



Brussel, 29.1.2019
COM(2019) 21 final

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

betreffende de uitvoering van de macroregionale strategieën van de EU

{SWD(2019) 6 final}

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

betreffende de uitvoering van de macroregionale strategieën van de EU

1. Inleiding

Sinds de Europese Raad in 2009 zijn goedkeuring heeft gehecht aan de EU-strategie voor het Oostzeegebied (EUSBSR), zijn er nog drie macroregionale strategieën (MRS'en) opgesteld: de EU-strategie voor het Donaugebied (EUSDR) in 2011, de EU-strategie voor de Adriatische en Ionische regio (Eusair) in 2014 en de EU-strategie voor het Alpengebied (EUSALP) in 2016.

Op 16 december 2016 heeft de Commissie het eerste verslag betreffende de uitvoering van de MRS'en¹ vastgesteld, waarbij op dit moment 19 EU-lidstaten en 8 niet-EU-landen betrokken zijn. Deze MRS'en vormen nu een integraal onderdeel van het beleidskader van de EU; ze bieden grote mogelijkheden en leveren een unieke en innovatieve bijdrage aan de samenwerking binnen de EU en met buurlanden.

Vervolgens hebben de Raad², het Comité van de Regio's³ en het Europees Parlement⁴ het belang van de MRS'en onderkend als een uniek geïntegreerd kader voor het aangaan van gemeenschappelijke uitdagingen en als relevant instrument om de bestaande financiële middelen optimaal te benutten, in het bijzonder in de context van globalisering.

Deze instellingen gingen echter ook verder dan sommige aanbevelingen van de Commissie⁵ en gaven aan dat het nodig is om enkele essentiële onderdelen voor de uitvoering van de MRS'en te verbeteren door:

- de politieke betrokkenheid op nationaal niveau te vergroten;
- bestuursmechanismen te verbeteren; en
- de toegang tot financiering voor MRS-prioriteiten en -projecten te verbeteren.

Zij hebben specifieke aanbevelingen gedaan over de inhoud van het huidige verslag, waarbij zij vragen om:

- meer nadruk op processen die gevolgen hebben voor het beleid;
- een analyse van de consistentie tussen EU- en nationaal beleid en financieringssystemen;
- een diepgaander gesprek over de indicatoren en resultaten van het kernbeleid van de MRS'en.

1 COM(2016) 805 final.

2 8461/17 Conclusies van de Raad van 25 april 2017.

3 COTER-VI/029 advies vastgesteld op 1 december 2017.

4 Resolutie van het Europees Parlement van 16 januari 2018.

5 COM(2013) 468 final, betreffende de toegevoegde waarde van macroregionale strategieën; COM(2014) 284 final, betreffende het bestuur van macroregionale strategieën; COM(2016) 805 final, betreffende de uitvoering van macroregionale strategieën.

Het onbenutte potentieel en de aanhoudende problemen van de MRS'en worden eveneens bevestigd in een onafhankelijk onderzoek⁶ waartoe de Commissie opdracht heeft gegeven, en in enkele stukken die zijn opgesteld binnen het Interact-programma⁷.

Naar aanleiding van het ontwerpvoorstel van de Commissie van 2 mei 2018 over het meerjarig financieel kader voor 2021-2027, dat op 29 mei 2018 werd gevolgd door een ontwerp-wetgevingspakket voor het toekomstige cohesiebeleid⁸, begon een onderhandelingsperiode waarin de intenties van de betrokken landen met betrekking tot de toekomst van de MRS'en waarschijnlijk zowel beïnvloed als verduidelijkt zullen worden.

Sinds het eerste verslag van de Commissie betreffende de uitvoering van de MRS'en in 2016 heeft de gunstige ontwikkeling van het economische klimaat in de EU en de Westelijke Balkan⁹ gezorgd voor een positievere situatie voor de uitvoering van de MRS'en.

Dit verslag dient een tweeledig doel. Ten eerste wordt hierin de uitvoering van de vier MRS'en in deze stimulerende economische context beoordeeld, die landen mogelijk heeft geholpen bij het verbeteren van hun aanpak voor strategische samenwerking op de lange termijn. Ten tweede vormt het een beschouwing van de mogelijke ontwikkeling van de MRS'en in het licht van de ontwerpverordeningen voor na 2020.

Dit verslag wordt aangevuld door een werkdocument dat meer details bevat over de stand van zaken van elke MRS. Beide documenten zijn gebaseerd op bijdragen van belanghebbenden inzake MRS'en, EU-instellingen, vertegenwoordigers van lidstaten en deskundigen.

2. Resultaten

2.1. Horizontale kwesties

Beleidsvorming en planning

De MRS'en zijn politieke platformen die de waarde van de samenwerkingsdimensie van cohesiebeleid verhogen en sectoroverschrijdend, meerlagig en meerlandenbestuur mogelijk maken. Op macroregionaal niveau zijn verschillende initiatieven ontplooid om de mentaliteit te veranderen (zoals EUSALP: Conferentie voor groene infrastructuur¹⁰; Bosconferentie "Protection.Forest.Climate"¹¹; Mobiliteitsconferentie in de Alpen¹²) en er worden meer initiatieven verwacht. Ontwikkelingen voor macroregio's en zeegebieden hebben de territoriale aanpak en de Europese territoriale samenwerking als horizontaal aspect van cohesiebeleid versterkt en ervoor gezorgd dat er meer aandacht is voor "functiegebieden".

