

Parecer do Comité das Regiões sobre o «Agrupamento europeu de cooperação territorial — Um novo impulso para a cooperação territorial na Europa»

(2008/C 257/03)

O COMITÉ DAS REGIÕES

- insiste na necessidade de o regulamento ser aplicado rapidamente e com coerência em todo o território da União, em conformidade com o espírito europeu do novo instrumento;
- sublinha que, ao conferir estrutura jurídica comunitária a formas de cooperação territorial entre actores institucionais a vários níveis pertencentes a dois ou mais Estados-Membros, o AECT pode desencadear um processo de integração europeia horizontal, em aplicação dos princípios de subsidiariedade e de proximidade;
- sublinha que a possibilidade de incluir diferentes níveis institucionais numa única estrutura de cooperação abre o caminho a novas formas de governação a vários níveis, nas quais as partes envolvidas contribuem para o êxito global do projecto segundo as respectivas competências;
- afirma a sua intenção de desempenhar um papel fundamental de informação e de promoção do AECT através da mobilização política, de iniciativas de comunicação, da criação de redes para o intercâmbio de experiências e de boas práticas, bem como da realização de estudos;
- convida a Comissão Europeia a lançar uma reflexão estratégica sobre o AECT no próximo Livro Verde sobre a coesão territorial europeia.

Relatora: Mercedes BRESSO (IT/PSE), Presidente da Região do Piemonte

O COMITÉ DAS REGIÕES

Desafios do continente e necessidade de integração europeia

1. saúda com entusiasmo a adopção do regulamento relativo ao Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial (AECT), que constitui uma resposta eficaz à exigência essencial de aprofundar o processo de integração europeia, no respeito da diversidade regional, adaptando os modelos actuais de governação aos desafios que a Europa tem pela frente;

2. regista que a União Europeia está confrontada com mudanças fundamentais para o seu futuro, nomeadamente o novo Tratado de Lisboa assinado em 13 de Dezembro de 2007, o alargamento recente do Espaço Schengen a mais nove países, a adopção do euro por Chipre e Malta no início de 2008 e a revisão em curso do orçamento;

3. congratula-se, em princípio, com o facto de o artigo 3.º do novo Tratado de Lisboa incluir a coesão territorial nos objectivos da União e defende a necessidade de dar especial atenção às necessidades das regiões transfronteiriças. Está em jogo o reconhecimento explícito de que é necessário promover o desenvolvimento harmonioso e equilibrado de um território europeu, policêntrico por definição, no quadro da elaboração das políticas comunitárias; insta a Comissão a apresentar uma proposta sobre possíveis medidas e acções a realizar futuramente ao nível europeu no quadro desse objectivo;

4. reconhece que o futuro da União Europeia e dos seus territórios depende de uma sinergia reforçada entre as políticas de coesão e as estratégias de promoção da competitividade, bem como do desenvolvimento de políticas sectoriais que permitam, em especial aos territórios desfavorecidos, enfrentar os desafios da globalização, graças à aplicação de uma abordagem transfronteiriça, transnacional e inter-regional; nota que a cooperação transfronteiriça, transnacional e inter-regional já trouxe mais-valias e continuará a fazê-lo, nomeadamente a nível europeu, político, institucional, económico e sociocultural;

5. recorda que a coesão territorial está no cerne da agenda territorial da União Europeia, que espelha a necessidade de que a dimensão territorial desempenhe um papel mais decisivo no futuro da política de coesão europeia e das outras políticas comunitárias;

6. considera que a coesão territorial constitui um elemento fundamental para realizar os objectivos de crescimento económico e de solidariedade, bem como para alcançar uma

economia social de mercado altamente competitiva, tendo por metas o pleno emprego, o progresso social e o desenvolvimento sustentável;

7. afirma que, paralelamente, a coesão territorial pode reforçar a competitividade e a sustentabilidade das regiões da Europa, em conformidade com os objectivos da nova Estratégia de Lisboa actualizada pelos Estados-Membros em 2008;

8. considera que a cooperação territorial e, sobretudo a cooperação transfronteiriça, é um elemento fundamental para a integração europeia e uma prioridade política da UE e recorda a importância especial que reveste essa cooperação territorial no caso das regiões ultraperiféricas, que se encontram em enclaves noutros continentes;

9. convida a Comissão Europeia a lançar uma reflexão estratégica sobre o AECT no próximo Livro Verde sobre a coesão territorial europeia;

Valor político e estratégico do AECT

10. apoia a cooperação territorial enquanto instrumento essencial da política de coesão para resolver questões com uma forte dimensão territorial em sectores fundamentais do ponto de vista económico, social, cultural e ambiental;

