

Bruxelles, den 23.9.2020
COM(2020) 578 final

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET
EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

om gennemførelsen af EU's makroregionale strategier

{SWD(2020) 186 final}

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET

om gennemførelsen af EU's makroregionale strategier

1. INDLEDNING

EU's makroregionale strategier er politiske rammer, der er udstukket af EU-lande og lande uden for EU i et afgrænset geografisk område for i fællesskab at imødegå udfordringer og muligheder, de har til fælles, ved at fastlægge fælles, langsigtede mål.

De fire makroregionale strategier involverer 19 EU-lande og 9 lande uden for EU. Det drejer sig om:

- EU-strategien for Østersøområdet (EUSBSR, 2009)
- EU-strategien for Donauområdet (EUSDR, 2011)
- EU-strategien for området omkring Adriaterhavet og Det Joniske Hav (EUSAIR, 2014) og
- EU-strategien for Alperegionen (EUSALP, 2016).

Kommissionen har hvert andet år siden 2016 som aftalt med Rådet¹ offentliggjort en rapport om gennemførelsen af de fire makroregionale strategier. Dette er den tredje rapport, der dækker perioden fra midten af 2018 til midten af 2020. Rapporten vurderer den aktuelle situation og de fremskridt, der er gjort hen imod gennemførelsen af de makroregionale strategier, og undersøger mulige løsninger. Den suppleres af et arbejdsdokument (SWD), der giver flere oplysninger om hver enkelt makroregionale strategi. Begge dokumenter er baseret på bidrag fra de nationale og tematiske koordinatore (centrale gennemførelsesaktører i de makroregionale strategier) og eksperter.

Denne rapport offentliggøres på et tidspunkt, hvor den hidtil usete krise forårsaget af covid-19-pandemien har haft alvorlige økonomiske, finanspolitiske og sociale virkninger på det europæiske samfund. Kommissionen reagerede hurtigt ved at foreslå øjeblikkelige foranstaltninger (f.eks. CRII og CRII+²) og vidtgående forslag på kort til mellemlang sigt, herunder genopretningsinstrumentet Next Generation EU³. Den 21. juli 2020 nåede Kommissionen frem til en aftale om "Next Generation EU".

Så snart Kommissionen havde vedtaget forslagene, gik centrale gennemførelsesaktører i gang med at undersøge, hvilke metoder der kan anvendes i strategierne for at hjælpe de deltagende lande med at reagere på krisen. De makroregionale strategier repræsenterer en klar og operationel samarbejdsramme for at sikre bedre koordinering af handlinger, investeringer og projekter i deres områder. De makroregionale strategier er tværsektorielle, også med hensyn til interessenter, og omfatter forskellige styringsniveauer. Alle disse funktioner kan have stor betydning med hensyn til at opfylde EU's prioriteter, såsom den europæiske grønne pagt⁴, den

¹ Rådets konklusioner om EU-strategien for Alperegionen (EUSALP), punkt 32): https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/cooperate/macro_region_strategy/pdf/eusalp_council_conclusions_27112015.pdf.

² Investeringsinitiativ som reaktion på coronaviruset (CRII) og investeringsinitiativ som reaktion på coronaviruset plus (CRII+): https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/coronavirus-response/.

³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/da/ip_20_940.

⁴ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_da.

europæiske digitale strategi⁵, "En økonomi, der tjener alle"⁶ og "Et stærkere Europa i verden"⁷.

Denne rapport tjener to formål: I rapporten gennemgås for det første de fremskridt, der er gjort hen imod gennemførelsen af de makroregionale strategier, og forventningerne til yderligere forbedringer. For det andet undersøges det, hvordan de makroregionale strategier eventuelt kunne udvikle sig efter covid-19-krisen for at sikre en bæredygtig, konkurrencedygtig og socialt inklusiv økonomisk genopretning. I denne forbindelse vurderes den rolle, som de makroregionale strategier spiller for gennemførelsen af de nye EU-prioriteter for at opnå en grøn, digital og robust fremtid.

2. RESULTATER, UDFORDRINGER OG MULIGHEDER

De fire makroregionale strategier er som tidligere påvist yderst relevante i forbindelse med gennemførelsen af EU's prioriteter for 2019-2024 i deres respektive områder, navnlig den europæiske grønne pagt, den europæiske digitale strategi, "En økonomi, der tjener alle" og "Et stærkere Europa i verden".

De makroregionale strategier har navnlig bidraget til at forbedre havmiljøet i Østersøen⁸, vandkvaliteten i Donau og dens bifloder og sejlbarheden på Donau. De har også bidraget til at øge den integrerede og bæredygtige forvaltning af hav- og kystområder i Adriaterhavet og Det Joniske Hav og forbedre betingelserne for økologisk konnektivitet i Alperegionen ved hjælp af grøn infrastruktur.

Den platform, som de makroregionale strategier har stillet til rådighed for den politiske koordinering på tværs af lande, fonde, sektorer, forvaltningsniveauer og interessenter, har været afgørende for at opnå disse resultater.

Selv om de makroregionale strategier allerede har givet meningsfulde resultater, tager det tid og en ambitiøs holdningsændring i landene at realisere det fulde potentiale og sikre, at de systematisk overvejer fordelene ved et samarbejde.

2.1 Vigtigste politiske udvikling

Den vigtigste udvikling, der er sket siden den foregående rapport om de makroregionale strategier, er i) revisionerne af handlingsplanerne i Donau- og Østersøstrategierne, ii) Nordmakedoniens tiltrædelse af strategien for Adriaterhavet og Det Joniske Hav og iii) "integrationsprocessen" — der finder sted i alle de makroregionale strategier, og som har til formål at tilpasse de relevante prioriteter i EU's finansieringsprogrammer for 2021-2027⁹ til strategierne.