Niet-EU-landen nemen op gelijke voet met EU-lidstaten deel aan de EUSDR, de Eusair en de EUSALP. Sinds 1 juni 2018 is Montenegro bijvoorbeeld roulerend voorzitter van de Eusair.

6 COWI-onderzoek: 'Macro-regional strategies and their links with cohesion policy' – November 2017:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/cooperate/macro_region_strategy/pdf/mrs_links_cohesion_policy.pdf

7 Bibliotheek van het Interact-programma: <http://www.interact-eu.net/library>

<http://www.interact-eu.net/search/node/macroregional%20strategies>

8 Op 14 juni 2018 gevolgd door de ontwerpverordeningen voor het toekomstige Instrument voor pretoetredingssteun (IPA III) en het Instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking (NDICI), dat relevant is voor niet-EU-landen die deelnemen aan de MRS'en.

9 Zie voor meer details Europese Commissie: Tussentijdse economische zomerprognoses 2018, 12 juli 2018 en Wereldbank: Western Balkans Regular Economic Report (nr. 12), herfst 2017.

10 <https://www.alpine-region.eu/news/first-eusalp-environmental-ministers-conference-alpine-green-infrastructure-2>

11 <https://www.alpine-region.eu/events/forest-summit-protectionforestclimate>

12 <https://www.alpine-region.eu/events/3rd-eusalp-ag4-mobility-conference>

De deelname van landen van de Westelijke Balkan aan de EUSDR en de Eusair heeft hun integratie in de EU aanzienlijk bevorderd. Het verzoek van de vier EU-lidstaten van de Eusair (Kroatië, Griekenland, Italië en Slovenië) aan de Raad om de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië in de strategie op te nemen is een concrete stap in deze richting.

De EUSDR bevordert eveneens de samenwerking tussen de EU en Moldavië en Oekraïne, die nu volledig zijn opgenomen in het transnationale programma voor de Donau. De deelname van Oekraïne (de regio's die grenzen aan de Donau) en Moldavië aan gezamenlijke activiteiten in verband met de EUSDR is tussen 2016 en 2018 aanzienlijk toegenomen, wat gunstig is voor de uitvoering van de associatieovereenkomsten tussen deze landen en de EU.

Hoewel Wit-Rusland, IJsland, Noorwegen en Rusland geen leden van de EUSBSR zijn, nemen ook zij deel aan bepaalde macroregionale projecten in het Oostzeegebied, bijvoorbeeld via de grensoverschrijdende en transnationale samenwerkingsprogramma's van Interreg in de regio¹³. Wat betreft het transnationale Oostzeegebiedprogramma van Interreg, kunnen Russische partners dankzij de ondertekening van de financieringsovereenkomst tussen de EU en Rusland begin 2018 nu volledige partners zijn bij de projecten, waardoor er betere samenwerkingsmogelijkheden zijn.

Bestuurlijke capaciteit

Het Interact-programma blijft het macroregionale concept bevorderen door de opbouw of consolidatie van netwerken tussen de belangrijkste uitvoerders¹⁴ van de strategieën (bv. op het gebied van bestuur, vervoer, milieu of klimaatverandering) en door de ontwikkeling van samenwerkingsmethoden en -instrumenten om MRS'en op te nemen in de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen)¹⁵. Bovendien heeft de Commissie samen met het Interact-programma een platform opgezet voor het uitwisselen van ervaringen met de uitvoering van de MRS'en en de opname ervan in de ESI-fondsen.

Het Facility Point van de Eusair ondersteunt de belangrijkste uitvoerders van de strategie bij de uitvoering van hun taken.

Na een onderbreking is het nieuwe Donau-strategiepunt (DSP) sinds begin september 2018 weer operationeel.

Bestuur

Sinds het verslag van 2016 zijn er enkele nieuwe politieke initiatieven ontplooid.

Bulgarije was gedurende heel 2018 de voorzitter van de EUSDR en heeft proactief gezorgd voor samenwerking binnen de strategie door verantwoordelijkheden voor de EUSDR en de ESI-fondsen toe te kennen aan hetzelfde ministerie.

Het jaarlijkse forum van de Eusair organiseert regelmatig bijeenkomsten van zowel ministers van Buitenlandse Zaken als ministers die verantwoordelijk zijn voor EU-fondsen uit de acht deelnemende landen, waarin een verklaring wordt vastgesteld.

In de EUSDR is het maatschappelijk middenveld actief betrokken bij bijeenkomsten van bepaalde sturgroepen van prioritaire gebieden en bij evenementen en jaarlijkse fora.

13 Bv. het transnationale Oostzeegebiedprogramma van Interreg: <https://www.interreg-baltic.eu/home.html>

14 Nationale coördinatoren, coördinatoren van prioriteitsgebieden, pijlercoördinatoren, doelstellingscoördinatoren, leiders van actiegroepen, leden van sturgroepen/actiegroepen enz.

