



Brussel, 23.9.2020
COM(2020) 578 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(2020) 186 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

De macroregionale strategieën (MRS'en) van de EU zijn beleidskaders die zijn opgezet door EU-lidstaten en niet-EU-landen binnen een bepaald geografisch gebied om gezamenlijk uitdagingen aan te pakken en kansen te benutten door gedeelde doelstellingen voor de lange termijn vast te stellen.

Bij de vier MRS'en zijn 19 EU-lidstaten en 9 niet-EU-landen betrokken. Het betreft de volgende MRS'en:

- de EU-strategie voor het Oostzeegebied (EUSBSR, 2009);
- de EU-strategie voor het Donaugebied (EUSDR, 2011);
- de EU-strategie voor de Adriatische en Ionische regio (EUSAIR, 2014); en
- de EU-strategie voor het Alpengebied (EUSALP, 2016).

Zoals is overeengekomen met de Raad¹, publiceert de Commissie sinds 2016 elke twee jaar een verslag over de uitvoering van de vier MRS'en. Dit is het derde verslag, dat betrekking heeft op de periode van medio 2018 tot medio 2020. In het verslag worden de stand van zaken en de voortgang bij de uitvoering van de MRS'en beoordeeld en mogelijke toekomstige stappen onderzocht. Het verslag gaat vergezeld van een werkdocument van de diensten van de Commissie (SWD), waarin meer details over elke MRS worden gegeven. Beide documenten zijn gebaseerd op bijdragen van de nationale en thematische coördinatoren van de MRS'en ("belangrijkste uitvoerders van de MRS'en") en deskundigen.

Dit verslag wordt gepubliceerd in een tijd dat de door de ongekennde COVID-19-pandemie veroorzaakte crisis ernstige economische, fiscale en sociale gevolgen voor de Europese samenleving heeft. De Commissie heeft snel gereageerd met onmiddellijke maatregelen (zoals CRII en CRII+²) en uitgebreide voorstellen voor de korte tot middellange termijn, waaronder het herstelinstrument NextGenerationEU³. De Europese Raad heeft op 21 juli 2020 een akkoord bereikt over NextGenerationEU.

Nadat de voorstellen waren vastgesteld door de Commissie, hebben de belangrijkste uitvoerders van de MRS'en de passende middelen geïdentificeerd voor de strategieën om de deelnemende landen te helpen met hun reactie op de crisis. De MRS'en vormen een direct beschikbaar en operationeel kader voor het verbeteren van de coördinatie van acties, investeringen en projecten binnen hun respectieve geografische gebied. De MRS'en zijn sectoroverschrijdend en worden ontwikkeld en uitgevoerd in samenspraak met belanghebbende partijen en verschillende bestuursniveaus. Al deze kenmerken kunnen van groot belang zijn voor de realisatie van EU-prioriteiten, zoals de Europese Green Deal⁴, de

¹ Conclusies van de Raad over de EU-strategie voor het Alpengebied (EUSALP), punt 32:
https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/cooperate/macro_region_strategy/pdf/eusalp_council_conclusions_27112015.pdf

² Corona-investeringsinitiatief (CRII) en corona-investeringsinitiatief plus (CRII+):
https://ec.europa.eu/regional_policy/nl/newsroom/coronavirus-response/

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

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

Europese digitale strategie⁵, “Een economie die werkt voor mensen”⁶ en “Een sterker Europa in de wereld”⁷.

Dit verslag dient een tweeledig doel. Enerzijds worden in het verslag de voortgang bij de uitvoering van de MRS'en en de verwachtingen voor verdere verbeteringen beschreven, en anderzijds wordt de mogelijke ontwikkeling van de MRS'en na de COVID-19-crisis verkend met als doel om een duurzaam, concurrerend en sociaal inclusief herstel te waarborgen. In dat verband wordt de rol van de MRS'en bij het verwezenlijken van de nieuwe EU-prioriteiten voor een groene, digitale en veerkrachtige toekomst beoordeeld.

2. RESULTATEN, UITDAGINGEN EN KANSEN

Zoals reeds is gebleken, zijn de vier MRS'en zeer relevant voor de verwezenlijking van de EU-prioriteiten voor 2019-2024 in hun betreffende gebieden, met name voor de Europese Green Deal, de Europese digitale strategie, “Een economie die werkt voor mensen” en “Een sterker Europa in de wereld”.

De MRS'en hebben in het bijzonder geholpen bij het verbeteren van de milieutoestand van de Oostzee⁸, de waterstatus in de Donau en zijn zijrivieren en de bevaarbaarheid van de Donau. Daarnaast hebben de MRS'en bijgedragen tot een meer geïntegreerd en duurzaam bestuur van de maritieme ruimte en de kustgebieden van de Adriatische Zee en de Ionische Zee en tot een verbetering van de voorwaarden voor ecologische connectiviteit in het Alpengebied door de aanleg van groene infrastructuur.

Het platform dat de MRS'en bieden voor beleidscoördinatie tussen landen en fondsen, sectoren, bestuursniveaus en belanghebbenden is van groot belang geweest voor het bereiken van deze resultaten.

Hoewel de MRS'en reeds belangrijke resultaten hebben geboekt, is er voor de realisatie van hun volledige potentieel meer tijd nodig en is er een drastische mentaliteitsverandering nodig in de landen om ervoor te zorgen dat zij de voordelen van de samenwerking systematisch in aanmerking nemen.

