozycją ma być „ułatwianie i wspieranie **w szczególności** [podkreślenie – I.K.] współpracy terytorialnej” (art. 1 ust. 2). Doprecyzowano warunki członkostwa podmiotów z państw trzecich w EUWT. Takie państwo musi graniczyć z przynajmniej jednym państwem członkowskim (art. 3a ust. 1). Rozszerzono zakres dwustronnego EUWT w ten sposób, że podmioty z jednego państwa członkowskiego mogą tworzyć takie ugrupowanie z **co najmniej** [podkreślenie – I.K.] jednym podmiotem z państwa trzeciego (art. 3a ust. 2). W przypadku chęci przystąpienia do ugrupowania nowego członka z państwa trzeciego, obowiązkiem państwa członkowskiego, w którym znajduje się siedziba EUWT, jest analiza takiego wniosku (art. 4 ust. 7 lit. c). Analiza oznacza upewnienie się przez to państwo członkowskie, w porozumieniu z pozostałymi zainteresowanymi państwami członkowskimi, że wnioskujący podmiot z państwa trzeciego kwalifikuje się do uczestnictwa w EUWT oraz że to państwo trzecie zatwierdziło udział podmiotu ze swojego terytorium w tym ugrupowaniu w odpowiednim trybie (art. 4 ust. 3a).

Projekt rozporządzenia wraz z poprawkami został przyjęty przez Radę UE 7 marca 2013 roku. Prace nad nowelizacją przeniosły się w dalszej kolejności do Parlamentu Europejskiego (dalej: PE), a konkretnie do Komisji Rozwoju Regionalnego⁶, która zaproponowała kolejne poprawki do tekstu (*Sprawozdanie w sprawie*). Do preambuły dodano punkt 4a, który wskazuje na potencjalnie pozytywny wpływ EUWT na zacieśnianie współpracy między państwami trzecimi i regionami granicznymi UE, m.in. poprzez wykorzystanie unijnych programów współpracy zewnętrznej (poprawka 2). PE wprowadził do tekstu definicję legalną państwa trzeciego sąsiadującego z państwem członkowskim. Państwo trzecie sąsiaduje z państwem członkowskim gdy posiadają

⁶ Przewodniczy jej polska poseł do PE Danuta Hübner.

one wspólną granicę lądową lub gdy państwa trzecie i państwo członkowskie kwalifikują się do wspólnego transgranicznego lub transnarodowego programu europejskiej współpracy terytorialnej lub innego programu współpracy transgranicznej, transmorskiej lub w ramach basenu jednego morza, w tym również wtedy, gdy państwa te są rozdzielone wodami międzynarodowymi (poprawka 33).

Ostatecznie rezolucję ustawodawczą poddano pod głosowanie PE 20 listopada 2013 roku. Za jej przyjęciem głosowało 630 posłów, przy 28 głosach przeciw i 33 wstrzymujących się. 17 grudnia 2013 roku Rada UE zatwierdziła pakiet legislacyjny dotyczący polityki spójności, który obejmował również zmianę rozporządzenia w sprawie EUWT. Nowelizacja (*Rozporządzenie Parlamentu*) weszła w życie 21 grudnia 2013 roku, zacznie ona obowiązywać od 22 czerwca 2014 roku.