⁵ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/content/european-digital-strategy>.

⁶ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people_da.

⁷ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world_da.

⁸ HELCOM-rapporten om situationen i Østersøen (<http://stateofthebalticsea.helcom.fi/in-brief/summary-of-findings/>) viser tydeligt, at de foranstaltninger, der hidtil er truffet inden for rammerne af Østersøstrategien, såsom den reducerede tilførsel af næringsstoffer (nitrater og fosfor), forureningsbekæmpelse og beskyttelse af biodiversiteten, har gjort en forskel for havmiljøet i Østersøen.

⁹ De europæiske struktur- og investeringsfonde (ESI-fonde), Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL), instrumentet til førtiltrædelsesbistand (IPA) og instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde (NDICI).

- i) Den reviderede handlingsplan for Donaustrategien blev offentliggjort den 6. april 2020¹⁰. Den reviderede handlingsplan tilpasser strategien til regionens nye prioriteter og udfordringer og skaber en bedre forbindelse mellem Donaustrategiens foranstaltninger og EU's nye prioriteter som f.eks. den europæiske grønne pagt, SMV'er samt turisme og kulturarv.
Revisionen af handlingsplanen for Østersøstrategien skrider fremad med det formål at fokusere på og strømline politikområder og styrke koordineringen. Denne reviderede handlingsplan forventes offentliggjort i 2020.
- ii) Den 2. april 2020 blev Nordmakedonien officielt budt velkommen som det niende land til at deltage i strategien for Adriaterhavet og Det Joniske Hav. Med Nordmakedoniens tiltræden omfatter strategien nu fem "udvidelseslande" i det vestlige Balkan, der arbejder på lige fod med fire EU-medlemsstater om spørgsmål af fælles interesse.
- iii) De makroregionale strategier har siden 2018 iværksat eller styrket den integrationsproces, der har ført til gensidigt fordelagtige interaktioner mellem myndighederne med ansvar for strategier og programmer i forbindelse med udarbejdelsen af programmeringsdokumenter for perioden efter 2020. Dette skal videreføres under gennemførelsesfasen i 2021-2027. I sidste ende forventes det, at integrationen vil øge programmernes virkninger gennem bedre samarbejde og koordinering og samtidig give de makroregionale strategier mulighed for at nå de tiltænkte mål. Det vil også gøre det muligt for modtagere af EU-midler at opnå bedre resultater med deres tiltag og samtidig bidrage til de strategiske mål for de makroregionale strategier.

2.2 Tematiske prioriteter for de makroregionale strategier og sammenhængen med den europæiske grønne pagt

Selv om deres prioriteter er udformet på grundlag af de specifikke udfordringer og muligheder i de relevante regioner, har de fire makroregionale strategier tre overordnede, brede, indbyrdes forbundne prioriteter til fælles¹¹: miljø og klimaændringer forskning og innovation og økonomisk udvikling og konnektivitet (transport, energi, digitale net).

Følgende afsnit indeholder oplysninger om nogle af de specifikke resultater — både i form af processer og projekter — inden for disse tre prioriterede områder siden den foregående rapport samt deres sammenhæng med vigtige tiltag i den europæiske grønne pagt.

På grund af de opnåede resultaters tværsektorielle og tværtematiske karakter understøtter de også "en økonomi, der tjener alle" og den europæiske digitale strategi.

Miljø og klimaændringer

Vigtige tiltag i den europæiske grønne pagt er forureningsbekæmpelse for at opnå et giftfrit miljø og bevarelse og genopretning af økosystemer og biodiversitet.

De makroregionale strategier har givet anledning til vigtige resultater inden for vandkvalitet, som er relevante for de centrale tiltag i forbindelse med den europæiske grønne pagt, og inden for økologisk konnektivitet, som er relevant for biodiversiteten.

¹⁰ SWD(2020) 59 final — <https://danube-region.eu/wp-content/uploads/2020/04/EUSDR-ACTION-PLAN-SWD202059-final-1.pdf>.

¹¹ Detaljerede oplysninger om alle prioriterede områder i hver enkelt makroregionale strategi findes i det arbejdsdokument, der er vedlagt denne rapport.

De makroregionale strategier har for eksempel bidraget til at forbedre vandkvaliteten i henholdsvis Østersøen, Adriaterhavet og Det Joniske Hav gennem en bedre forvaltning af farlige stoffer, der udledes i Østersøen¹², og bedre overvågning af vandkvaliteten i Adriaterhavet og Det Joniske Hav¹³. De makroregionale strategier har også bidraget til at forbedre vandtilstanden i Donau gennem øget integration mellem vandområdeplanlægning og forebyggelse af oversvømmelser¹⁴.

De har desuden været med til at udvikle grøn infrastruktur i Alperegionen via "stjerneinitiativer", som har til formål at omsætte den politiske erklæring fra Alpelandene og -regionerne om grøn infrastruktur i Alperne ("Alpine green infrastructure — joining forces for nature, people and the economy")¹⁵ til håndgribelige resultater.

Forskning/innovation og økonomisk udvikling

Forskning og innovation vil komme til at spille en central rolle i den europæiske grønne pagt.

I denne forbindelse støtter de makroregionale strategier bl.a. viden om kapitalisering og deling af forskning og innovation, navnlig via "Centre med virke i Alperegionen"¹⁶ og "Finansieringskoordineringsnet for Donau"¹⁷. Derudover bidrager de makroregionale strategier til at fremme strategier for intelligent specialisering ved at støtte grænseoverskridende innovationsplatforme og SMV-klynger.