2.1 Belangrijkste beleidsontwikkelingen

De belangrijkste ontwikkelingen sinds het vorige MRS-verslag zijn de volgende: i) herzieningen van de actieplannen in de Donau- en de Oostzeestrategie; ii) aansluiting van de Republiek Noord-Macedonië bij de Adriatisch-Ionische strategie; en iii) het – in alle MRS'en lopende – “integratieproces”, dat is gericht op het met elkaar in overeenstemming brengen van de relevante prioriteiten in EU-financieringsprogramma's voor 2021-2027⁹ met de MRS'en.

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_nl

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

⁸ Uit het Helcom-verslag over de status van de Oostzee (<http://stateofthebalticsea.helcom.fi/in-brief/summary-of-findings/>) blijkt duidelijk dat de maatregelen die tot nu toe zijn genomen in het kader van de Oostzeestrategie, zoals vermindering van de input van nutriënten (nitraten en zwavel), bestrijding van vervuiling en samenwerking voor bescherming van de biodiversiteit, een verschil hebben gemaakt voor de toestand van het Oostzeegebied.

⁹ Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen), Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo), instrument voor pretoetredingssteun (IPA), instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking (NDICI).

- i) Het herziene actieplan voor de Donaustrategie is op 6 april 2020 gepubliceerd¹⁰. De herziening brengt de strategie op één lijn met de nieuwe prioriteiten en uitdagingen in de regio en zal zorgen voor een betere koppeling tussen de acties van de Donaustrategie en de nieuwe EU-prioriteiten, zoals de Europese Green Deal, kmo's, toerisme en cultureel erfgoed.
Bij de herziening van het actieplan van de Oostzeestrategie wordt vooruitgang geboekt bij het focussen en stroomlijnen van beleidsterreinen en het versterken van de coördinatie. De verwachting is dat het herziene actieplan in 2020 wordt gepubliceerd.
- ii) Noord-Macedonië werd op 2 april 2020 officieel verwelkomd als het negende land dat deelneemt aan de Adriatisch-Ionische strategie. Met de deelname van Noord-Macedonië omvat de strategie nu vijf uitbreidingslanden in de Westelijke Balkan, die op gelijke voet met vier EU-lidstaten samenwerken aan gemeenschappelijke kwesties.
- iii) De opnemingsprocessen, die sinds 2018 ofwel zijn gestart, ofwel zijn versterkt, hebben geleid tot wederzijds positieve interacties tussen de autoriteiten van de strategie- en programma-autoriteiten bij het opstellen van programmeringsdocumenten voor na 2020. Dit moet worden doorgezet tijdens de uitvoering in de periode 2021-2027. De verwachting is dat het integratieproces er niet alleen toe zal leiden dat de MRS'en worden uitgerust met de middelen die zij nodig hebben om de doelstellingen ervan te bereiken, maar uiteindelijk ook de impact van de programma's zal vergroten dankzij betere samenwerking en coördinatie. Ook zal dit proces begunstigen van EU-fondsen in staat stellen om betere resultaten te behalen met hun acties en bij te dragen aan het bereiken van de strategische doelstellingen van de MRS'en.

2.2 Thematische prioriteiten van de MRS'en en hun relatie tot de Europese Green Deal

Hoewel hun prioriteiten worden vormgegeven op basis van de specifieke uitdagingen en kansen van de betreffende regio's, hebben alle vier de MRS'en drie belangrijke, brede en onderling verbonden prioriteiten gemeen¹¹: milieu en klimaatverandering; onderzoek, innovatie en economische ontwikkeling; en connectiviteit (vervoer, energie, digitale netwerken).

In de hiernavolgende paragrafen wordt informatie verstrekt over enkele specifieke, sinds het vorige verslag bereikte resultaten, in de vorm van zowel processen als projecten, binnen deze drie prioriteitsgebieden, evenals over hun relatie tot belangrijke actiepunten van de Europese Green Deal.

Dankzij hun sector- en themaoverschrijdende aard ondersteunen deze resultaten ook “Een economie die werkt voor mensen” en de Europese digitale strategie.

Milieu en klimaatverandering

Belangrijke actiepunten in de Europese Green Deal zijn onder meer het beëindigen van verontreiniging met het oog op een gifvrij milieu en het herstel van ecosystemen en biodiversiteit.

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

¹¹ De volledige details over alle prioriteitsgebieden van elke MRS zijn te vinden in het werkdocument bij dit verslag.

De MRS'en hebben veel bereikt op het gebied van waterkwaliteit, wat relevant is voor de belangrijkste actiepunten in de Europese Green Deal, en op het gebied van ecologische connectiviteit, hetgeen relevant is voor de biodiversiteit.

Zo hebben de MRS'en bijvoorbeeld geholpen om de waterkwaliteit in respectievelijk de Oostzee en de Adriatische en Ionische zee te verbeteren als gevolg van een beter beheer van gevaarlijke stoffen die worden geloosd in de Oostzee¹² en een betere monitoring van de waterkwaliteit in de Adriatische en Ionische Zee¹³. Ook hebben de MRS'en bijgedragen aan het verbeteren van de waterstatus in de Donau door een betere integratie van de planning van het beheer van het rivierbekken en het tegengaan van overstromingsrisico's¹⁴.

Voorts hebben zij bijgedragen tot de ontwikkeling van groene infrastructuur in het Alpengebied in het kader van de "sterinitiatieven", die erop gericht zijn om de politieke verklaring van de landen en -regio's van het Alpengebied "Alpine green infrastructure – joining forces for nature, people and the economy"¹⁵ (groene infrastructuur – de krachten bundelen voor natuur, mensen en de economie) om te zetten in tastbare resultaten.

Onderzoek/innovatie en economische ontwikkeling

Onderzoek en innovatie zullen een belangrijke rol vervullen in de Europese Green Deal.