11. sublinha que a cooperação territorial constitui uma resposta adaptada à necessidade de uma repartição geograficamente mais equilibrada dos fundos relativos ao período de programação de 2007-2013;

12. congratula-se com o facto de que este período de programação prevê um desenvolvimento considerável da cooperação territorial no quadro da política de coesão, mediante:

- a integração da iniciativa comunitária INTERREG, que passa a ser um objectivo político fundamental (objectivo 3) da política de coesão europeia;
- o reforço da orientação das iniciativas de cooperação territorial com vista a atingir os objectivos de Lisboa e Gotemburgo;
- a consolidação da cooperação territorial e sua relação com outras políticas temáticas da UE no âmbito da iniciativa «As regiões e a mudança económica»;
- o reforço das estruturas de cooperação, dos mecanismos operacionais e dos processos de capitalização, inclusivamente através dos programas de colocação em rede dos 27 Estados-Membros (URBACT, INTERACT e ESPON).

13. considera que o Regulamento (CE) n.º 1082/2006 sobre o agrupamento europeu de cooperação territorial (AECT) é um instrumento jurídico importante para reforçar a cooperação entre as colectividades territoriais na Europa por meio de regulamentação comunitária uniforme directamente aplicável em todos os Estados-Membros;

14. considera que o seu potencial previsível é também reforçado por estar directamente ligado ao acervo comunitário, o que lhe confere uma capacidade de integração jurídica especial, mais profunda e dinâmica do que os instrumentos clássicos de cooperação;

15. observa que o quadro jurídico precedente, que aliás o regulamento não pretende suprimir, tinha provocado amiúde situações de incerteza;

16. regozija-se com o facto de o regulamento sobre o AECT ter integrado grande parte das medidas que o acervo do Conselho da Europa introduziu em matéria de cooperação territorial. Com efeito, foi no âmbito do Conselho da Europa, com a convenção-quadro sobre cooperação transfronteiriça das colectividades territoriais de 1980 e seus protocolos adicionais de 1995 e de 1998 que, pela primeira vez, foi reconhecido o direito de as colectividades territoriais cooperarem para lá das fronteiras nacionais;

17. faz notar que o AECT é um instrumento que cria uma estrutura de cooperação europeia cuja finalidade é poder enfrentar e resolver os tradicionais problemas jurídicos e administrativos relacionados com a execução e a gestão de programas e projectos transfronteiriços, transnacionais e inter-regionais, bem como de cooperação territorial em geral;

18. realça que o AECT contribui para dar estabilidade e certeza às iniciativas de cooperação territorial, graças à criação de grupos de cooperação dotados de personalidade jurídica, bem como de meios necessários à realização dos projectos e das acções, com ou sem a contribuição financeira da Comunidade;

19. reitera que o AECT pode constituir uma plataforma eficaz de coordenação e de aplicação de políticas europeias, nacionais e regionais numa multiplicidade de sectores fundamentais, nomeadamente infra-estruturas, competitividade das empresas, investigação e inovação, formação, protecção do ambiente e prevenção dos riscos ambientais, as redes de energia e transportes, a saúde e os assuntos sociais e ainda o desenvolvimento urbano sustentável e policêntrico;

20. recorda que os programas europeus como INTERREG permitiram criar numerosas estruturas, entendimentos e acordos destinados a concretizar formas de cooperação transfronteira e inter-regional entre as colectividades territoriais sobre questões de interesse comum;

21. entende que o AECT pode constituir uma nova oportunidade para a estruturação jurídica e o desenvolvimento consistente das euro-regiões que, em anos passados e mercê de iniciativas de cooperação, deram um contributo decisivo para incrementar uma verdadeira cooperação num vasto leque de actividades no âmbito das relações de vizinhança, aproximar as populações, transferir conhecimentos e trocar boas práticas;

22. realça que o Regulamento AECT não procura suprimir as euro-regiões operacionais existentes, nem criar uma estrutura administrativa suplementar, mas sim oferecer uma opção credível para a cooperação territorial transeuropeia;

23. destaca que o AECT é um instrumento poderoso para prosseguir uma cooperação descentralizada na União Europeia em vários domínios políticos, assente em estruturas estáveis susceptíveis de mobilizar a participação dos cidadãos e de tomar decisões conjuntas que serão plenamente aplicadas, conduzindo mesmo a uma cooperação estratégica a longo prazo;

24. assinala que o AECT pode e deve ser um instrumento funcional de primeiro nível, na medida em que facilita o acesso ao mercado de crédito para custear infra-estruturas ou serviços de interesse comum em diversos territórios da UE que, por sua vez, permitem gerar as receitas necessárias para suportar a saúde financeira dessas medidas;