I den europæiske grønne pagt spiller en bæredygtig blå økonomi også en vigtig rolle, navnlig med hensyn til at lette kravene til EU's landressourcer og bekæmpe klimaændringer.

De makroregionale strategier har i den forbindelse støttet den bæredygtige udvikling af den blå økonomi (ligesom for havområdestrategierne¹⁸). De bidrager f.eks. til at øge kendskabet til den "blå bioøkonomi" gennem en særlig platform i Østersøområdet¹⁹ og til at forbedre overførslen af viden om blå teknologier i regionen omkring Adriaterhavet og Det Joniske Hav²⁰.

Konnektivitet

Den europæiske grønne pagt opfordrer til at fremskynde omstillingen til bæredygtig og intelligent mobilitet og levere ren og sikker energi til en overkommelig pris. De makroregionale strategier har i den forbindelse nået vigtige milepæle, f.eks. inden for bæredygtig og multimodal transport og bæredygtig energiforsyning.

På transportområdet bekræftede ti transportministre fra Donauområdet den 30. juni 2020 deres tilsagn om at gennemføre en masterplan for rehabilitering og vedligeholdelse af

¹² <https://www.syke.fi/projects/hazbref>.

¹³ <https://www.adrioninterreg.eu/index.php/2019/08/02/funded-projects-under-s-o-2-2/#toggle-id-3>.

¹⁴ <https://environmentalrisks.danube-region.eu/tisza-ministerial-meeting/>.

¹⁵ <https://www.alpine-region.eu/results/28-alpine-states-and-regions-adopted-political-declaration-%E2%80%9EAlpine-green-infrastructure-%E2%80%93>

¹⁶ <https://www.alpine-region.eu/projects/re-search-alps>.

¹⁷ <https://knowledgesociety.danube-region.eu/working-groups/wg-3-newly-established-danube-funding-coordination-network-dfcn/>.

¹⁸ Havstrategien for Atlanterhavsområdet (<https://atlanticstrategy.eu/en>), initiativet vedrørende bæredygtig udvikling af den blå økonomi i det vestlige Middelhavsområde — WestMED (<https://www.westmed-initiative.eu/>) og den fælles maritime dagsorden for Sortehavet (<https://blackseablueeconomy.eu/206/common-maritime-agenda-black-sea>).

¹⁹ <https://www.submariner-network.eu/blue-platform>.

²⁰ <https://www.italy-croatia.eu/web/beat/about-the-project>.

farvande ("Fairway Rehabilitation and Maintenance Master Plan")²¹ for Donau og dens sejlbare bifloder, der blev vedtaget i december 2014. Dette er et vigtigt skridt i retning af at forbedre forholdene i farvandene på flere vigtige strækninger langs Donau²² og generelt for multimodal transport i regionen.

De makroregionale strategier støtter også bæredygtig udvikling af transportkorridorer i Østersøområdet²³ og distribution og forsyning af flydende naturgas (LNG) til søtransport i området omkring Adriaterhavet og Det Joniske Hav²⁴.

De makroregionale strategier har allerede vist, at de kan spille en væsentlig rolle i den såkaldte "grønne og digitale omstilling", der støtter gennemførelsen af den europæiske digitale strategi, navnlig i Alperregionen, gennem strategiske initiativer, der har til formål at fremme intelligent og digital omstilling af landsbyerne i Alperne²⁵.

2.3 Adgang til finansiering og integration

Da de makroregionale strategier ikke har deres egne ressourcer, afhænger deres gennemførelse af at samle midler fra forskellige kilder. Hvorvidt de makroregionale strategier giver gode resultater hænger derfor i sidste ende sammen med, om de kan sikre, at EU-midler og nationale, regionale og andre offentlige og private midler svarer til prioriteterne i den relevante strategi.

En yderst vigtig udfordring i perioden 2021-2027 vil derfor være at bygge bro mellem de makroregionale strategiers behov og tilgængelige finansieringsmuligheder.

De europæiske struktur- og investeringsfonde (ESI-fonde) har betydelige finansielle ressourcer og et stort udvalg af værktøjer og tekniske løsninger, der kan bidrage til at skabe synergi og komplementaritet. Der har dog hidtil været begrænset koordinering mellem de makroregionale strategier og programmerne knyttet til ESI-fondene. Koordineringen har hovedsageligt fundet sted i forbindelse med programmer for europæisk territorielt samarbejde (Interreg).

De fire grænseoverskridende Interregprogrammer, der dækker de makroregionale strategier²⁶, har spillet en særlig rolle med hensyn til at støtte strategierne. De har været den mest synlige finansieringskilde til projekter/aktiviteter inden for de makroregionale strategier, samtidig med at de har opretholdt de makroregionale strategiers forvaltningsstrukturer, om end i forskelligt omfang. På trods af Interregprogrammernes meget positive rolle som katalysator har de dog hverken den nødvendige størrelse (meget begrænsede budgetter) eller de karakteristika (projekttyper), der skal til for at opfylde de ambitiøse mål og -prioriteter for de makroregionale strategier.

De nationale/regionale programmer under ESI-fondene kan på grund af deres omfattende anvendelsesområde og deres finansielle ressourcer etablere et mere effektivt samarbejde med de makroregionale strategier til gensidig gavn for både strategierne og programmerne.

²¹ <https://navigation.danube-region.eu/danube-ministers-of-transport-sign-again-conclusions-on-effective-waterway-rehabilitation-and-maintenance/>.