In dat opzicht ondersteunen de MRS'en onder meer de kapitalisatie van kennis en het delen van onderzoek en innovatie, in het bijzonder via "Centres operating in the Alpine Region"¹⁶ en het "Danube Funding Coordination Network"¹⁷. Daarnaast promoten de MRS'en strategieën voor slimme specialisatie door transnationale innovatieplatforms en kmo-clusters te ondersteunen.

In de Europese Green Deal is ook de duurzame blauwe economie belangrijke, met name door de druk op de EU-hulpbronnen op het land te verlichten en de klimaatverandering aan te pakken.

In dat verband hebben de MRS'en de duurzame ontwikkeling van de blauwe economie ondersteund (op een soortgelijke manier als de zeegebiedstrategieën¹⁸). Zo is de kennis over de "blauwe bio-economie" vergroot met behulp van een speciaal platform in het Oostzeegebied¹⁹ en is de kennisoverdracht over blauwe technologieën in de Adriatische en Ionische regio verbeterd²⁰.

Connectiviteit

De Europese Green Deal stimuleert een versnelde overgang naar duurzame en slimme mobiliteit en een schone, betaalbare en zekere energievoorziening. De MRS'en hebben

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 De maritieme strategie voor het Atlantische gebied (<https://atlanticstrategy.eu/en>), het initiatief voor de duurzame ontwikkeling van de blauwe economie in het westelijke Middellandse Zeegebied – WestMED (<https://www.westmed-initiative.eu/>) en de gezamenlijke maritieme agenda voor de Zwarte Zee (<https://blackseablueconomy.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>

belangrijke mijlpalen bereikt, bijvoorbeeld op het gebied van duurzaam en multimodaal vervoer en duurzame energievoorziening.

Zo hebben de ministers van Vervoer in het Donaugebied op 30 juni 2020 nogmaals toegezegd dat zij het in december 2014 vastgestelde “Fairway Rehabilitation and Maintenance Master Plan”²¹ voor de Donau en zijn bevaarbare zijrivieren zullen uitvoeren. Dit is een belangrijke stap bij het verbeteren van de vaarwegomstandigheden op verschillende cruciale trajecten van de Donau²² en in algemene zin voor het multimodale vervoer in de regio.

De MRS'en ondersteunen tevens de duurzame ontwikkeling van vervoerscorridors in de Oostzeeregio²³ en de distributie en toevoer van vloeibaar aardgas (LNG) voor vervoer over zee in de Adriatische en Ionische regio²⁴.

De MRS'en hebben reeds aangetoond dat zij een belangrijke rol kunnen spelen in de groene en digitale transitie door de uitvoering van de Europese digitale strategie te ondersteunen, met name in het Alpengebied door middel van strategische initiatieven die zijn gericht op het bevorderen van een slimme digitale transitie van Alpendorpen²⁵.

2.3 Toegang tot financiering en opnemings

Aangezien de MRS'en geen eigen middelen hebben, is de uitvoering ervan afhankelijk van de bundeling van gelden uit verschillende bronnen. Het succes of de mislukking van de MRS'en is daarom uiteindelijk gekoppeld aan hun vermogen om ervoor te zorgen dat nationale, regionale, EU- en andere publieke en private fondsen worden afgestemd op de prioriteiten van de betreffende strategie.

Het dichten van de kloof tussen de behoeften van de MRS'en en de financieringsmogelijkheden wordt daarom een cruciale uitdaging voor de periode 2021-2027.

De Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen, of ESIF) beschikken over aanzienlijke financiële middelen en een breed aanbod aan instrumenten en technische opties voor het tot stand brengen van synergieën en complementariteit. Niettemin is de coördinatie tussen de MRS'en en de programma's van de ESI-fondsen tot nu toe beperkt geweest en voornamelijk gericht op de programma's in het kader van Europese territoriale samenwerking (Interreg).

De vier transnationale Interreg-programma's die de MRS'en²⁶ bestrijken hebben een speciale rol gespeeld bij de ondersteuning van de strategieën. Deze programma's vormen de meest zichtbare financieringsbron van MRS-projecten/-activiteiten en ondersteunen ook, zij het in verschillende mate, de governancestructuren van de MRS'en. Ondanks de zeer positieve aanjagersrol van de Interreg-programma's, missen zij toch de omvang (zeer beperkte begrotingen) of de kenmerken (soort projecten) om voldoende te kunnen inspelen op de ambitieuze MRS-doelstellingen en -prioriteiten.

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 transnationale samenwerkingsprogramma's Interreg Oostzee (EFRO 264 miljoen EUR), Interreg Donau (EFRO 222 miljoen EUR), Interreg Adriatisch en Ionisch gebied (EFRO en IPA 99 miljoen EUR) en Interreg Alpengebied (EFRO 117 miljoen EUR).

Gelet op hun brede werkingssfeer en uitgebreide financiële middelen zouden de nationale/regionale ESIF-programma's doeltreffender kunnen en moeten aansluiten op de MRS'en, waarvan zowel de strategieën als de programma's zouden profiteren.

De prioriteiten van de nationale/regionale ESIF-programma's stemmen in hoge mate overeen met die van de MRS'en. Een groeiend aantal programma's voor de periode 2014-2020 verklaart MRS-projecten te ondersteunen²⁷, zoals vermeld in de jaarlijkse uitvoeringsverslagen die door de beheersinstanties van de programma's worden ingediend²⁸. Een passende coördinatie met de MRS'en en tussen de programma's in de macroregio's zou de impact van deze steun echter aanzienlijk doen toenemen.