15 Interact-bibliotheek: <http://www.interact-eu.net/search/node/macroregional%20strategies>

In samenwerking met het project "LOS_DAMA!"¹⁶, dat is gefinancierd door het programma voor het Alpengebied, hebben de burgemeesters van Alpensteden (München, Wenen, Turijn, Trente en Grenoble) in de kantlijn van de eerste EUSALP-conferentie voor milieu-ministers in oktober 2017 een netwerk gelanceerd voor groene infrastructuur in stedelijke gebieden in de Alpen. Dit netwerk is de eerste specifieke stap van de uitvoering van de EUSALP op gemeentelijk niveau.

Toezicht

Met behulp van het ESPON-programma¹⁷ zijn nieuwe toezichtinstrumenten ontwikkeld.

Deze bestaan uit territoriale toezichtsystemen die speciaal zijn afgestemd op de vier macroregio's en die met gebruik van de eerder gedefinieerde territoriale indicatoren toezicht houden op de situatie voor regionale ontwikkeling. Het toezichtstelsel is bedoeld om het behalen van beleidsdoelstellingen vast te leggen. Het biedt inzicht in territoriale structuren en trends binnen de macroregio.

Toegang tot financiering

Enkele goede praktijken van de huidige programma's voor ESI-fondsen zijn: gerichte oproepen, bonuspunten voor projecten met macroregionale relevantie, rechtstreekse ondersteuning voor strategieprojecten en deelname van MRS-vertegenwoordigers aan de toezichtcomités van programma's.

In februari 2017 heeft de Commissie een studiebezoek georganiseerd voor Roemeense beheerders van operationele programma's voor ESI-fondsen, die meer hebben geleerd over de praktische gevolgen van de EUSDR en over nieuwe ideeën voor het mobiliseren van EU-fondsen. Dit initiatief zou kunnen worden uitgebreid naar andere deelnemende landen.

Op basis van de informatie die is verzameld in de jaarlijkse uitvoeringsverslagen over de programma's voor ESI-fondsen uit 2017, hebben de programma's zeven op MRS'en gerichte oproepen voor voorstellen gedaan: twee in het Oostzeegebied, drie in het Donaugebied en twee in de Adriatische en Ionische regio. Het aantal programma's dat EU-fondsen heeft geïnvesteerd in de MRS'en bedraagt 29 in het Oostzeegebied, 14 in het Donaugebied, 4 in de Adriatische en Ionische regio en 4 in de Alpen. Dit laat zien dat het opnamepercentage van MRS-prioriteiten in EU-programma's direct verband houdt met de leeftijd van de strategieën.

Bij het meten van de bedragen van ESI-fondsen die zijn gemobiliseerd voor de uitvoering van macroregionale projecten, worden deze cijfers gedetailleerd per strategie weergegeven in het begeleidende werkdocument. De door programma-autoriteiten verstrekte cijfers zijn echter niet altijd helemaal vergelijkbaar en moeten voorzichtig worden gebruikt. Sommige autoriteiten zijn bijvoorbeeld van mening dat de volledige begroting van een programma het doel van een bepaalde strategie ondersteunt, omdat deze betrekking heeft op hetzelfde beleidsterrein (bv. milieu), ook al hebben de gefinancierde projecten niet noodzakelijkerwijs invloed op macroregionaal niveau. Daarom is in het werkdocument besloten om uitsluitend bedragen in aanmerking te nemen die individuele projecten ondersteunen en niet de hele begroting van een programma (met uitzondering van transnationale programma's die overeenkomen met een bepaalde MRS).

¹⁶ http://www.alpine-space.eu/projects/los_dama/en/home

¹⁷ <https://www.espon.eu/>

Communicatie

Sinds 2016 hebben alle MRS'en hun communicatieactiviteiten verbeterd.

De Sloveense autoriteiten hebben samen met de Commissie de "macroregionale week"¹⁸ die elk jaar in hun land wordt georganiseerd, gebruikt om voor alle media en communicatie één forum voor alle MRS'en op te zetten, waarbij zij zich voornamelijk richtten op gemeenschappelijke content, het participatieve proces en innovatieve instrumenten.

Voor de Eusair en de EUSALP worden er nog communicatiestrategieën ontwikkeld. Bovendien wordt de communicatiestrategie van de EUSDR nog vernieuwd. In de EUSBSR boekt de communicatie concrete resultaten, zoals het project "Let's Communicate"¹⁹.

Er zijn verdere inspanningen nodig om de interne en externe communicatie te verbeteren. Deze moeten zich richten op het definiëren van gemeenschappelijke boodschappen in de nationale ta(a)l(en), waardoor de communicatie op nationaal en regionaal niveau wordt verbeterd. De communicatie moet ook gericht en constanter zijn.

Samenwerking voor verschillende strategieën en tussen belanghebbenden

De samenwerking met andere MRS'en kan toegevoegde waarde opleveren en moet daarom verder worden onderzocht. Er heeft al enige samenwerking plaatsgevonden tussen de EUSBSR en de EUSDR, en de Eusair-partners overwegen samenwerking met andere MRS'en om te profiteren van hun ervaring (bv. met de EUSDR voor mobiliteit- en vervoersorganisaties of met de EUSALP voor projecten voor groene corridors en infrastructuur).