²² <http://www.fairwaydanube.eu/>.

²³ <https://projects.interreg-baltic.eu/projects/scandriaR2act-2.html>.

²⁴ <https://superlng.adrioninterreg.eu/>.

²⁵ <https://www.alpine-space.eu/projects/smartvillages/en/home>.

²⁶ De grænseoverskridende samarbejdsprogrammer Interreg Østersøen (EFRU 264 mio. EUR), Interreg Donau (EFRU 222 mio. EUR), Interreg Adriaterhavet-Det Joniske Hav (EFRU og IPA 99 mio. EUR) og Interreg Alpeområdet (EFRU 117 mio. EUR).

Prioriteterne for de nationale/regionale programmer under ESI-fondene stemmer i vidt omfang overens med prioriteterne i de makroregionale strategier. Det rapporteres, at et stigende antal programmer i perioden 2014-2020 yder støtte til projekter inden for de makroregionale strategier²⁷ som anført i de årlige gennemførelsesrapporter, som programmernes forvaltningsmyndigheder har indgivet²⁸. En passende koordinering med de makroregionale strategier og programmer i makroregionerne vil imidlertid i høj grad øge virkningen af denne støtte.

I 2014 inddrog de fleste af de nationale/regionale programmer under ESI-fondene ikke de mål og aktiviteter, der indgår i de makroregionale strategier. Meget få af disse programmer behandlede tværsektorielle prioriteter, og de tværgående aspekter mangler i næsten alle disse programmer.

Samarbejdet mellem ESI-fondenes nationale/regionale programmer fra forskellige lande er et nyt koncept, der kræver en holdningsændring. Disse programmer er hovedsagelig indadskuende, om end samarbejde/koordinering med programmer i makroregionen kan øge tiltagenes effektivitet og virkning. Det er derfor vigtigt at udbrede kendskabet til fordelene ved at etablere et samarbejde mellem lande og regioner.

På denne baggrund er det fortsat meget vigtigt, at de makroregionale strategier mobiliserer den næste generation af nationale og regionale EU-støtteprogrammer. For at dette kan lade sig gøre, er det imidlertid afgørende, at der opnås en overordnet politisk konsensus om at tilpasse midlerne til prioriteter og mål for de makroregionale strategier.

De foreslåede forordninger om samhørighedspolitikken for perioden 2021-2027 omfatter bestemmelser, der har til formål at fremme støtten til projekter/aktiviteter inden for de makroregionale strategier, da samarbejde mellem lande og regioner bør blive almindelig praksis. Det kræver imidlertid et effektivt og løbende samarbejde mellem de nationale og tematiske koordinators af makroregionale strategier og de nationale/regionale myndigheder, der er ansvarlige for disse programmer, at inkludere de prioriteter for de makroregionale strategier, som man i fællesskab er blevet enige om, i EU's finansieringsprogrammer for 2021-2027.

Der er allerede positive signaler fra den voksende og konstruktive dialog, som finder sted mellem de nationale/regionale programmyndigheder for de makroregionale strategier og ESI-fondene. Alle fire makroregionale strategier har taget initiativ til at fremskynde og styrke denne "integrationsproces". De centrale gennemførelsesaktører er blevet mere og mere aktive med hensyn til at fremme det makroregionale samarbejde med de relevante programmyndigheder og udvide deres forståelse af samarbejdsfordelene for at finde fælles løsninger på spørgsmål, der rækker ud over nationale/regionale grænser. Dette gør det også muligt for interessenterne at øge deres kapacitet og forbedre deres resultater.

Der er i øjeblikket flere initiativer, som går ud på at forbedre mobiliseringen af ESI-fondenes programmer for at støtte strategimålene. Der blev identificeret makroregionale processer og flagskibsprogrammer/symbolske projekter/aktiviteter i alle makroregionale strategier. Netværk af forvaltningsmyndigheder for programmer under ESI-fondene udvikles/styrkes for at fremme finansieringen og gennemførelsen af grænseoverskridende projekter. Der overvejes også forslag om at:

²⁷ F.eks. ved at tildele ekstra point i indkaldelser af forslag til projekter af makroregional betydning eller indvirkning.

²⁸ Data fra ESI-fondsprogrammerne om støtte til de makroregionale strategier er ikke tilstrækkeligt konsekvente til at blive medtaget i rapporteringsperioden og bør anvendes med forsigtighed. Der findes en sammenfatning i arbejdsdokumentet.

- inddrage centrale gennemførelsesaktører i programmernes overvågningsudvalg
- gøre projektidéer operationelle ved at udarbejde forslag (i fællesskab) og udvælge tiltag/projekter, som skal finansieres og
- tilpasse indhold og tiltag, f.eks. gennem iværksættelse af tematiske eller specifikke/målrettede indkaldelser.

De direkte forvaltede EU-programmer (f.eks. LIFE, Erasmus, Horisont 2020 og Connecting Europe-faciliteten — CEF) er en anden potentiel finansieringskilde, da de ofte bidrager til at fremme grænseoverskridende samarbejde. De centrale gennemførelsesaktører fremlagde et begrænset antal eksempler på synergier mellem de makroregionale strategier og nogle direkte forvaltede EU-programmer, navnlig LIFE, CEF og Horisont 2020. Hvis disse synergier skal styrkes, kræver det en individuel tilgang, da direkte forvaltede EU-programmer dækker hele EU-27 og ikke er geografisk fokuserede.