In 2014 kwamen in het merendeel van de nationale/regionale ESIF-programma's de doelstellingen en activiteiten van de MRS'en niet aan bod. Zeer weinig van deze programma's hadden sectoroverschrijdende prioriteiten en in bijna alle programma's ontbraken de grondgebiedoverschrijdende aspecten.

Samenwerking tussen nationale/regionale ESIF-programma's van verschillende landen is een nieuw concept, waarvoor een mentaliteitsverandering nodig is. Deze programma's zijn in essentie naar binnen gericht, ook wanneer samenwerking/coördinatie met programma's in de macroregio de doeltreffendheid en impact van acties zou kunnen vergroten. Het is daarom van belang om het bewustzijn van de voordelen van samenwerking tussen landen en regio's te vergroten.

Op grond van alle bovengenoemde redenen blijft het benutten van de volgende generatie nationale en regionale financieringsprogramma's van de EU van zeer groot belang voor de MRS'en. Daarvoor is het echter nodig dat er een algemene politieke consensus wordt bereikt over de afstemming van de fondsen op de prioriteiten en doelstellingen van de MRS'en.

De voorgestelde verordeningen voor het cohesiebeleid voor de periode 2021-2027 bevatten bepalingen die zijn gericht op de facilitering van steun voor MRS-projecten/-activiteiten, waarbij samenwerking tussen landen en regio's de gangbare praktijk zou moeten worden. De opname van de gezamenlijk overeengekomen MRS-prioriteiten in de financieringsprogramma's van de EU voor de periode 2021-2027 vereist doeltreffende en voortdurende samenwerking tussen de nationale en thematische coördinatoren van de MRS'en en de nationale/regionale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor deze programma's.

Uit de intensiever wordende constructieve dialoog tussen de autoriteiten van de MRS'en en die van de nationale/regionale ESIF-programma's zijn al positieve signalen gekomen. In alle vier de MRS'en zijn initiatieven genomen om dit opnameproces te versnellen en versterken. De belangrijkste uitvoerders van de MRS'en bevorderen steeds actiever macroregionale samenwerking met de betrokken programma-autoriteiten en krijgen zo meer inzicht in de voordelen van samenwerking bij het zoeken naar gemeenschappelijke antwoorden op kwesties die nationale/regionale grenzen overschrijden. Dit stelt belanghebbenden op hun beurt in staat om hun capaciteit te vergroten en hun prestaties te verbeteren.

Momenteel worden er meerdere initiatieven uitgevoerd om de ESIF-programma's meer in te zetten voor de ondersteuning van de doelstellingen van de strategieën te verbeteren. In alle

²⁷ Bijvoorbeeld door in een oproep tot het indienen van voorstellen extra punten toe te kennen aan projecten die van macroregionaal belang zijn of macroregionale gevolgen hebben.

²⁸ De door de programma's in het kader van de ESI-fondsen geleverde gegevens over de steun aan de MRS'en zijn tijdens deze verslagperiode onvoldoende consistent om te worden samengevoegd en zouden met de nodige behoedzaamheid moeten worden gebruikt. In het SWD wordt hiervan een synthese gegeven.

MRS'en zijn macroregionale en emblematische projecten/activiteiten geïdentificeerd. De netwerken van de beheersautoriteiten van ESIF-programma's ontwikkeld/versterkt om de financiering en uitvoering van transnationale projecten te vereenvoudigen. Ook wordt er nagedacht over voorstellen om:

- de belangrijkste uitvoerders van de MRS'en op te nemen in de toezichtcomités van de programma's;
- projectideeën tot uitvoering te brengen op basis van voorstellen voor de (mede-)ontwikkeling en selectie van acties/projecten voor financiering; en
- inhoud en acties op elkaar af te stemmen, bijvoorbeeld via thematische of specifieke/gerichte oproepen.

De rechtstreeks beheerde EU-programma's (zoals LIFE, Erasmus, Horizon 2020, Connecting Europe Facility – CEF) vormen een andere potentiële financieringsbron, aangezien deze vaak transnationale samenwerking bevorderen. De belangrijkste uitvoerders van de MRS'en geven een beperkt aantal voorbeelden van synergieën tussen de MRS'en en enkele direct beheerde EU-programma's, voornamelijk met LIFE, CEF en Horizon 2020. De versterking van deze synergieën moet per geval worden bekeken, aangezien rechtstreeks beheerde EU-programma's betrekking hebben op de hele EU-27 en geen geografische focus hebben.

Tot slot kunnen de grensoverschrijdende samenwerkingsprogramma's Interreg, IPA en NDICI binnen de MRS-gebieden ook een aanzienlijke bijdrage leveren aan de verwezenlijking van de MRS-doelstellingen. In dat opzicht is nauwe samenwerking tussen de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor deze programma's en de belangrijkste uitvoerders van de MRS'en van essentieel belang vanaf de vroege fasen van de voorbereiding van programma's en gedurende de gehele uitvoering in de periode 2021-2027.

2.4 Governance en administratieve capaciteit

Voor alle vier de MRS'en zijn governancestructuren opgezet, die worden uitgevoerd op drie onderling verbonden niveaus²⁹: op politiek niveau, op coördinatie-niveau en op uitvoeringsniveau. Aangezien een goed functionerende governancestructuur van cruciaal belang is voor het slagen of het mislukken van de MRS'en, blijft de beoordeling en verdere verbetering van governancekwesties centraal staan in alle strategieën om ervoor te zorgen dat zij gelijke tred houden met de ontwikkelingen. De afgelopen twee jaar is er vooruitgang geboekt op het gebied van de governance en de administratieve capaciteit van de vier MRS'en, met een aantal opvallende resultaten.