Binnen de EUSALP heeft de Alpine Region Preparatory Action Fund²⁰ (ARPAF) de uitvoering van de strategie en samenwerking op alle niveaus gestimuleerd. Er is een Raad van leiders van actiegroepen opgericht om ervoor te zorgen dat er permanent kennis en ervaringen worden uitgewisseld tussen de groepen.

2.2. Thematische prioriteiten

In dit gedeelte staan concrete resultaten die de vier MRS'en hebben behaald voor geselecteerde thematische prioriteiten. Meer details zijn terug te vinden in het werkdocument.

De EUSBSR is EU-wetgeving blijven consolideren en heeft geholpen bij het vormgeven van beleid en ontwikkeling (bv. op het gebied van energie, navigatie, milieu en klimaatverandering).

Onder het voorzitterschap van Hongarije in 2017 heeft het jaarlijkse forum van de EUSDR belanghebbenden uit het Donaugebied op het gebied van energie, vervoer en milieu bij elkaar gebracht. De 14 deelnemende landen hebben een gezamenlijke verklaring afgegeven²¹. Het EUSDR-forum in Sofia in 2018 was gericht op economische groei door toerisme en cultuur.

In de Eusair zijn grote samenwerkingsmogelijkheden vastgesteld (voor blauwe groei, een vervoers- en energienetwerk, het milieu en toerisme) die kunnen zorgen voor groei en het creëren van banen.

¹⁸ <https://www.adriatic-ionian.eu/2018/06/11/save-the-date-mediterranean-coast-and-macro-regional-strategies-week-sep-2018-slovenia/>

¹⁹ http://www.centrumbalticum.org/en/projects/lets_communicate!

²⁰ Voorbereidende actie waartoe de Commissie heeft besloten op initiatief van het Europees Parlement.

²¹ http://www.danube-forum-budapest.eu/system/danube-forum-budapest/files/Declaration_of_the_6th_EUSDR_Annual_Forum.pdf?1508355644

Voor de EUSALP zijn subgroepen opgezet die aan specifieke onderwerpen werken (bv. hout, gezondheidstoerisme en watermanagement).

Milieu en klimaatverandering

Het behoud van natuurlijke hulpbronnen is in het algemeen belang en is een prioriteit voor alle vier de MRS'en. In dit opzicht zijn de MRS'en belangrijke instrumenten voor het aanpakken van verschillende kwesties (bv. vervuiling, bescherming tegen overstromingen, klimaatverandering en biodiversiteit) en voor het ondersteunen van de uitvoering van relevante EU-wetgeving.

Terwijl de Commissie in januari 2018 de allereerste strategie over plastic voor heel Europa vaststelde, was er in de EUSBSR al veel werk verzet om plastic afval op zee aan te pakken (bv. het project BLASTIC22). In de conclusies van de ministeriële bijeenkomst van HELCOM23 van maart 2018 wordt erkend dat de projecten van algemeen belang onder de EUSBSR hebben geholpen bij het actieplan voor de Oostzee.

In de ministeriële "Ioannina-verklaring" van mei 2017 wordt benadrukt hoe belangrijk de blauwe economie is voor duurzame ontwikkeling in de Adriatische en Ionische regio en voor de bestrijding van de verontreiniging van de zee.

In een gezamenlijke verklaring van Alpenlanden en -regio's over groene infrastructuur in de Alpen (oktober 2017)²⁴ staat dat er een aantal specifieke maatregelen zouden worden ingevoerd om een model voor groene infrastructuur te maken van het Alpengebied.

In de gezamenlijke verklaring van de ministers die verantwoordelijk zijn voor de EUSDR uit oktober 2017 wordt benadrukt hoe belangrijk schone en goed verbonden oplossingen voor mobiliteit en milieuvriendelijke energie zijn voor de verdere ontwikkeling van het Donaugebied. Met het project JOINTISZA²⁵ wordt het eerste geïntegreerde stroomgebiedsbeheerplan voor de rivier de Tisza voorbereid en er is een mechanisme voor civiele bescherming opgezet om de vervuiling van de Tisza door de zoutmijn van Solotvyno in Oekraïne tegen te gaan.

Onderzoek/innovatie en economische ontwikkeling

Voor alle vier de MRS'en is de verbetering van de economische welvaart van de macroregio's een kerndoelstelling.

In de EUSBSR is een netwerk van managementautoriteiten van het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling opgezet voor het uitwerken van voorstellen voor transnationale samenwerking om regio's te helpen bij de uitvoering van strategieën voor slimme specialisatie die zijn gericht op schone technologieën. Onder het "Cleaner Growth"-initiatief²⁶ worden twee pilotprojecten uitgevoerd: "Jointly Entering New Markets" en "Commercialising Forest-Based Protein – Verification and Improvement of Protein Quality".