Endelig kan de grænseoverskridende Interreg-, IPA- og NDICI-programmer inden for makroregionerne også bidrage væsentligt til at opfylde målene for de makroregionale strategier. I den forbindelse er det afgørende helt fra start at have et tæt samarbejde mellem de myndigheder, der har ansvaret for disse programmer, og de relevante centrale gennemførelsesaktører, hvor programmerne udarbejdes, og under hele deres gennemførelse i 2021-2027.

2.4 Forvaltning og administrativ kapacitet

I alle fire makroregionale strategier etableres forvaltningsstrukturerne på de tre indbyrdes forbundne niveauer²⁹: politisk niveau, koordineringsniveau og gennemførelsesniveau. Da en velfungerende forvaltningsstruktur er afgørende for, at der opnås gode resultater med de makroregionale strategier, er det fortsat afgørende at revidere og yderligere forbedre de forvaltningsmæssige aspekter for alle strategier for at sikre, at de holder trit med udviklingen. I løbet af de sidste 2 år er der gjort fremskridt med forvaltningen og den administrative kapacitet i de fire makroregionale strategier, og der rapporteres en række bemærkelsesværdige resultater.

I forbindelse med strategien for Alperregionen blev der oprettet en særlig taskforce, som skulle undersøge og fremsætte forslag til, hvordan forvaltningens effektivitet kunne forbedres. I forbindelse med Donaustrategien blev der udarbejdet et dokument om forvaltning, forskellige centrale gennemførelsesaktørers roller blev præciseret, og forretningsordenen blev ajourført. Forvaltningsstrukturen for Østersøstrategien er ved at blive revideret i forbindelse med revisionen af handlingsplanen.

Endelig giver de fire makroregionale strategier gode eksempler på samarbejde mellem deres gennemførelsesorganer og de multilaterale miljøstyringsstrukturer, der er relevante for de områder, som er omfattet af strategierne³⁰.

Politisk niveau

I alle fire makroregionale strategier repræsenteres det politiske niveau generelt af udenrigsministrene og i nogle tilfælde af ministre eller myndigheder med ansvar for EU-midler. De udstikker de politiske og strategiske retningslinjer. De regionale myndigheder spiller også en vigtig rolle i de politiske/strategiske drøftelser inden for Alpestrategien.

²⁹ COM(2014) 284 final om forvaltningen af makroregionale strategier.

³⁰ Eksempler: Regionale havkonventioner, såsom Barcelonakonventionen om EUSAIR og HELCOM for EUSBSR, eller regionale konventioner om bjergområder, såsom Alpekonventionen for EUSALP, ICPDR og Karpaterkonventionen for EU-strategien for Donauområdet.

Det roterende formandskab spiller en stigende rolle i alle strategier, da de deltagende lande er klar over, hvor stor betydning det har for at fremme de strategiske retningslinjer for de makroregionale strategier. Der er etableret en "formandskabstrio" i strategierne for Donau, Adriaterhavet-Det Joniske Hav og Alperegionen, og dens rolle er blevet styrket.

Det er vigtigt at styrke det politiske engagement: De involverede landes nationale og regionale myndigheder bør kunne sørge for, at der er et mere strategisk lederskab på ministerniveau for at slå bro over kløften mellem de stærke politiske tilsagn og myndighedernes evne til at følge op på dem.

Koordinationsniveau

Koordineringen af de makroregionale strategier i og mellem de deltagende lande varetages af de nationale koordinatore. Sammen fungerer de som en grænseflade mellem det politiske niveau, hvortil de aflægger rapport om gennemførelsen og fremsætter forslag — og gennemførelsesniveauet — som de fastlægger strategiske retningslinjer for. Mange deltagende lande har indført koordineringsmekanismer i flere niveauer på nationalt plan, og de har givet opmuntrende resultater. Der bør dog fokuseres mere på personalekontinuitet og tilstrækkelig administrativ støtte.

Gennemførelsesniveau

Gennemførelsesorganernes rolle (tematiske/prioriterede/politiske styringsgrupper eller aktionsgrupper) er steget mærkbart, da de er drivkraften bag den løbende gennemførelse af handlingsplanerne for de makroregionale strategier. De centrale gennemførelsesaktører har brug for finansiel, politisk og administrativ støtte til at udføre deres opgaver. Der er derfor behov for en yderligere indsats for at give dem klare mandater og muliggøre effektiv beslutningstagning, og samtidig sikre, at de har de nødvendige ressourcer og færdigheder og den nødvendige tekniske kapacitet.

Der er også gjort fremskridt med hensyn til de "værktøjer", der bruges til at støtte gennemførelsen af de makroregionale strategier. Den nye EU-strategi for Donauområdet (DSP) har været i gang (igen) siden september 2018. EUSAIR's Facility Point har støttet forvaltningen af strategien og dens centrale gennemførelsesaktører siden 2015. I februar 2020 besluttede Generalforsamlingen for EU-strategien for Alperegionen at etablere en teknisk støttestruktur for strategien. Østersøstrategien sigter også mod at styrke sin administrative kapacitet og udnytter i øvrigt de erfaringer, som er opnået med de andre makroregionale strategier.

Formandskaberne for de makroregionale strategier har sammen med Kommissionen og støtte fra Interact-programmet udviklet samarbejdsnetværk, -metoder og -værktøjer til at integrere de makroregionale strategier i EU's finansieringsprogrammer efter 2020.

Desuden fremmer Interact med støtte fra Kommissionen fortsat det makroregionale koncept ved at opbygge og konsolidere netværk mellem centrale gennemførelsesaktører i forbindelse med gennemførelsen på tværs af strategierne (f.eks. inden for forvaltning, transport, miljø eller klimaforandringer) og ved at styrke de gennemførende organers kapacitet.