In de Alpenstrategie is een specifieke taskforce opgericht om na te denken over en voorstellen te doen voor het verbeteren van de doeltreffendheid van de governance. Voor de Donaustrategie zijn een paper over governance, waarin de rol van de verschillende belangrijkste actoren wordt verduidelijkt, en een update van het reglement van orde opgesteld. De bestuursstructuur van de Oostzeestrategie wordt beoordeeld in het kader van de herziening van het actieplan.

Tot slot hebben de vier MRS'en goede voorbeelden laten zien van samenwerking tussen hun uitvoeringsinstanties en de multilaterale governancestructuren op het gebied van milieu die relevant zijn voor de geografische gebieden waar de strategieën van toepassing zijn³⁰.

²⁹ COM(2014) 284 final, betreffende het bestuur van macroregionale strategieën.

³⁰ Voorbeelden: regionale zeeverdragen, zoals het Verdrag van Barcelona voor de EUSAIR en Helcom voor de EUSBSR, of regionale verdragen/overeenkomsten voor bergen en stroomgebieden, zoals de Alpenovereenkomst voor de EUSALP, ICPDR en het Karpatenverdrag voor de EUSDR.

Politiek niveau

In alle vier de MRS'en wordt het politieke niveau over het algemeen vertegenwoordigd door de ministers van Buitenlandse Zaken, en in sommige gevallen door de ministers of autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor EU-fondsen, die zorgen voor de politieke en strategische sturing. Bij de Alpenstrategie hebben ook de regionale autoriteiten een belangrijke rol in de politieke/strategische discussies.

De rol van het roulerende voorzitterschap neemt in alle strategieën toe, aangezien de deelnemende landen zich bewust zijn van het belang daarvan voor de strategische aansturing van de MRS'en. Bij de strategieën voor het Donaugebied, de Adriatische en Ionische regio en het Alpengebied is een "triovoorzitterschap" ingevoerd, waarvan de rol is uitgebreid.

Het vergroten van de politieke wil is van essentieel belang: de nationale en regionale autoriteiten van de betrokken landen zouden een meer strategisch leiderschap op ministerieel niveau aan de dag moeten leggen om de kloof tussen een sterke politieke wil en het vermogen van regeringen om daar opvolging aan te geven te kunnen dichten.

Coördinatie niveau

De coördinatie van de MRS'en binnen en tussen de deelnemende landen wordt uitgevoerd door nationale coördinatoren. Gezamenlijk treden zij op als interface tussen het politieke niveau, waaraan zij verslag uitbrengen over de uitvoering en voorstellen doen, en het uitvoeringsniveau, waaraan zij strategische adviezen geven. Veel deelnemende landen hebben meerlagige coördinatiemechanismen ingevoerd op nationaal niveau, die bemoedigende resultaten hebben opgeleverd. De continuïteit van de medewerkers en het bieden van toereikende administratieve ondersteuning zou evenwel meer aandacht moeten krijgen.

Uitvoeringsniveau

De rol van de uitvoeringsinstanties (stuur- of actiegroepen op thematisch/prioritair/beleidsgebied) is merkbaar toegenomen, aangezien zij de aanjagers zijn van de dagelijkse uitvoering van de MRS-actieplannen. De belangrijkste uitvoerders van de MRS'en hebben financiële, politieke en administratieve ondersteuning nodig om hun taken te kunnen uitvoeren. Daarom moet er meer worden gedaan om hen op passende wijze te voorzien van duidelijke mandaten en doeltreffende besluitvormingscapaciteit, waarbij dient te worden gewaarborgd dat zij beschikken over de benodigde middelen, technische capaciteit en vaardigheden.

Ook is er voortgang gerapporteerd over de instrumenten die de uitvoering van de MRS'en ondersteunen. Het nieuwe Donau-strategiepunt (DSP) van de EUSDR is (opnieuw) gestart en sinds september 2018 operationeel. Het Facility Point van de EUSAIR ondersteunt sinds 2015 de governance en de belangrijkste uitvoerders van de strategie. In februari 2020 heeft de algemene vergadering van de EUSALP besloten een technische ondersteuningsstructuur op te zetten voor de strategie. De Oostzeestrategie streeft er ook naar om zijn bestuurlijke capaciteit te versterken en maakt daarbij gebruik van de ervaringen bij de andere MRS'en.

De voorzitterschappen van de MRS'en hebben in samenwerking met de Commissie en met steun van het Interact-programma samenwerkingsnetwerken, -methoden en -instrumenten ontwikkeld om de MRS'en op te nemen in de EU-financieringsprogramma's van na 2020.

Daarnaast blijft Interact, met steun van de Commissie, het macroregionale concept bevorderen door netwerken tussen de belangrijkste uitvoerders van alle strategieën op te bouwen en te consolideren (bv. op het gebied van bestuur, vervoer, milieu of klimaatverandering) en de capaciteit van de uitvoeringsinstanties te versterken.

Maatschappelijk middenveld

In het meerlagige en uit meerdere belanghebbenden bestaande governancestelsel van de MRS'en zijn per definitie verschillende soorten transnationale, sectoroverschrijdende en regio-overschrijdende actoren betrokken bij de verschillende soorten activiteiten. Dankzij de MRS-benadering zijn nieuwe belanghebbenden bij de governance betrokken en hebben zich een nieuwe dynamiek en nieuwe manieren van samenwerken ontwikkeld. Alle MRS'en spannen zich in om het maatschappelijk middenveld te betrekken bij werkzaamheden op thematische gebieden. De uitvoeringsinstanties zijn steeds nauwer verbonden met het maatschappelijk middenveld. De deelname van lokale gemeenschappen versterkt de bottom-updimensie van de MRS-acties, met name die welke gericht zijn op een toename van de betrokkenheid van jongeren bij het MRS-proces, die steeds belangrijker worden in de vier de MRS'en.

