

Kommittédirektiv



Genomförande av EG-förordningen om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete

Dir.
2006:115

Beslut vid regeringssammanträde den 16 november 2006

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall överväga behoven av nya författningar och författningsändringar med anledning av Europaparlamentets och rådets beslut om en ny förordning om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete (EGTS).

I uppgiften ingår att föreslå de författningsbestämmelser som behövs för att EG-förordningen skall kunna tillämpas effektivt i Sverige.

EG-förordningen om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete (EGTS)

Inledning

Europeiska kommissionen lämnade i juli 2004 ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om europeiska grupperingar för gränsöverskridande samarbete (KOM [2004] 496 slutlig, EUT C 13, 19.1.2005, s. 12). Europaparlamentet och rådet antog den 5 juli 2006 förordning (EG) nr 1082/2006 om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete (EUT L 210, 31.7.2006, s. 19, Celex 32006R1082). Förordningen skall tillämpas från och med den 1 augusti 2007.

EG-förordningen syftar till att underlätta för medlemsstaterna och lokala eller regionala organ att bedriva gränsöver-

skridande, transnationellt eller interregionalt samarbete (territoriellt samarbete) genom att tillhandahålla en ny samarbetsform för detta, en europeisk gruppering för territoriellt samarbete (EGTS).

En EGTS är en ny europarättslig juridisk person som bildas för att underlätta eller främja territoriellt samarbete mellan dess medlemmar i syfte att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen inom EU.

Närmare om EG-förordningen

En gruppering skall bestå av medlemmar som finns på minst två medlemsstaters territorium. Medlemmar i en gruppering kan vara dels medlemsstater och regionala eller lokala myndigheter, dels organ som regleras av offentlig rätt i enlighet med artikel 1.9 andra stycket i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster (EUT L 134, 30.4.2004, s 114, Celex 32004L0018), dvs. många statligt eller kommunalt ägda eller kontrollerade bolag, föreningar, samfälligheter och stiftelser. Även sammanslutningar av organ som tillhör en eller flera av dessa kategorier får vara medlemmar.

Första steget i förfarandet för att bilda en gruppering är att de blivande medlemmarna upprättar ett förslag till avtal och till grupperingens stadga. Avtalet skall innehålla uppgifter om grupperingens namn och var den skall ha sitt säte samt bl.a. grupperingens mål och uppgifter och dess medlemmar. Stadgan skall innehålla alla uppgifter i avtalet och dessutom närmare uppgifter om hur grupperingen skall vara organiserad, hur arbetet skall bedrivas och hur medlemmarnas ansvar är fördelat.

Nästa steg är att varje medlems deltagande i grupperingen skall godkännas av den medlemsstat enligt vars lagstiftning medlemmen har bildats. Medlemmen skall underrätta medlemsstaten om sin avsikt att delta i en gruppering och tillställa den medlemsstaten en kopia av de förslag till avtal och stadga som medlemmarna är överens om skall gälla för grupperingen. Medlemsstaten skall godkänna deltagandet i grupperingen,

såvida den inte anser att ett sådant deltagande är oförenligt med EG-förordningen, medlemmens befogenheter och åligganden eller med nationell lagstiftning i övrigt, eller att deltagandet inte är motiverat av skäl som gäller allmänintresset eller den allmänna ordningen i den medlemsstaten. Medlemsstaterna skall utse de behöriga myndigheter som skall ha hand om detta godkännandeförfarande.

För att grupperingen skall förvärva status som juridisk person krävs att grupperingens stadga därefter registreras eller offentliggörs i enlighet med nationell lagstiftning i den medlemsstat där grupperingen skall ha sitt säte.

En EGTS skall endast kunna utföra uppgifter som underlättar och främjar territoriellt samarbete för att stärka ekonomisk och social sammanhållning. Uppgifterna skall fastställas av medlemmarna i avtalet. Samtliga uppgifter måste omfattas av varje medlems behörighet enligt dess nationella lagstiftning. En grupperings uppgifter skall främst vara begränsade till genomförande av program eller projekt för territoriellt samarbete som medfinansieras av gemenskapen genom Europeiska regionala utvecklingsfonden eller Europeiska socialfonden. Uppgifterna får dock även omfatta andra särskilda åtgärder med eller utan ekonomiskt bidrag från gemenskapen. Medlemsstaterna har rätt att begränsa de uppgifter som en EGTS får utföra utan finansiellt bidrag från gemenskapen, utom i fråga om sådana samarbetsåtgärder som omfattas av målet europeiskt territoriellt samarbete och som förtecknas i artikel 6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1080/2006 av den 5 juli 2006 om Europeiska regionala utvecklingsfonden och om upphävande av förordning (EG) nr 1783/1999 (EUT L 210, 31.7.2006, s. 1, Celex 32006R1080).