Civilsamfundet

Forvaltningen af de makroregionale strategier på flere niveauer og med flere interessenter indebærer pr. definition forskellige typer tværnationale, tværsektorielle og tværregionale aktører inden for forskellige typer af aktiviteter. Den fremgangsmåde, der er anvendt i forbindelse med de makroregionale strategier, har gjort det muligt at inddrage nye interessenter, skabe en ny dynamik og udvikle nye samarbejdsformer. Alle de makroregionale

strategier gør en indsats for at inddrage civilsamfundet i arbejdet på tematiske områder. Gennemførelsesorganerne er i stigende grad forbundet med civilsamfundet. Lokalsamfundenes deltagelse styrker bottom-up-dimensionen i aktionerne under de makroregionale strategier, navnlig dem der er fokuseret på at øge unges deltagelse i processen, da de i stigende grad optræder i alle fire makroregionale strategier.

I forbindelse med Donaustrategien inddrages civilsamfundet gennem platforme baseret på deltagelsesbaseret planlægning, opbygning af fællesskaber og myndiggørelse. Repræsentanter for civilsamfundet er vigtige partnere i gennemførelsen af de nationale deltagelsesdage — Donau-deltagelsesdagen 2019 havde over 1 000 deltagere.

I Østersøstrategien er civilsamfundets aktører, hovedsagelig fra højere læreanstalter og forskningsinstitutioner, involveret i mange projekter/aktiviteter. Der er dog behov og mulighed for øget inddragelse af erhvervsliv, NGO'er og unge.

EUSAIR's platform for aktører er operationel, og strategien for Alperegionen er begyndt at udvikle en digital deltagelsesbaseret platform for at støtte udbredelsen af bæredygtige initiativer og inddragelsen af civilsamfundets aktører.

Civilsamfundsorganisationerne spiller således en voksende rolle, der bør fremmes yderligere.

2.5 Overvågning og evaluering

De makroregionale strategier giver en lang række resultater, lige fra interne kapacitetseffekter og koordinerings-/samarbejdsprocesser mellem lande og regioner til konkrete grænseoverskridende projekter/aktiviteter, der gennemføres eller muliggøres. I praksis er det imidlertid en udfordring at måle og rapportere disse resultater.

Der afholdes initiativer til udvikling af overvågningssystemer, navnlig ved at opnå enighed om indikatorer og mål for de prioriteter, der indgår i handlingsplanerne.

Der må gøres en yderligere indsats for at tage højde for de komplekse resultater, som en makroregional strategi giver anledning til, herunder en væsentlig institutionel og kapacitetsmæssig udvikling blandt lande og interessenter. En omfattende overvågningsmekanisme ville også være nyttig med hensyn til at fastholde den politiske vilje og hjælpe centrale gennemførelsesaktører med bedre at forstå de stærke og svage sider for den enkelte strategi.

I Interreg ESPON-programmet har man udviklet et overvågningsværktøj, det europæiske territoriale overvågningssystem (ETMS), der bl.a. er udviklet til at bistå de makroregionale strategier. Værktøjet giver centrale gennemførelsesaktører og andre interessenter adgang til relevante oplysninger om de pågældende områder.

2.6 Kommunikation

Det sidste Eurobarometer (oktober 2019) viser en voksende bevidsthed omkring de fire makroregionale strategier blandt EU-borgere, sandsynligvis som følge af en mærkbar stigning i kommunikationsaktiviteter i rapporteringsperioden. Hver af de makroregionale strategier har nu et fuldt operationelt organ til at øge bevidstheden blandt interessenter og enkeltpersoner (EUSBSR Lad os kommunikere EUSDR: Danube Strategy Point EUSAIR: Facility Point og EUSALP: AlpGov). Alle de makroregionale strategier har oprettet særlige websteder, aktive konti på sociale medier og nyhedsbreve, og antallet af abonnenter er stigende. Strategierne for Adriaterhavet-Det Joniske Hav og Donau har allerede fælles kommunikationsplaner for at sikre, at kommunikationsaktiviteter og -meddelelser koordineres. Inden for Alpestrategien

giver "Pitch.Your.Project"³¹ unge mulighed for at bidrage direkte til gennemførelsen af strategien.

Der har i de sidste to år været en klar stigning i antallet af nationale og makroregionale arrangementer for at nå ud til offentlig myndigheder, finansieringsprogrammer og offentligheden. De årlige fora, som støttes af Kommissionens MEDIA-program, er de vigtigste årlige arrangementer for de makroregionale strategier, og de tiltrækker et stort antal deltagere. Det er yderst nødvendigt, at højtstående politikere deltager i de årlige fora, for at øge mediernes interesse.

Strategiugen for Middelhavet og makroregionale områder ("Mediterranean Coast and Macro-Regional Strategies Week") er en anden vigtig begivenhed, der samler de centrale gennemførelsesaktører for de fire makroregionale strategier. Dette slovensklede initiativ har vist sig at være et effektivt redskab til at nå ud til både de nationale medier og den brede offentlighed.

I februar 2020 blev der for første gang afholdt en "makroregional uge" i Bruxelles for at samle forskellige møder og workshoper med fokus på de enkelte makroregionale strategier. Deltagerne værdsatte mulighed for at koordinere og udveksle erfaringer mellem strategierne, udveksle synspunkter med repræsentanter for EU-institutionerne og øge bevidstheden.