Równoległe z procedurą legislacyjną swoje prace kontynuowała CORLEAP. 30 maja 2012 roku jej prezydium przyjęło plan działań na lata 2012–2013 (*Action*). Zagadnienie udziału władz lokalnych i regionalnych z państw EaP w EUWT nie zostało w nim ujęte. Również wnioski z kolejnego posiedzenia (*Conclusions*), które odbyło się 17 września 2012 roku w Kiszyniowie, nie poruszały wprost tego tematu. Wskazano w nich jedynie, że państwa EaP powinny mieć dostęp do instrumentów UE, które mają na celu budowę zrównoważonych partnerstw pomiędzy władzami lokalnymi i regionalnymi (pkt 6). Gospodarzem trzeciego posiedzenia CORLEAP, odbywającego się 3 września 2013 roku podczas prezydencji litewskiej, było Wilno. W związku ze zbliżającym się szczytem EaP przedstawiciele władz lokalnych i regionalnych przygotowali zalecenia dla szefów państw i rządów (*Zalecenia*). W dokumencie współpracę terytorialną wymieniono jako jeden z trzech – obok decentralizacji fiskalnej i reformy administracji publicznej – priorytetowych obszarów prac konferencji w 2013 roku. CORLEAP zwrócił się do KE, by ta opracowała dokument strategiczny, po pierwsze, uznający współpracę terytorialną za priorytet EaP, po drugie, wspierający dalsze planowanie działań w tym zakresie (pkt 9). Zaapelowano również do władz krajowych, aby „ułatwiły wdrażanie EUWT oraz makroregionów transgranicznych, zwłaszcza poprzez dostosowanie przepisów, tak by umożliwić tworzenie tych podmiotów sprzyjających decentralizacji i wielopoziomowemu sprawowaniu rządów” (pkt 10).

Podsumowując, po zmianie rozporządzenia w sprawie EUWT prawo europejskie wyraźnie dopuszcza możliwość uczestnictwa podmiotów spoza UE z państw sąsiadujących w ugrupowaniach i precyzyjnie określa warunki ich udziału. Ponieważ rozporządzenie nie może być stosowane w państwach trzecich, uczestnicy EaP muszą podjąć działania na rzecz uchwalenia własnego ustawodawstwa odpowiadającego przepisom rozporządzenia lub podpisania umów międzynarodowych przez członków Rady Europy na podstawie konwencji madryckiej i jej protokołów dodatkowych⁷. W kontekście ugrupowań najistotniejsze znaczenie ma protokół trzeci w sprawie UWE (odpowiedników EUWT na gruncie dokumentów Rady Europy). Do protokołu przystąpiło do tej pory 13 państw⁸, przy czym tylko 5 – Francja, Niemcy, Słowenia, Szwajcaria i Ukraina – ratyfikowało go.

⁷ Taki zapis wyłącza możliwość podpisania przedmiotowej umowy międzynarodowej przez Białoruś, która nie jest członkiem Rady Europy.

Najbardziej prawdopodobnymi uczestnikami EUWT z obszaru EaP powinny być te podmioty, które uczestniczyły w programach współpracy transgranicznej Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa. W przypadku Białorusi⁹ i Ukrainy¹⁰ programy te objęły swoim zasięgiem tylko wybrane regiony, natomiast terytoria Armenii, Azerbejdżanu, Gruzji i Mołdowy kwalifikowały się do nich w całości. Władze lokalne i regionalne z tych obszarów zdobyły już pewną wiedzę i doświadczenie w zakresie Europejskiej Współpracy Terytorialnej. Należy jednak wziąć pod uwagę problemy, z którymi borykają się wspólnoty lokalne i regionalne z państw EaP. Do największych należy zaliczyć ograniczoną decentralizację oraz uzależnienie finansowe od władz centralnych. Samorządy na obszarze postsowieckim nie mają zagwarantowanych źródeł dochodów, w związku z czym ich budżety opierają się na przyznawanych arbitralnie dotacjach rządowych. W konsekwencji stopień zaangażowania podmiotów z państw EaP w tworzenie EUWT będzie wypadkową woli politycznej władz centralnych. To one podejmą decyzję, czy wdrożyć odpowiednie ustawodawstwo lub normy międzynarodowe oraz wyrażą, albo nie, zgodę na przystąpienie do ugrupowań władz lokalnych i regionalnych. Te ostatnie mogą jedynie lobbować za pośrednictwem takich instytucji jak CORLEAP czy Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy.