En EGTS får inte utföra uppgifter som innefattar myndighetsutövning eller åligganden som syftar till att tillvarata statens eller andra offentliga allmänna intressen, exempelvis polisiära och föreskrivande befogenheter, rättsväsen och utrikespolitik.

När det gäller frågor som inte eller endast delvis regleras av förordningen hänvisar denna till nationella lagar i den medlemsstat där grupperingen har sitt registrerade säte.

En gruppering är ansvarig för sina skulder. Om tillgångarna är otillräckliga svarar dock grupperingens medlemmar för skulderna. Varje medlem ansvarar i proportion till sitt bidrag, om inte den nationella lagstiftning enligt vilken medlemmen bildas utesluter eller begränsar ansvaret för den medlemmen. Om minst en av medlemmarna har begränsat ansvar får också de andra medlemmarna begränsa sitt ansvar. Eventuella begränsningar av ansvaret skall göras i grupperingens stadga. Namnet på en gruppering vars medlemmar har begränsat sitt ansvar skall innehålla orden "med begränsat ansvar". En medlemsstat får förbjuda registrering inom sitt territorium av grupperingar vars medlemmar har begränsat ansvar.

När det gäller upprättande av årsredovisning och, när så krävs, årsberättelse samt om revision och offentliggörande av redovisningen hänvisar EG-förordningen till nationell lagstiftning i den medlemsstat där grupperingen har sitt säte. Detsamma gäller likvidation, insolvens, betalningsinställelse och liknande förfaranden.

När en gruppering utövar verksamhet som på objektiva grunder strider mot en medlemsstats bestämmelser om allmän ordning, allmän säkerhet, allmän hälsa eller allmän moral, eller som strider mot allmänintresset i den medlemsstaten får ett behörigt organ där förbjuda verksamheten eller kräva att de medlemmar som har bildats enligt medlemsstatens lagstiftning utträder ur grupperingen, om inte verksamheten upphör. Beslutet skall kunna omprövas av en rättslig myndighet.

Om en gruppering inte längre bedriver verksamhet som främjar det territoriella samarbetet eller som går utöver gränserna för de uppgifter som den har getts skall en behörig domstol eller myndighet på ansökan av en behörig myndighet med ett berättigat intresse besluta om avveckling av grupperingen.

En tredje man som anser sig kränkt av en grupperings handlingar eller underlåtenheter skall ha rätt att framställa sina krav genom ett rättsligt förfarande.

Bildandet av en gruppering skall inte hindra medborgare att utöva sina rättigheter att överklaga beslut av offentliga organ som är medlemmar i en gruppering, när det gäller

administration av verksamhet som genomförs av grupperingen, tillgång till tjänster på sitt eget språk och tillgång till information. Behörig domstol i dessa fall är domstolen i den medlemsstat i vars konstitution rätten att överklaga regleras.

Medlemsstaterna har rätt att besluta om betalning av avgifter i samband med registrering av avtal och stadga. Avgifterna får inte överstiga de administrativa kostnaderna.

När det gäller frågor som inte eller endast delvis regleras av EG-förordningen skall de nationella lagarna i den medlemsstat där grupperingen har sitt säte gälla. Det är medlemsstaternas ansvar att vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa en effektiv tillämpning av förordningen.

I artikel 18 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1080/2006 av den 5 juli 2006 om Europeiska regionala utvecklingsfonden och om upphävande av förordning (EG) nr 1783/1999 anges att de medlemsstater som deltar i ett program inom målet europeiskt territoriellt samarbete kan delegera förvaltningsmyndighetens och det gemensamma sekretariatets uppgifter till en EGTS.

Former för territoriellt samarbete

Grunden för bildandet av en EGTS är att offentligrättsliga, eller offentligrättsligt styrda, organ i minst två medlemsstater kommer överens om att överlämna uppgifter till ett nytt subjekt. Om kommunala organ bildar en EGTS kan denna till sin karaktär närmast sägas motsvara ett kommunalförbund på EU-nivå.

Det svenska regelverket

Svenska kommuner och landsting får enligt 3 kap. 20 § kommunallagen (1991:900) bilda kommunalförbund och överlämna kommunala uppgifter till sådana förbund. Ett kommunalförbund är en offentligrättslig juridisk person som är fristående i förhållande till sina medlemskommuner. Till följd av bestämmelserna i 10 kap. regeringsformen (RF), är det dock i dag inte rättsligt möjligt för svenska kommuner och landsting

att, på eget initiativ, bilda kommunalförbund eller andra former av offentlighetsliga samarbetsorgan tillsammans med utländska lokala eller regionala myndigheter.