²² <https://www.balticsea-region-strategy.eu/news-room/highlights-blog/item/30-for-a-litter-free-baltic-sea>

²³ HELCOM: "Commissie ter bescherming van het mariene milieu van het Oostzeegebied – Commissie van Helsinki", <http://www.helcom.fi/about-us>

²⁴ https://www.alpine-region.eu/sites/default/files/uploads/inline/956/eusalp_joint_declaration_green_infrastructure_final_en.pdf

²⁵ <http://www.interreg-danube.eu/approved-projects/jointisza>

²⁶ https://www.balticsea-region-strategy.eu/attachments/article/590847/Niclas%20Forsling_ERDF%20MA-Network%20progress%20and%20current%20status%2013th%20of%20June%20at%20Annual%20Forum.pptx.pdf

Het "Baltic Sea Pharma platform"²⁷ biedt ook een regionaal samenwerkingsplatform om residuen van geneesmiddelen in de Oostzee tegen te gaan. Het platform helpt bij de ontwikkeling van regionaal en Europees beleid met betrekking tot geneesmiddelen in het milieu op basis van een cluster transnationale projecten (bv. geavanceerde zuivering van afvalwater, afvalbeheer en aankoopcriteria).

In het Donaugebied is in Chisinau (Moldavië) op basis van een publiek-private samenwerking een centrum opgezet voor de invoering van duaal beroepsonderwijs²⁸ in de bouwsector. Het platform voor slimme specialisatie²⁹ ondersteunt de ontwikkeling van innovatiestrategieën met een pilotproject in Servië, Montenegro, Moldavië en Oekraïne.

Het Toerisme-jaar EU-China en het Europees jaar van het cultureel erfgoed 2018 helpen de Eusair bij de ontwikkeling van duurzaam toerisme. Het Interreg-programma voor de Adriatische en Ionische regio (ADRION) ondersteunt het project "ADRION 5 senses"³⁰ met als doel het opbouwen van een gemeenschappelijke merknaam voor de regio die op de wereldmarkten wordt gepromoot.

In de EUSALP zijn projecten opgezet zoals "CirculAlps"³¹ (ter bevordering van innovatie, duurzaamheid en de circulaire economie in waardeketens van bossen in het Alpengebied) of AlpLinkBioECO³² (dat waardeketens van biogebaseerde industrieën uit het Alpengebied aan elkaar koppelt).

Connectiviteit

Onder alle MRS'en zijn interessante connectiviteitsactiviteiten uitgevoerd.

In de EUSBSR helpt het project "Baltic Link", ondersteund door het TEN-V-programma en het Poolse Cohesiefonds, bij de uitvoering van de TEN-V snelwegen op zee. Hierbij wordt gewerkt aan de ontbrekende verbinding voor vrachtvervoer van Zweden naar Polen en verder.

In de EUSDR zijn met het project FAIRway³³ nieuwe toezichtvaartuigen in gebruik genomen. Er is in het bijzonder begonnen met baggerwerkzaamheden in het deel van de Donau dat de grens vormt tussen Bulgarije en Roemenië. Voor het eerst is met hulp van de Europese Investeringsbank een overzicht opgesteld van alle kortlopende strategische projecten voor vervoer over land in het Donaugebied.

Efficiënte en duurzame vervoers- en energienetwerken zijn een voorwaarde voor de economische en sociale ontwikkeling van de Adriatische en Ionische macroregio. In de Eusair is een eerste overzicht opgesteld van projecten voor vervoers- en energienetwerken die toegevoegde waarde hebben voor de macroregio.

In de EUSALP is een project voor logistieke strategieën ontwikkeld om de verschuiving van vrachtvervoer van de weg naar het spoor een boost te geven door logistieke processen te optimaliseren (Alpine Spider).

²⁷ <https://www.balticsea-region-strategy.eu/news-room/highlights-blog/item/40-baltic-pharma-platform>

²⁸ Hierin wordt beroepsonderwijs van scholen gecombineerd met een praktijkopleiding door bedrijven.

²⁹ <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/s3-platform>

³⁰ <https://keep.eu/keep/project-ext/44652/ADRION+5+SENSES?ss=a785c5b10443932ecb3b4eef3ac00d06&espon=>

³¹ <https://www.alpine-region.eu/projects/circulalps>

³² <http://www.alpine-space.eu/projects/alplinkbioeco/en/home>

³³ <http://www.fairwaydanube.eu/eusdr/>

3. Uitdagingen

Bestuurlijke capaciteit

In het COWI-onderzoek³⁴ wordt benadrukt hoe hardnekkig sommige uitdagingen zijn en staan de belemmeringen voor het uitvoeren van de MRS'en die de samenwerking negatief beïnvloeden:

- veranderingen bij instellingen en personeel;
- beperkte middelen;
- verschillen in economische, institutionele en administratieve capaciteit;
- zwakke uitvoeringsketens tussen besluitvormers en de belangrijkste uitvoerders;
- onvoldoende vertegenwoordiging en engagement van alle deelnemende landen; en
- het ontbreken van gemeenschappelijke referentiekaders.

In het onderzoek worden echter ook enkele zaken genoemd die kunnen helpen bij de uitvoering van de MRS'en:

- bestaande samenwerkingsstructuren;
- de aanwezigheid van leiders;
- de alomtegenwoordigheid van thematische kwesties in de verschillende landen;
- de tenuitvoerlegging van wet- en regelgeving van de EU;
- behoefte aan concrete transnationale maatregelen enz.