25. sublinha que uma medida a aplicar ao nível comunitário seria estimular a utilização do AECT como instrumento preferido de cooperação, tanto pelos benefícios significativos da simplificação da gestão de políticas, planos e projectos de cooperação, como pela generalização de melhores práticas administrativas em toda a UE;

26. considera que a adopção do AECT pode fazer com que as estruturas de cooperação não só funcionem de modo mais coerente e decisivo, numa perspectiva de racionalização (e não de dispersão) dos fundos, mas também melhorem a qualidade dos resultados obtidos;

27. recorda que o AECT contribuirá de forma significativa para que os recursos sejam afectados e geridos mais eficazmente, graças ao maior envolvimento das autoridades locais e regionais e dos agentes económicos e sociais a nível territorial;

28. sublinha que, ao conferir estrutura jurídica comunitária a formas de cooperação territorial entre actores institucionais a vários níveis pertencentes a dois ou mais Estados-Membros, o AECT pode desencadear um processo de integração europeia horizontal, em aplicação dos princípios de subsidiariedade e de proximidade;

29. afirma que, através do AECT, as autoridades locais e regionais europeias podem desempenhar um importante papel de força impulsionadora na elaboração e implementação das políticas da União, contribuindo para uma governação europeia mais aberta, participativa, democrática, responsável e transparente;

30. sublinha que a possibilidade de incluir diferentes níveis institucionais numa única estrutura de cooperação abre o caminho a novas formas de governação a vários níveis, nas quais as partes envolvidas contribuem para o êxito global do projecto segundo as respectivas competências;

Empenho em aplicar o regulamento de acordo com o espírito comunitário

31. sublinha que a própria natureza jurídica do regulamento garante regras uniformes de cooperação territorial em todos os Estados-Membros e reduz as divergências resultantes da fragmentação das normas; pela primeira vez, dispõe-se de um instrumento comum de uma tal amplitude geográfica;

32. considera que a aplicação do regulamento deve, por seu turno, ser correctamente coordenada de forma que os diferentes actos legislativos elaborados pelos Estados-Membros para a aplicação do Regulamento (CE) n.º 1082/2006 possam ser reunidos sem criar qualquer tipo de incompatibilidade ou obstáculo;

33. insiste na necessidade de o regulamento ser aplicado rapidamente e com coerência em todo o território da União, em conformidade com o espírito europeu do novo instrumento;

34. releva, no respeito dos procedimentos enunciados no preâmbulo do regulamento relativo ao AECT, a importância de envolver desde já os países terceiros na aplicação do novo instrumento comunitário, nas formas que mais se adaptarem à sua situação concreta;

35. regista que alguns Estados-Membros já adoptaram as disposições de aplicação do regulamento, mas reserva-se o direito de proceder a uma análise atenta destas medidas, tendo em vista avaliar a sua conformidade com os objectivos de uniformização normativa e de promoção da cooperação territorial;

36. lamenta que a maior parte dos Estados-Membros ainda não tenham adoptado as disposições de aplicação do regulamento e encoraja as autoridades pertinentes a fazê-lo sem tardar e sem obstaculizar ou colocar entraves burocráticos à constituição e ao funcionamento pleno dos AECT;

37. realça que o AECT foi concebido também para simplificar os procedimentos de gestão e de execução das iniciativas de cooperação territorial e requer, por conseguinte, a mais ampla colaboração dentro de cada Estado entre as várias autori-

dades nacionais, regionais e locais, em função das suas competências;

38. considera, por isso, essencial a cooperação e a informação recíproca entre os Estados-Membros, aliada à participação directa das autoridades locais e regionais;

39. recorda que, com o regulamento sobre o AECT, o direito comunitário cria uma nova categoria de pessoas jurídicas que, não obstante as referências significativas às legislações nacionais, devem beneficiar de um tratamento substancialmente uniforme nos diferentes Estados-Membros, por força dos princípios de aplicabilidade e de efectividade directas;

40. salienta que o artigo 2.º do regulamento estabelece uma hierarquia precisa, segundo a qual não só a legislação comunitária mas também as medidas previstas nas convenções e nos estatutos dos AECT primam sobre o direito do Estado-Membro em que se situa o AECT, ao passo que este último se aplica unicamente às matérias não abrangidas ou parcialmente abrangidas pelo regulamento;

41. sublinha que as disposições do regulamento que não remetem para o direito nacional aplicam-se directamente a cada instância de constituição do AECT;

42. considera que o regulamento confere aos membros potenciais do AECT situados no território de pelo menos dois Estados-Membros o direito, directamente aplicável, de constituir um AECT, em conformidade com as disposições do próprio regulamento;