Enligt 10 kap. 1 § RF är det regeringen som ingår internationella överenskommelser. Regeringen kan, enligt 10 kap. 3 § RF, uppdra åt en förvaltningsmyndighet (statlig eller kommunal) att ingå en sådan överenskommelse, men bara i frågor som inte kräver riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan. Detta innebär att en kommunal förvaltningsmyndighet kan ingå en internationell överenskommelse endast om den inte förutsätter lagstiftning, anslagsbeslut eller beslut om överlåtelse av uppgifter som annars skulle ha utförts av ett svenskt organ, t.ex. förvaltningsuppgifter. En kommunal förvaltningsmyndighet kan alltså ingå avtal om gränsregionalt samarbete i följande fall.

- Avtalet är en internationell överenskommelse som inte kräver riksdagens medverkan. Särskilt bemyndigande från regeringen krävs dock.
- Avtalet är inte folkrättsligt bindande utan endast ett politiskt åtagande.
- Avtalet är privaträttsligt.

På civilrättsliga grunder sker gränsöverskridande samverkan i bolagsform eller i form av ideella föreningar, kommittéer och politiska nätverk. En rad sådana samarbetsprojekt i privaträttslig form bedrivs för närvarande.

Av 11 kap. 6 § RF och 3 kap. 16 § kommunallagen följer att kommuner och landsting, i den mån aktuell lagstiftning tillåter det, får lämna över vården av kommunala förvaltningsuppgifter till enskilda. Om uppgiften innefattar myndighetsutövning krävs dock stöd i lag för att uppgiften skall få överlåtas. Det synes inte finnas något som hindrar att dessa regler anses tillämpliga även på bolag som har delvis utländska ägare och/eller har sitt säte i utlandet.

Närliggande utredningsarbete

I SOU 2002:84 föreslog Gränskommunutredningen att ett offentligrättsligt samarbetsorgan mellan svenska Haparanda kommun och finska Torneå stad skulle bildas genom en mellanstatlig överenskommelse mellan Sverige och Finland. Gränskommunutredningens förslag har remissbehandlats. En majoritet av remissinstanserna tillstyrkte allmänt Gränskommunutredningens förslag. Ett flertal remissinstanser önskade dock en mer utförlig analys på vissa områden. Regeringen uppdrog därför i juni 2005 åt Lunds universitet att vidare utreda de rättsliga förutsättningarna för bildandet av ett offentligrättsligt samarbetsorgan mellan Haparanda kommun och Torneå stad. Lunds universitet redovisade uppdraget i mars 2006.

I en arbetsgrupp inom Europarådet pågår ett arbete med att utarbeta en konvention som i sin bilaga innehåller en fullständig reglering av ett gränskommunalt samarbete.

Uppdraget

En EG-förordning är direkt tillämplig i medlemsstaterna. Det innebär att en sådan rättsakt varken får eller skall införlivas i nationell rätt för att bli gällande. EG-förordningens bestämmelser får dock återverkningar för det svenska regelverket. På flera punkter förutsätts att det finns regler på det nationella planet som kan tillämpas på en EGTS. I vissa avseenden följer det dessutom direkt av förordningen att medlemsstaterna är skyldiga att vidta nationella lagstiftningsåtgärder.

Utredaren skall analysera och bedöma hur EG-förordningens bestämmelser förhåller sig till svensk rätt, ta ställning till vilken lagstiftning som behövs för att förordningen skall kunna tillämpas effektivt i Sverige samt lämna ett heltäckande författningsförslag som innefattar såväl de anpassningar av det befintliga regelsystemet som de nya regler som behövs till följd av EG-förordningen.

Utredaren skall vidare analysera möjligheterna för en svensk myndighet att delta som medlem i en EGTS, även en sådan som bildats i en annan medlemsstat i syfte att vara en förvaltningsmyndighet för ett program inom målet europeiskt territoriellt samarbete.

Det står utredaren fritt att ta upp ytterligare frågor som denne anser behöver övervägas inom ramen för uppdraget samt föreslå de författningsändringar som bedöms motiverade. I uppdraget ingår inte att föreslå ändringar av grundlag eller av skattelagstiftning.

Utredningsarbetet

Till stöd för sina bedömningar skall utredaren inhämta upplysningar om liknande samarbetsformer i andra EU-länder och om planerade förändringar i den nationella rätten i några av de närliggande EU-länderna, särskilt i sådana länder som Sverige kan förutses komma att samarbeta med enligt program för europeiskt territoriellt samarbete under den kommande strukturfondsperioden 2007–2013.

Utredaren skall beakta det utredningsarbete som har bedrivits inom Haparanda-Torneå-projektet. Utredaren skall hålla sig informerad om Grundlagsutredningens (Ju 2004:11), och Ansvarskommitténs (Fi 2003:02) arbete samt samråda med Kommunala kompetensutredningen (Fi 2006:04)

Uppdraget skall redovisas senast den 31 augusti 2007.

(Näringsdepartementet)