In de Donaustrategie wordt het maatschappelijk middenveld bij de governance betrokken via platforms voor participatieve planning, maatschappelijk opbouwwerk en empowerment. Vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld zijn belangrijke uitvoerders bij de uitvoering van de nationale participatiedagen – aan de participatiedagen voor de Donaustrategie namen in 2019 meer dan duizend mensen deel.

In de Oostzeestrategie worden actoren uit het maatschappelijk middenveld, voornamelijk afkomstig uit hogeronderwijs- en onderzoeksinstellingen, betrokken bij veel projecten/activiteiten. Er is echter ruimte voor meer betrokkenheid van het bedrijfsleven, ngo's en jongeren.

Het belanghebbendenplatform van EUSAIR is operationeel en de Alpenstrategie is begonnen met de ontwikkeling van een digitaal participatieplatform ter ondersteuning van de verspreiding van duurzame initiatieven en het vergroten van de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld.

De rol van maatschappelijke organisaties is derhalve toegenomen en zou verder moeten worden gestimuleerd.

2.5 Toezicht en evaluatie

De MRS'en produceren een aanzienlijk aantal resultaten, variërend van effecten voor de interne capaciteit en coördinatie-/samenwerkingsprocessen tussen landen en regio's tot concrete transnationale projecten/activiteiten die worden uitgevoerd of gefaciliteerd. In de praktijk is het echter een uitdaging om deze resultaten te meten en er verslag van te doen.

Initiatieven voor de ontwikkeling van toezichtssystemen, met name door overeenstemming te bereiken over indicatoren en doelen voor de in de actieplannen opgenomen prioriteiten, lopen nog.

Om de complexiteit van de resultaten van een MRS lvast te stellen, met inbegrip van essentiële institutionele en capaciteitsontwikkeling bij landen en belanghebbenden, zijn verdere inspanningen nodig. Een uitgebreid toezichtsmechanisme zou ook nuttig zijn voor het behoud van politieke steun en zou de belangrijkste uitvoerders helpen om meer inzicht te krijgen in de zwakke en sterke punten van elke strategie.

Het Interreg-programma Espon heeft een monitoringtool ontwikkeld, het Europees territoriaal monitoringsysteem (ETMS), dat onder meer is ontworpen ter ondersteuning van de MRS'en. Deze tool voorziet de belangrijkste uitvoerders van MRS'en en andere belanghebbenden van territoriale informatie.

2.6 Communicatie

De laatste Eurobarometer (oktober 2019) laat een toenemend bewustzijn van de vier MRS'en onder het EU-publiek zien, waarschijnlijk als gevolg van een merkbare toename van de communicatieactiviteiten tijdens de verslagperiode. Elke MRS heeft nu een volledig operationeel orgaan opgezet voor het vergroten van de kennis onder belanghebbenden en particulieren (EUSBR: Let's communicate; EUSDR: Donau-strategiepunt; EUSAIR; Facility Point; en EUSALP: AlpGov). Alle MRS'en hebben specifieke websites, actieve sociale media-accounts en nieuwsbrieven ontwikkeld en het aantal abonnees neemt toe. De strategieën voor de Adriatische en Ionische regio en voor het Donaugebied beschikken al over gemeenschappelijke communicatieplannen om er voor te zorgen dat communicatie-activiteiten en -berichten worden gecoördineerd. In de Alpenstrategie kunnen jongeren met het initiatief "Pitch.Your.Project"³¹ direct bijdragen aan de uitvoering van de strategie.

De afgelopen twee jaar is er een duidelijke toename te zien van het aantal nationale en macroregionale evenementen om publieke autoriteiten, financieringsprogramma's en het publiek te bereiken. De jaarlijks fora, die onder meer worden gesteund door het MEDIA-programma van de Commissie, zijn de belangrijkste jaarlijkse evenementen voor de MRS'en en trekken grote aantallen deelnemers. De deelname van politici op hoog niveau aan de jaarlijkse fora is van cruciaal belang voor het vergroten van de interesse van de media.

De "Mediterranean Coast and Macro-Regional Strategies Week" is een ander belangrijk evenement waar de belangrijkste uitvoerders van de vier MRS'en bijeenkomen. Dit door Slovenië geleide initiatief is een succesvol instrument voor het bereiken van zowel de nationale media als het bredere publiek gebleken.

In februari 2020 is voor het eerst een MRS-week georganiseerd in Brussel om verschillende bijeenkomsten en workshops over elke MRS te organiseren. MRS-belanghebbenden zagen de week als een kans om ervaringen uit te wisselen tussen de strategieën en die te coördineren, contact te leggen met vertegenwoordigers van EU-instellingen en de kennis van de strategieën te vergroten.

Op nationaal niveau hebben alle strategieën hun bewustmakingsevenementen uitgebreid, maar er is nog meer werk nodig. Hoewel het Engels momenteel de werktal is van alle vier de strategieën, moet de communicatie met het publiek in de nationale taal worden gestimuleerd.

3. VOLGENDE STAPPEN

Macroregionale samenwerking is een krachtig instrument om economische, sociale en territoriale ontwikkeling en integratie te ondersteunen en goede betrekkingen met buurlanden te stimuleren.

Nu, meer dan tien jaar na het begin van de uitvoering van de MRS'en, zijn zij een integraal onderdeel van de EU-toolbox voor territoriale samenwerking, al is hun potentieel nog niet volledig gerealiseerd.