Bibliografia

- Action plan. The way ahead – CORLEAP activities in 2012 and towards CORLEAP in 2013*, <http://cor.europa.eu/en/activities/Documents/Clean%20Action%20Plan%20CORLEAP%202012%20adopted%20Bureau%2030%20May%202012.pdf>, 2.02.2014.
- Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Eastern Partnership*, COM(2008) 823 final, http://eeas.europa.eu/eastern/docs/com08_823_en.pdf, 26.01.2014.
- Conclusions of the Annual meeting of the Conference of the regional and local authorities for Eastern Partnership (CORLEAP)*, Chişinău (Moldova), 17 September 2012, <http://cor.europa.eu/en/activities/Documents/Conclusions-CORLEAP-Chisinau/EN.pdf>, 2.02.2014.
- Coroczna Konferencja Władz Lokalnych i Regionalnych Partnerstwa Wschodniego (CORLEAP)*, Notatka dla członków prezydium Komitetu Regionów, 10 maja 2011 r., R/CdR 143/2011 pkt 7, s. 4, https://toad.cor.europa.eu/ViewDoc.aspx?doc=cdr%5cbureau%5c2011%5cmai%5cPL%5cR_CDR143-2011_PT7_NB_PL.doc&docid=2769331, 26.01.2014.
- Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej: nowy impuls dla współpracy terytorialnej w Europie*, CdR 308/2007 fin, https://toad.cor.europa.eu/ViewDoc.aspx?doc=cdr%5ccoter-iv%5cdossiers%5ccoter-iv-014%5cPL%5cCDR308-2007_FIN_AC_PL.doc&docid=2560393, 26.01.2014.
- Nowe perspektywy przeglądu rozporządzenia w sprawie EUWT*, CdR 100/2010 fin, https://portal.cor.europa.eu/egtc/SiteCollectionDocuments/opinion%20nunez/cdr100-2010_fin_ac_pl.pdf, 26.01.2014.

⁸ Armenia, Belgia, Cypr, Francja, Niemcy, Litwa, Luksemburg, Czarnogóra, Holandia, Rosja, Słowenia, Szwajcaria, Ukraina.

⁹ Obwody: brzeski, grodzieński, homelski, miński, mohylewski, witebski; Mińsk.

¹⁰ Obwody: chmielnicki, czerniowiecki, iwanofrankowski, lwowski, odeski, rówieński, tarnopolski, winnicki, wołyński, zakarpacki.

- Pakiet legislacyjny dotyczący polityki spójności – Kompromis prezydencji w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT)*, ST 5609 2013 ADD 4 REV 1, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PL&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%205609%202013%20ADD%204%20REV%201>, 2.02.2014.
- Posel*, <http://www.janolbrycht.pl/posel/>, 25.01.2014.
- Projekt opinii Komitetu Regionów „Przegląd rozporządzenia EUWT”*, CdR 371/2011 fin, <http://coropinions.cor.europa.eu/coropiniondocument.aspx?language=pl&docnr=371&year=2011>, 2.02.2014.
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European grouping of cross-border cooperation (EGCC)*, COM/2004/496/FINAL, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0496:FIN:PL:PDF>, 22.01.2014.
- Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs)*, <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=206&CM=8&DF=06/07/2013&CL=ENG>, 4.02.2014.
- Recommendations to the Heads of State and Government gathering in Warsaw on 29–30 September 2011 for the 2nd EaP Summit*, Inaugural Meeting of the Conference of Regional and Local Authorities for the Eastern Partnership (CORLEAP), Poznan, 8 September 2011, http://cor.europa.eu/en/activities/corleap/Documents/A_F_CDR8197-2011_DECL_en.pdf, 26.01.2014.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania, Dz. Urz. UE L 347, 20 grudnia 2013, s. 303.
- Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT), Dz. Urz. UE L 210, 31 lipca 2006, s. 19.
- Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Stosowanie rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT)*, COM(2011) 462 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0462:FIN:PL:PDF>, 29.01.2014.
- Sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania*, A7-0309/2013, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2013-0309+0+DOC+PDF+V0//PL>, 4.02.2014.
- The role of the Committee of the Regions, European Grouping of Territorial Cooperation, Committee of the Regions*, <https://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/discovertheegtc/Pages/Role%20of%20the%20cor.aspx>, 25.01.2014.
- Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz. Urz. UE C 115, 9 maja 2008, s. 47.
- What is the EGTC*, European Grouping of Territorial Cooperation, Committee of the Regions, <https://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/discovertheegtc/Pages/welcome.aspx>, 22.01.2014.
- Władze regionów są najbliżej ludzi*, „Monitor Wielkopolski” 2009, nr 11, s. 6.
- Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania*, COM(2011) 610 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0610:FIN:PL:PDF>, 29.01.2014.