Der er for alle strategier sket en intensivering af oplysningsarrangementer på nationalt plan, men der er behov for at øge indsatsen. Selv om engelsk i øjeblikket er arbejds sproget for alle fire strategier, bør der tilskyndes til at kommunikere med offentligheden på de nationale sprog.

3. VEJEN FREM

Makroregionalt samarbejde er et effektivt redskab til at støtte økonomisk, social og territorial udvikling og integration og fremme gode forbindelser med nabolandene.

Efter mere end 10 års gennemførelse er de makroregionale strategier en integreret del af EU's værktøjskasse til territorielt samarbejde, selv om deres potentiale endnu ikke er realiseret fuldt ud.

Verden er under hastig forandring, og de makroregionale strategier bør holde trit med nye prioriteter. Hvis de makroregionale strategier skal kunne fortsætte med at finde løsninger på fælles udfordringer, er det vigtigt, at de revideres og ajourføres regelmæssigt. De skal sikre balance mellem indsatsen for at imødegå nye behov og prioriteter og for at skabe kontinuitet i arbejdet for at opnå konkrete resultater.

Covid-19-krisen, den europæiske grønne pagt og den europæiske digitale strategi

Lige så snart virkningen af covid-19-udbruddet blev klar for alle, tog de nationale koordinators for de makroregionale strategier initiativ til at overveje, hvordan strategierne kunne hjælpe de deltagende lande med at håndtere krisen gennem koordinerede foranstaltninger. Hvor stor en rolle de makroregionale strategier kan spille, blev tydeliggjort på baggrund af de initiativer, som Kommissionen har taget, navnlig med den foreslåede genopretningsplan Next Generation EU.

Koordineringsorganerne for de makroregionale strategier mødtes for at drøfte, hvilke foranstaltninger der kunne træffes for de enkelte makroregionale strategier for at hjælpe de deltagende lande og regioner med at komme på fode igen og gennemføre deres økonomiske reaktion på mellemlang til lang sigt. Derudover mødtes formandskaberne for de fire

³¹ <https://www.alpine-region.eu/pitch-your-project-2020>.

makroregionale strategier den 17. juni 2020 med henblik på at identificere emner, der kunne være relevante for alle de makroregionale strategier, hvor et styrket samarbejde på tværs af de makroregionale strategier kan bidrage til en bæredygtig og modstandsdygtig genopretning af makroregionerne, samtidig med at der ydes støtte til EU's grønne og digitale prioriteter.

Efter de indledende initiativer fra de nationale koordinatore for de makroregionale strategier bør det politiske niveau for hver enkelt strategi nu opfordre de centrale gennemførelsesaktører til at koordinere deres indsats med alle de relevante interessenter på tværs af makroregionen på de områder, hvor de makroregionale strategier har vist sig at have merværdi. Dette bør omfatte de makroregionale strategiers rolle i gennemførelsen af den europæiske grønne pagt og den europæiske digitale strategi, som er hjørnestenen i EU's vækststrategi, og områder såsom bæredygtig turisme, grænseoverskridende SMV-klynger eller sundhed.

Integration og gennemførelse

Den proces, der har til formål at tilpasse nationale/regionale EU-støtteprogrammer for 2021-2027 til relevante prioriteter for de makroregionale strategier ("integration"), skal føres til ende. Dette er af afgørende betydning for, at de makroregionale strategier kan nå de økonomiske, sociale og territoriale mål, og for at programmernes effektivitet kan forbedres, og deres indvirkning øges gennem samarbejde og koordinering på tværs af makroregionen. Til dette formål:

- De centrale gennemførelsesaktører og de nationale/regionale myndigheder, der er ansvarlige for EU's finansieringsprogrammer for 2021-2027, bør intensivere deres bestræbelser, inden programmerne er afsluttet.
- For at sikre en effektiv gennemførelse i hele makroregionen af de prioriteter for de makroregionale strategier, der indgår i EU's finansieringsprogrammer for 2021-2027, bør der oprettes relevante netværk af programmyndigheder (forvaltningsmyndigheder) for de enkelte makroregionale strategier. Disse netværk vil komme til at spille en central rolle og bør være velstrukturerede, så de kan fungere i perioden 2021-2027 og derefter. De vil give myndighederne et mødested, hvor programmyndighederne (forvaltningsmyndighederne) kan samarbejde med centrale gennemførelsesaktører om at koordinere gennemførelsen af tiltagene under de makroregionale strategier i deres respektive programmer og fremme samarbejdet mellem programmerne for at opnå den forventede makroregionale effekt. De første eksempler på sådanne netværk i Østersø- og Donauregionerne er allerede begyndt at levere opmuntrende resultater.

Adgang til midler, der forvaltes direkte af Kommissionen

De nationale og tematiske koordinatore bør tilskynde de relevante projektledere (f.eks. makroregionale aktører) til at deltage i de konkurrencebaserede mekanismer (f.eks. indkaldelser af projektforslag), der offentliggøres af de direkte forvaltede EU-instrumenter (f.eks. Horisont Europa, programmet for et digitalt Europa, LIFE, Erasmus og programmet for det indre marked³²).

For at maksimere deres chance for at opnå gode resultater bør de nationale og tematiske koordinatore for de makroregionale strategier promovere og assistere med adgangen til national/regional ekspertise for at støtte udarbejdelsen af forslag af høj kvalitet til projektindkaldelserne.

Forvaltning af de makroregionale strategier

³² På grundlag af Kommissionens nuværende forslag til programmer for perioden 2021-2027.