43. recorda que o incumprimento por parte dos Estados-Membros das suas obrigações de adoptar as disposições de aplicação necessárias mina o potencial do conceito do AECT, pelo que insta a Comissão Europeia a exortar os Estados-Membros a que cumpram as obrigações que assumiram nesta matéria;

44. considera que a Comissão Europeia pode desempenhar um papel decisivo para que o AECT seja plenamente operacional, de acordo com o verdadeiro espírito do regulamento;

45. convida a Comissão Europeia a solicitar aos Estados-Membros que adoptem as disposições de aplicação necessárias, fornecendo em simultâneo um apoio adequado às autoridades nacionais competentes, através da adopção de directrizes, de critérios de interpretação e de indicações técnicas. Para tal, a Comissão poderia valer-se do trabalho realizado pelo grupo de peritos sobre o AECT constituído pelo Comité das Regiões;

46. deseja, caso persistam situações de incumprimento, que a Comissão Europeia pondere accionar procedimentos de infracção contra os Estados-Membros que tenham faltado injustificadamente às suas obrigações em matéria de adopção das medidas de aplicação do regulamento;

Promover a utilização do AECT

47. considera que a utilização do AECT pode ser incentivada através de acções comunitárias de comunicação e de formação específicas, bem como de outras medidas úteis, inclusive incentivos jurídicos, económicos e financeiros;

48. a este propósito, considera que os incentivos económicos e financeiros básicos podem enquadrar-se em dois grandes grupos. O primeiro envolveria a previsão de um programa específico, dotado de financiamento comunitário, atribuído *a priori* pelo FEDER, que contribuiria, durante um período de tempo pré-estabelecido e numa base decrescente, para fomentar a constituição de AECT ou a reconversão de projectos de cooperação em perspectiva geridos por fórmulas convencionais antigas;

49. assinala que o segundo grupo de incentivos económicos e financeiros levaria a que os concursos abertos pela Comissão incluíssem um critério de maior eficiência na apreciação dos projectos apresentados para a constituição de um AECT e uma previsão de sustentabilidade quando o projecto fosse concluído. Desta forma, fomentar-se-ia a institucionalização de uma cultura de cooperação, a médio e longo prazos, que procuraria novas fórmulas de financiamento paralelas ao orçamento comunitário;

50. no tocante às medidas de carácter jurídico que se deviam aplicar para ajudar ao êxito da instituição em toda a UE, considera que a responsabilidade principal deve caber à Comissão, com o apoio técnico do Comité das Regiões;

51. propõe à Comissão Europeia que intensifique acções de informação nas suas direcções-gerais, a fim de sensibilizar os seus serviços para a importância do AECT na realização das políticas sectoriais da União Europeia;

52. declara-se disponível para cooperar com as instituições nas acções de promoção atrás referidas;

Papel do Comité das Regiões

53. recorda que goza de competências consultivas específicas em matéria de cooperação transfronteira, por força do artigo 265.º do Tratado CE;

— a cooperação territorial, e o AECT em particular, são uma das principais prioridades do actual mandato político do Comité das Regiões e do novo protocolo de cooperação com a Comissão;

— o artigo 5.º do regulamento estabelece que os membros do AECT têm a obrigação de informar o Comité das Regiões sobre as convenções futuras e o registo e/ou a publicação dos estatutos; esta obrigação abre o caminho à criação de um «registo europeu» dos AECT junto do Comité das Regiões, de acordo com o que ele próprio havia solicitado no seu parecer de 2004 sobre a proposta de regulamento (CdR 62/2004 fin);

54. afirma a sua intenção de desempenhar um papel fundamental de informação e promoção do AECT através da mobilização política, de iniciativas de comunicação, da criação de redes para o intercâmbio de experiências e de boas práticas, bem como da realização de estudos;

55. sublinha que foi criado um grupo de peritos territoriais sobre o AECT, incumbido de acompanhar a adopção das disposições nacionais de aplicação e favorecer o intercâmbio de experiências relativas à criação e gestão de AECT ao nível territorial;

56. empenha-se em estudar as possibilidades oferecidas pelas legislações dos Estados-Membros e dos países terceiros vizinhos da União, com o fito de maximizar a cooperação entre as colectividades territoriais da União Europeia e as dos países terceiros;

57. intensificará a cooperação com organizações regionais pan-europeias com experiência longa e específica no domínio da cooperação territorial transeuropeia;

58. sublinha que uma forte cooperação interinstitucional, capaz de associar as instituições europeias, os governos nacionais e as autarquias regionais e locais, é condição essencial para o êxito do AECT e da cooperação territorial.

Bruxelas, 18 de Junho de 2008.

O Presidente
do Comité das Regiões
Luc VAN DEN BRANDE