Bovendien bevat het onderzoek een ontwikkelingsmodel voor MRS'en:

- fase I (het opzetten van een MRS-bestuurssysteem, de ontwikkeling van de individuele capaciteit van de belangrijkste uitvoerders van de MRS);
- fase II (MRS wordt begrepen door externe belanghebbenden en gaat van start, de ontwikkeling van de capaciteit van instellingen); en
- fase III (het langer bestaan van de strategie dat concrete maatregelen en resultaten oplevert).

Deze drie fasen kunnen een kader bieden voor de ontwikkeling van een toezichtstelsel dat bijdraagt aan het behouden van politieke steun.

Bestuur

Voor een effectief bestuurssysteem is het nodig dat drie even belangrijke niveaus in balans zijn: ministers, nationale coördinatoren en thematische coördinatoren.

Om het politieke gewicht van de MRS'en te verhogen, zou het goed zijn om de politieke zichtbaarheid te vergroten door ministeriële bijeenkomsten en een ministeriële verklaring te combineren met de jaarlijkse fora, zoals bij de Eusair al gebeurt.

Bij het jaarlijkse forum in Tallinn in juni 2018 is de mogelijkheid besproken om ministeriële bijeenkomsten te organiseren bij de jaarlijkse fora van de EUSBSR.

De grootste uitdaging voor de EUSDR is de afname van politiek momentum op nationaal niveau, die ertoe heeft geleid dat de stuurgroepen in sommige prioritaire gebieden niet veel geparticipeerd hebben. Aangezien de strategie een langetermijnproces is, blijft de constante levering van capaciteit en middelen van levensbelang voor de uitvoering van de strategie en de versteviging van de nationale coördinatiemechanismen. Bovendien wordt algemeen erkend dat het feit dat er van de zomer van 2017 tot de herfst van 2018 geen gemeenschappelijk

³⁴ Zie voetnoot 6.

orgaan was dat zich volledig toelagde op de ondersteuning van het bestuur van de EUSDR (het Donau-strategiepunt) de soepele ontwikkeling en uitvoering van de strategie heeft belemmerd. Het nieuwe Strategiepunt, dat gezamenlijk wordt beheerd door Oostenrijk en Roemenië, is nu operationeel.

In de Eusair domineren bestuursaspecten nog steeds de bijeenkomsten van de raad van bestuur. De kloof tussen de politieke betrokkenheid die in ministeriële verklaringen wordt geuit, en de daadwerkelijke follow-up bij de administratie en uitvoering is nog altijd niet overbrugd. De deelnemende landen moeten aanzienlijk meer verantwoordelijkheid nemen voor de strategie.

Hoewel de EUSALP steeds krachtiger wordt, blijft het een uitdaging om leden van actiegroepen (AG's) te motiveren en zij de benodigde besluitvormings- en technische vaardigheden te bieden. Actiegroepen blijven staten en regio's verzoeken om ervoor te zorgen dat zij naar behoren worden vertegenwoordigd in de bijeenkomsten en om te zorgen voor betere coördinatie binnen de raad van bestuur, om de effectieve strategische richting van maatregelen en gepaste politieke steun te garanderen.

In alle MRS'en wordt het concept van bestuur met meerdere belanghebbenden breed ondersteund. Een grotere deelname van het maatschappelijk middenveld kan het bottom-up-aspect van de strategieën evenwel versterken. De brede deelname van de private sector in de fora van de Eusair (bv. business-to-business-sessies) wordt erg gewaardeerd en kan waar dit gepast is worden overgenomen in andere strategieën.

Beleidsprogrammering

In de twee oudste MRS'en valt de herziening van de actieplannen die in 2018 van start is gegaan, gunstig samen met de programmering van de EU-fondsen voor 2021-2027. Deze mogelijkheid moet worden aangegrepen en er moet gecoördineerd te werk worden gegaan om de toegevoegde waarde van deze processen zo groot mogelijk te maken, onder meer door de MRS'en strategischer te concentreren.

In de EUSBSR vormt het grote aantal prioriteiten een probleem. De partners moeten de herziening van het actieplan beschouwen als een gelegenheid om te controleren of alle prioriteiten nog relevant zijn voor de macroregio en nog in de strategie moeten worden opgenomen.

In de EUSDR moet het gebrek aan politieke verantwoordelijkheid aan de kaak worden gesteld bij de herziening van het actieplan in 2018-2019. Tijdens een gemeenschappelijke bijeenkomst in juni 2018 heeft de Commissaris die verantwoordelijk is voor regionaal beleid, de coördinatoren van de EUSDR hieraan herinnerd. Sommige prioritaire gebieden (bv. binnenlands vervoer of toerisme) moeten nog concrete projecten opleveren. Bij de toekenning van prioritaire gebieden moet rekening worden gehouden met het feit dat bepaalde landen die geen coördinerende rol hebben een prioritair gebied willen verkrijgen. De administratieve capaciteit moet ook worden aangepakt. Hiervoor is een passend nationaal en regionaal antwoord nodig, met name in de landen van het Instrument voor pretoetredingssteun (IPA) en het Europees nabuurschapsinstrument (ENI).