På politisk plan bør man også styrke sit lederskab inden for de makroregionale strategier ved at:

- yde god strategisk vejledning
- sikre sammenhæng mellem de makroregionale strategier og andre territoriale/sektorspecifikke nationale og tværnationale strategier og politikker
- sikre, at alle nationale og tematiske koordinatore for de makroregionale strategier er bemyndiget på passende vis og udstyret med et klart mandat og tilstrækkelige ressourcer
- styrke flerniveaustyring gennem effektiv inddragelse af regionale/lokale interessenter, civilsamfundet, herunder unge, i forbindelse med gennemførelsen af de makroregionale strategier.

De årlige ministermøder/politiske møder, der finder sted i forbindelse med de årlige fora, viste sig at være en værdifuld god praksis, der bør overvejes i alle de makroregionale strategier. Årlige ministermøder er meget nyttige med hensyn til at sikre ansvarlighed, træffe politiske beslutninger og udstikke strategiske retningslinjer, f.eks. ved at vedtage erklæringer på ministerielt/politisk plan. Nationale og tematiske koordinatore bør have mandat til at gennemføre de beslutninger, der træffes, og aflægge rapport om resultaterne på det næste årlige ministermøde.

Med udgangspunkt i erfaringerne fra Donau og de adriatisk-joniske strategier bør alle de makroregionale strategier bistås af en teknisk støttestruktur, der er ansvarlig for opgaver som f.eks.: støtte de roterende formandskaber og sikre kontinuitet i aktionerne, gennemføre kommunikationsaktiviteter, støtte tematiske koordinatore og styregrupper, sikre koordinering inden for/på tværs af de makroregionale strategier og med havområdestrategier, fremme netværk af programmyndigheder (forvaltningsmyndigheder) og centrale gennemførelsesaktører og koordinere overvågning og evaluering. Den tekniske støttestruktur bør have en stabil finansieringskilde for at sikre kontinuiteten. De grænseoverskridende Interregprogrammer, der dækker makroregionerne (Østersøen, Donau, Adriaterhavet-Det Joniske Hav og Alpeområdet), bør spille en central rolle.

Det er yderst vigtigt at kommunikere de makroregionale strategier til de berørte parter og offentligheden. Arbejdet på dette område bør videreføres og udbygges inden for og på tværs af de makroregionale strategier ved hjælp af en mere målrettet kommunikation, udnyttelse af synergier, bedre koordinering og harmonisering.

De makroregionale strategiers rolle i EU's udvidelsespolitik

Det er yderst vigtigt at skabe tættere synergier med udvidelsesprocessen for at støtte det europæiske perspektiv for Vestbalkan i overensstemmelse med EU's prioritet "Et stærkere Europa i verden" og den nye udvidelsesmetode³³.

På politisk plan bør der etableres udveksling og samarbejde via initiativer på højt plan i regionen som f.eks. topmøderne mellem EU og landene på Vestbalkan og andre regionale samarbejdsinitiativer. Dette vil forhindre overlapninger, muliggøre en bedre koordinering og øge det regionale samarbejde med henblik på i sidste ende at have en stærkere positiv indvirkning på befolkningens tilværelse i regionen.

Den nuværende inddragelse på lige fod af landene i det vestlige Balkan i strategierne for Donau og Adriaterhavet-Det Joniske Hav bør styrkes yderligere, bl.a. ved at sikre deres

³³ COM(2020) 57 final: Styrkelse af tiltrædelsesprocessen — Et troværdigt EU-perspektiv for landene på Vestbalkan.

effektive deltagelse i gennemførelsen af den grønne og digitale overgang. Myndigheder fra de lande, der deltager i det vestlige Balkan, bør afsætte tilstrækkelige ressourcer til at sikre, at de deltager i forvaltnings- og gennemførelsesstrukturene for de makroregionale strategier på effektiv vis.

4. KONKLUSIONER

Under de nuværende ekstraordinære omstændigheder som følge af covid-19-pandemien og den deraf følgende økonomiske krise er der mere end nogensinde før behov for samarbejde mellem lande og regioner. Krisen har økonomiske, finanspolitiske og sociale konsekvenser, som ikke kan håndteres af et enkelt land alene. EU yder innovative redskaber og ekstraordinære finansielle midler til at "reagere og komme på fode igen": på kort sigt at reagere og reparere de skader, som den europæiske struktur har været udsat for på grund af pandemien, på mellemlang til lang sigt at komme på fode igen ved at investere i en grøn, digital, robust og socialt inklusiv økonomi. Genopretningen efter krisen er en stor mulighed for at forme fremtidens Europa.

De makroregionale strategier har på denne baggrund en vigtig rolle at spille med hensyn til at hjælpe de deltagende lande og regioner med at imødegå den økonomiske krise ved at gennemføre EU's prioriteter såsom den europæiske grønne pagt, den europæiske digitale strategi, "En økonomi, der tjener alle" og "Et stærkere Europa i verden" på en koordineret måde. Bæredygtig turisme, SMV-støtte og grænseoverskridende innovation kræver særlig opmærksomhed.

Medlemsstaterne har nu en enestående mulighed for at fremme inddragelsen af relevante prioriteter for de makroregionale strategier i EU's nationale og regionale programmer for 2021-2027 (ESI-fonde, ELFUL, IPA, NDICI). Dette er afgørende for at sikre en samordnet gennemførelse af programmer og makroregionale strategier i makroregionerne.

For at de makroregionale strategier kan bidrage væsentligt til det økonomiske opsving og velstanden på mellemlang og lang sigt i de deltagende lande skal der opnås et stærkere politisk ejerskab og et stærkere engagement.

Tillæg: Kort over makroregionale strategier i EU