Zalecenia skierowane do szefów państw i rządów, którzy spotykają się w Wilnie w dniach 28–29 listopada 2013 r. na szczycie Partnerstwa Wschodniego, Doroczne posiedzenie Konferencji Władz Lokalnych i Regionalnych Partnerstwa Wschodniego (CORLEAP-u) 3 września 2013 r. w Wilnie, CDR4288-2013, http://www.toad.cor.europa.eu/ViewDoc.aspx?doc=cdr%5Ccorleap%5Ccorleap+meeting%5CPL%5CCDR4288-2013_00_00_TRA_TCD_PL.doc&docid=2928891, 4.02.2014.

Streszczenie

Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej (EUWT) jest pierwszym instrumentem prawnym UE umożliwiającym instytucjonalizację współpracy terytorialnej: transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej. Rozporządzenie w sprawie EUWT z 2006 roku przewidywało możliwość członkostwa w ugrupowaniach podmiotów z państw trzecich, w tym uczestników inicjatywy Partnerstwa Wschodniego (EaP), jednak do utworzenia takich EUWT do tej pory nie doszło z uwagi na brak szczegółowych uregulowań. Nowelizacja, która weszła w życie 21 grudnia 2013 roku, a zacznie obowiązywać 22 czerwca 2014 roku, wypełniła tę lukę prawną. Artykuł analizuje proces tworzenia rozporządzenia zmieniającego w kontekście udziału w EUWT podmiotów z obszaru EaP oraz rolę, jaką w tym procesie odgrywały poszczególne instytucje i organy UE, w szczególności Komitet Regionów jako polityczny promotor EUWT i inicjator Konferencji Władz Lokalnych i Regionalnych EaP (CORLEAP). Wskazano również potencjalne bariery hamujące tworzenie EUWT z udziałem podmiotów z państw wschodniego sąsiedztwa UE.

Słowa kluczowe: EUWT, Partnerstwo Wschodnie, współpraca terytorialna, Komitet Regionów, CORLEAP

The European Grouping of Territorial Cooperation as an instrument in the Eastern Partnership

Summary

The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) is a first legal instrument of the EU which facilitates the institutionalisation of territorial cooperation on the cross-border, transnational and interregional levels. The regulation on the EGTC of 2006 envisaged the possibility of membership of entities from third countries in EU groupings, including participants of the Eastern Partnership initiative (EaP), however such EGTCs have not been founded so far, due to lack of specific provisions. The revision which entered into force on 21 December, 2013, becoming effective on 22 June, 2014, has filled this legal gap. The paper analyses the legislative process of the revised regulation in the context of EaP entities' participation in EGTCs and the role played in this process by particular EU institutions and bodies, including the Committee of the Regions as a political promoter of the EGTC and the initiator of the Conference of Regional and Local Authorities for the Eastern Partnership (CORLEAP). Potential barriers hampering the creation of EGTCs with the entities from the eastern neighbourhood of the EU are presented as well.

Key words: EGTC, Eastern Partnership, territorial cooperation, Committee of the Regions, CORLEAP