De wereld verandert in hoog tempo en de MRS'en moeten zich aanpassen aan de nieuwe prioriteiten. Om ervoor te zorgen dat vindende MRS'en oplossingen blijven voor gemeenschappelijke uitdagingen, is het van belang dat zij regelmatig worden herzien en bijgewerkt. Om tastbare resultaten te bereiken, zal moeten worden gezocht naar een goed evenwicht tussen aanpassing aan opkomende nieuwe behoeften en prioriteiten en waarborging van de continuïteit van de werkzaamheden.

De COVID-19-crisis, de Europese Green Deal en de Europese digitale strategie

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

Toen duidelijk werd dat COVID-19 een ernstige uitbraak zou worden, hebben de nationale MRS-coördinatoren het initiatief genomen om na te denken over manieren waarop de MRS'en de deelnemende landen konden helpen de crisis het hoofd te bieden door middel van gecoördineerde acties. Hoe groot de rol was die de MRS'en konden spelen, werd duidelijker in het licht van de initiatieven die werden genomen door de Commissie, met name met het voorstel voor het herstelplan NextGenerationEU.

De coördinatie-organen van de MRS'en kwamen bijeen om te bespreken welke maatregelen konden worden genomen om de deelnemende landen en regio's te helpen herstellen en om een economische respons voor de middellange tot lange termijn op te stellen. Daarnaast zijn de voorzitters van de vier MRS'en op 17 juni 2020 bij elkaar gekomen om mogelijke onderwerpen te identificeren die relevant zijn voor alle MRS'en en waarbij uitgebreide MRS-overschrijdende samenwerking kan helpen bijdragen aan een duurzaam en veerkrachtig herstel van de macroregio's terwijl tegelijkertijd de groene en digitale prioriteiten van de Unie worden ondersteund.

In navolging van vroege initiatieven van de nationale MRS-coördinatoren zou het politieke niveau van elke MRS nu de belangrijkste uitvoerders van de MRS'en moeten aansporen tot coördinatie van hun werkzaamheden met alle relevante belanghebbenden in de macroregio op de gebieden waarop de MRS'en hun toegevoegde waarde hebben bewezen. Dit zou onder meer de rol van de MRS'en bij de uitvoering van de Europese Green Deal en de Europese digitale strategie, die de hoeksteen vormen van de groeistrategie voor Europa, moeten omvatten, evenals onderwerpen als duurzaam toerisme, transnationale kmo-clusters en gezondheid.

Integratie en uitvoering

Het proces dat erop is gericht om de nationale/regionale financieringsprogramma's van de EU voor 2021-2027 af te stemmen op de MRS-prioriteiten ("integratie"), moet succesvol worden afgerond. Dit is van cruciaal belang voor de MRS'en om hun economische, sociale en territoriale doelstellingen te behalen en voor de programma's om hun doeltreffendheid te verbeteren en hun impact te vergroten door samen te werken en hun acties te coördineren in de gehele macroregio. Hiertoe:

- moeten de belangrijkste uitvoerders van de MRS'en en nationale/regionale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de financieringsprogramma's van de EU voor 2021-2027 hun inspanningen vergroten voordat de programma's worden afgerond;
- moeten relevante netwerken van de (beheers)instanties van de programma's worden opgericht voor elke MRS teneinde een doeltreffende uitvoering van de MRS-prioriteiten die zijn opgenomen in de financieringsprogramma's van de EU voor 2021-2027 in de gehele macroregio, te waarborgen. Deze netwerken hebben een centrale rol te spelen en moeten goed gestructureerd zijn, zodat zij gedurende de hele periode 2021-2027 en daarna kunnen functioneren. De netwerken vormen een ontmoetingsplek voor de (beheers)instanties van de programma's, waar zij in contact kunnen komen met de belangrijkste uitvoerders van de MRS'en voor de coördinatie van de uitvoering van MRS-maatregelen die zijn opgenomen in hun respectieve programma's. Bovendien bevorderen zij de onderlinge samenwerking tussen de programma's om de verwachte macroregionale impact te waarborgen. Eerste voorbeelden van dergelijke netwerken in het Oostzeegebied en het Donaugebied laten al bemoedigende resultaten zien.

Toegang tot fondsen onder direct beheer van de Commissie

De nationale en thematische coördinatoren van de MRS'en moeten de relevante promotors van projecten (zoals macroregionale actoren) stimuleren om deel te nemen aan competitieve mechanismen (zoals oproepen tot het indienen van projecten) die worden gepubliceerd door de rechtstreeks beheerde EU-instrumenten (zoals Horizon Europa, Digitaal Europa, LIFE, Erasmus, het programma voor de eengemaakte markt³²).

Om hun kansen op succes te maximaliseren zouden de nationale en thematische MRS-coördinatoren de toegang tot nationale/regionale kennis ter ondersteuning van de ontwikkeling van hoogwaardige voorstellen voor oproepen tot het indienen van projecten moeten bevorderen en faciliteren.

MRS-governance

Het politieke niveau zou zijn leiderschap over de MRS'en moeten versterken door:

- solide strategische richtsnoeren te verstrekken;
- de samenhang tussen de MRS en andere territoriale/sectorale nationale en transnationale strategieën en beleidsregels te waarborgen;
- ervoor te zorgen dat alle nationale en thematische MRS-coördinatoren voldoende bevoegd zijn en beschikken over een duidelijk mandaat en toereikende middelen;
- de multi-level governance te versterken door regionale/lokale belanghebbenden, het maatschappelijk middenveld, met inbegrip van jongeren, effectief te betrekken bij de uitvoering van de MRS'en.