De partnerlanden in de Eusair hebben verschillende samenwerkingsprioriteiten. Tot nu toe richten zij zich vooral op projecten met een kleine, nationale werkingssfeer en beschouwen zij de MRS'en niet als kader voor beleidsverandering dat specifieke processen, interregionale netwerken en samenwerkingsplatformen genereert. Met een andere aanpak zouden deze landen maatregelen kunnen treffen en plannen die vanuit geografisch oogpunt beter in balans zijn en dus meer toegevoegde waarde hebben voor de macroregio. In algemenere woorden is

het noodzakelijk om de prioriteiten van de Eusair overeen te stemmen met nationaal, regionaal en sectoraal beleid en met strategiedocumenten en -processen (bv. het proces van Berlijn, de strategie van de Westelijke Balkan enz.).

Het is op dit moment niet nodig om het actieplan van de EUSALP te herzien, hoewel er in sommige actiegroepen eerste handelingen buiten het actieplan zijn verricht. In plaats daarvan is betere uitvoering, communicatie, overdracht van resultaten en ontwikkeling van vaardigheden binnen de actiegroepen op basis van het bestaande actieplan noodzakelijk. Hieraan wordt de komende maanden gewerkt.

Financiering

Het aanvullen van het tekort tussen de MRS'en en de financieringsmogelijkheden blijft voorlopig waarschijnlijk een uitdaging.

De Interreg-programma's hebben ondanks hun beperkte financiering een belangrijke rol gespeeld bij de ondersteuning van de uitvoering van de strategieën. Net als nationale en andere financieringsbronnen is het grootste deel van de EU-fondsen echter niet eenvoudig te verkrijgen voor de ondersteuning van de projecten van de strategieën. Dit kan verklaren waarom de politieke betrokkenheid in sommige landen ontbreekt en waarom deelnemers onvoldoende capaciteit hebben.

De dialoog tussen autoriteiten van mainstream EU-programma's en de belangrijkste uitvoerders van de MRS'en moet nog meer worden bevorderd. Hierbij moeten de ministeries die verantwoordelijk zijn voor de coördinatie van EU-fondsen en de MRS'en in deelnemende landen, een centrale rol spelen.

De voorbereidingsfase voor de programmering voor na 2020 biedt een unieke gelegenheid om het consequente gebruik van EU-fondsen voor de ondersteuning van de doelstellingen van de MRS'en te plannen en te organiseren. Er moet zowel binnen landen als tussen landen die betrokken zijn bij een MRS onderling coördinatie plaatsvinden tussen de autoriteiten van financiering programma's van de EU en de belangrijkste uitvoerders van de MRS. De beslissingen en concrete handelingen van landen in dit opzicht laten hun belang in en politieke betrokkenheid bij de MRS zien.

Communicatie

De zichtbaarheid van de Eusair heeft nog steeds te lijden onder een gebrek aan communicatie, wat deels zou kunnen worden opgelost als het geplande platform voor belanghebbenden zou worden opgezet. Dit zou ook een verbetering vormen van de deelname en het bewustzijn van subnationale belanghebbenden die op dit moment een beperkte rol spelen in de macroregionale processen.

De communicatie van de EUSALP blijft ook een probleem. Hoewel er communicatiemiddelen zijn ontwikkeld, zijn er verbeteringen op technisch niveau en met name inhoudelijke communicatie nodig. Er is dringend behoefte aan een gerichte communicatiestrategie op basis van de overeengekomen beleidsboodschappen.

4. Volgende stappen

In haar voorstellen voor de EU-verordeningen inzake cohesie voor de periode na 2020 benadrukt de Commissie hoe belangrijk samenwerking is als horizontaal aspect van cohesiebeleid en nodigt zij de lidstaten en regio's uit dit aspect op te nemen in de volgende fase van nationale en regionale beleidsplanning en -programmering. Hiermee wordt een sterk en positief signaal afgegeven aan degenen die al bij de MRS'en betrokken zijn, en nodigt hen

uit vooruit te denken over hoe en voor welke kernprioriteiten de programma's en de MRS'en elkaar wederzijds kunnen ondersteunen.

Zo zou het probleem worden aangepakt dat in het COWI-onderzoek wordt benadrukt, waarin staat dat de coördinatie met ESIF- en EU-programma's hoge eisen stelt aan alle betrokkenen, dat deze coördinatie tot nu toe niet toereikend is en dat er daarom in de periode na 2020 aanzienlijke ruimte is voor verbetering.

In dit kader en gezien het potentieel van de MRS'en verzoekt de Commissie de betrokken landen dringend om onmiddellijk de volgende handelingen te verrichten:

1. De thematische coördinatoren van de strategieën moeten de situatie van elk beleidsterrein beoordelen ten opzichte van het "driefasenontwikkelingsmodel" uit het COWI-onderzoek om te zien welke drijfveren er beter kunnen worden gebruikt en welke belemmeringen er moeten worden overwonnen. Zij kunnen vervolgens waar nodig aanbevelingen aan hun nationale coördinatoren doen voor het oplossen van de vastgestelde problemen.
2. De belangrijkste uitvoerders van elke MRS moeten hun bestuursmechanismen met betrokkenheid en ondersteuning van vakministers blijven verbeteren. Zij moeten zoeken naar synergie en complementariteit met organisaties die al in de macroregio actief zijn, en lokale belanghebbenden in staat stellen om aan de MRS bij te dragen (bv. via een platform voor belanghebbenden). Zij moeten eveneens proberen de vooruitgang van de verschillende thematische gebieden beter in de gaten te houden en de capaciteit van de actoren die bij de uitvoering van de MRS betrokken zijn, te vergroten.
3. Wat betreft de EUSBSR en de EUSDR, moeten thematische en nationale coördinatoren de herziening van hun respectieve actieplannen zien als gelegenheid om de relevantste kernprioriteiten te selecteren die de meeste meerwaarde van de EU creëren en die het waard zijn om nationale en EU-fondsen te mobiliseren.
4. Om te profiteren van het nieuwe wetgevingskader dat de verbanden tussen de mainstreamprogramma's, samenwerking en de MRS'en zal versterken, moeten de volgende activiteiten in het programmeringsproces worden opgenomen:
 - *Voor elke MRS:* De autoriteiten van EU-programma's in de deelnemende landen moeten vanaf het beginstadium van de programmering voor 2021-2027 onderling nauw samenwerken. Voor elke MRS moeten de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor EU-fondsen, in samenwerking met de nationale MRS-coördinatoren gezamenlijk overeenstemming bereiken over macroregionale prioriteiten, maatregelen, projecten en bestuursmechanismen die moeten worden opgenomen in hun respectieve partnerschapsovereenkomsten (EU-lidstaten) en meerjarige programmeringsdocumenten (kaderdocumenten) (niet-EU-landen)³⁵.
 - *Voor elk land dat deelneemt aan een MRS:* de prioriteiten, maatregelen en projecten die zijn overeengekomen en in de partnerschapsovereenkomsten of meerjarige programmeringsdocumenten (kaderdocumenten) zijn opgenomen, moeten vervolgens op gecoördineerde wijze samen met de andere deelnemende landen worden ontwikkeld in de desbetreffende EU-programma's³⁶. Om dit te bereiken moeten de

³⁵ Het voorstel voor deze vroegtijdige coördinatie tussen autoriteiten van EU-programma's binnen een MRS is in eerste instantie voorgelegd door de Eusair-ministers in de "Catania-verklaring", die is vastgesteld op de ministeriële bijeenkomst van 24 mei 2018: https://www.adriatic-ionic.eu/wp-content/uploads/2018/03/catania_declaration_approved.pdf

³⁶ Voor niet-EU-landen moet "programma's" worden opgevat als "actieplan".

thematische en nationale coördinatoren van de MRS'en ernaar streven een hechtere relatie en samenwerking op te bouwen met de managementautoriteiten van de desbetreffende EU-programma's (ESI-fondsen en/of IPA, al naar gelang het geval) op nationaal, regionaal en samenwerkingsniveau. Zij moeten een dialoog aangaan, gezamenlijk toekomstige samenwerkingsgebieden vaststellen en ervoor zorgen dat de belangrijkste uitvoerders van de MRS'en deelnemen en bijdragen aan de voorbereiding van de programma's voor 2021-2027.

5. Tijdens de uitvoeringsfase moeten de prioriteiten, maatregelen en projecten die de autoriteiten van EU-programma's als relevant voor de MRS'en hebben aangemerkt, in alle MRS-landen gecoördineerd en gesynchroniseerd worden uitgevoerd. Hiervoor kunnen de desbetreffende EU-programma's van tevoren specifieke fondsen toekennen. Programma's kunnen naast deze specifieke maatregelen en projecten ook specifieke selectiecriteria voor projecten opstellen en toepassen om te stimuleren dat er projecten worden opgezet die de prioriteiten van een MRS ondersteunen (bv. het reserveren van de begroting, specifieke oproepen voor macroregionale projecten, toekenning van extra punten aan projecten die aan macroregionale doelen en acties bijdragen enz.).

5. Conclusies

Voor de partners die betrokken zijn bij de MRS'en is dit het moment van de waarheid: de voorbereiding van de programma's voor de periode 2021-2027 is een unieke gelegenheid voor hen om hun betrokkenheid bij de prioriteiten van de MRS te laten zien en te versterken, in het bijzonder door deze met de voorzieningen die de nieuwe voorgestelde verordeningen bieden, in de prioriteiten van de EU-programma's op te nemen.

De MRS'en zijn politiek zichtbaarder geworden en er wordt veel van verwacht. Zonder de gezamenlijke politieke drijfveren op nationaal en regionaal niveau is de betrokkenheid van de spelers in het veld, ondanks het feit dat deze zeer waardevol is, niet voldoende om ervoor te zorgen dat de MRS'en blijven bestaan.

De wil om samen te werken aan gemeenschappelijke doelen en samen activiteiten uit te voeren binnen de macroregio's moet van de deelnemende landen en partners komen die worden uitgenodigd om de MRS'en op hun gemeenschappelijke en centrale politieke agenda te zetten.

De huidige periode van gesprekken en onderhandelingen over het toekomstige financiële en wetgevende kader en de ondersteunende programma's biedt een unieke mogelijkheid voor de deelnemende landen en partners, die we niet voorbij mogen laten gaan, om hun gedeelde betrokkenheid bij de gezamenlijk overeengekomen prioriteiten van de MRS'en te bevestigen. Dit zou de toegevoegde waarde van de MRS'en optimaliseren en ervoor zorgen dat het volledige potentieel wordt benut.

Aanhangsel: Kaart met macroregionale strategieën