De jaarlijkse ministeriële/politieke bijeenkomsten die aansluitend op de fora plaatsvinden, zijn een waardevolle beste praktijk gebleken, die in alle MRS'en zou moeten worden overwogen. Jaarlijkse ministeriële bijeenkomsten zijn zeer nuttig om de verantwoording te waarborgen, om politieke beslissingen te nemen en om strategische richtsnoeren te geven, bijvoorbeeld in ministeriële/politieke verklaringen. De nationale en thematische coördinatoren zouden het mandaat moeten krijgen om de genomen beslissingen uit te voeren en tijdens de volgende jaarlijkse ministeriële bijeenkomst verslag te doen over de bereikte resultaten.

Voortbouwend op de ervaringen die zijn opgedaan bij de strategieën voor het Donaugebied en de Adriatische en Ionische regio, zouden alle MRS'en moeten worden bijgestaan door een technische ondersteuningsstructuur die verantwoordelijk is voor taken als: de ondersteuning van het rouserende voorzitterschap en waarborging van de continuïteit van acties; de uitvoering van communicatie-activiteiten; de ondersteuning van thematische coördinatoren en stuurgroepen; waarborging van de coördinatie binnen/tussen MRS'en en zeegebiedstrategieën; de facilitering van de netwerken van de (beheers)instanties van het programma en de belangrijkste uitvoerders van de MRS'en; en de coördinatie van het toezicht en de evaluatie. De technische ondersteuningsstructuur moet beschikken over een stabiele financieringsbron om de continuïteit te waarborgen. De transnationale samenwerkingsprogramma's in het kader van Interreg die betrekking hebben op de MRS-gebieden (Oostzee, het Donaugebied, de Adriatische en Ionische regio en het Alpengebied) moeten een belangrijke rol spelen.

Het is van het grootste belang om de MRS'en onder de aandacht te brengen bij belanghebbende partijen en het publiek. De taken op dit gebied moeten worden voortgezet en uitgebreid binnen en tussen de MRS'en met behulp van meer gerichte communicatie, de benutting van synergieën, de verbetering van de coördinatie en harmonisatie.

Rol van de MRS'en in het uitbreidingsbeleid van de EU

³² Op basis van de huidige Commissievoorstellen voor programma's voor 2021-2027.

Nauwere synergieën met het uitbreidingsproces is van groot belang voor de ondersteuning van het EU-perspectief voor de Westelijke Balkan, in overeenstemming met de EU-prioriteit “Een sterker Europa in de wereld” en de nieuwe uitbreidingsmethodologie³³.

Op politiek niveau moeten uitwisselings- en samenwerkingsactiviteiten worden opgezet met behulp van initiatieven op hoog niveau in de regio, zoals de toppen tussen de EU en de Westelijke Balkan en andere regionale samenwerkingsinitiatieven. Hierdoor wordt overlapping voorkomen, wordt een betere coördinatie mogelijk en wordt de regionale samenwerking geïntensiveerd, met als uiteindelijk doel een grotere positieve impact op het leven van de mensen in de regio.

De huidige betrokkenheid op gelijke voet van de Westelijke Balkan in de strategieën voor het Donaugebied en de Adriatische en Ionische regio moet verder worden uitgebreid, onder meer door een effectieve deelname te waarborgen bij de uitvoering van de groene en de digitale transitie. De autoriteiten van de deelnemende landen van de Westelijke Balkan zouden voldoende middelen moeten toewijzen om hun doeltreffende deelname aan de governance- en uitvoeringsstructuren van de MRS'en te waarborgen.

4. CONCLUSIES

In de huidige uitzonderlijke omstandigheden die het gevolg zijn van de COVID-19-pandemie en de daaruit voortvloeiende economische crisis is er nu meer dan ooit behoefte aan samenwerking tussen landen en regio's. De crisis heeft economische, fiscale en sociale gevolgen die landen niet in hun eentje kunnen opvangen. De EU verstrekt innovatieve instrumenten en buitengewone financiële middelen om te “reageren en herstellen”: op de korte termijn gaat het daarbij om herstel van de schade aan het Europese weefsel die door de uitbraak van de pandemie; op de middellange tot lange termijn gaat het om herstel door middel van investeringen in een groene, digitale, veerkrachtige en sociaal inclusieve economie. Het herstel van de crisis biedt een grote kans om het Europa van de toekomst vorm te geven.

Tegen deze achtergrond hebben de MRS'en een grote rol te spelen door deelnemende landen en regio's te helpen bij het bestrijden van de economische crisis door een gecoördineerde uitvoering van EU-prioriteiten, zoals de Europese Green Deal, de Europese digitale strategie, “Een economie die werkt voor mensen” en “Een sterker Europa in de wereld”. Daarbij zou bijzondere aandacht moet worden besteed aan duurzaam toerisme, ondersteuning van kmo's en transnationale innovatie.

De lidstaten hebben nu een unieke kans om de opnemings van relevante MRS-prioriteiten in de nationale en regionale programma's van de EU voor 2021-2027 (ESI-fondsen, Elfpo, IPA, NDICI) te bevorderen. Dit is van cruciaal belang voor de waarborging van een gecoördineerde uitvoering van de programma's en de MRS'en in de macroregio's.

Om de MRS'en op substantiële wijze te laten bijdragen aan het economisch herstel op de middellange tot lange termijn en aan de welvaart van de deelnemende landen, is een krachtigere politieke wil noodzakelijk.

³³ COM(2020) 57 final: Bevordering van het toetredingsproces – Een geloofwaardig EU-perspectief voor de Westelijke Balkan.

Aanhangsel: Kaart met macroregionale strategieën van de EU

