

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om makroregionalt samarbejde — udvidelse af Østersøstrategien til andre makroregioner i Europa (sonderende udtalelse)

(2009/C 318/02)

Ordfører: **Michael SMYTH**

Den 18. december 2008 anmodede Cecilia MALMSTRÖM, minister for EU-anliggender, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg om på vegne af det svenske formandskab at udarbejde en sonderende udtalelse om

„Makroregionalt samarbejde – Udvidelse af Østersøstrategien til andre makroregioner i Europa.“

Det forberedende arbejde henvistes til EØSU's Sektion for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed, som udpegede Michael SMYTH til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 11. september 2009.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog enstemmigt følgende udtalelse på sin 456. plenarforsamling den 30. september og 1. oktober 2009 (mødet den 30. september).

1. Konklusioner

1.1 EØSU støtter hensigten bag de fire søjler i strategien for Østersøregionen, nemlig at gøre regionen til et velstående sted, et sikkert sted, et miljømæssigt bæredygtigt sted og et lettilgængeligt og attraktivt sted.

1.2 EØSU påskønner den omfattende høringsproces, der fandt sted inden strategiens færdiggørelse, og den rolle, arbejdsmarkedets parter og aktører spillede heri. EØSU understreger atter det organiserede civilsamfunds afgørende rolle i gennemførelsen af strategien for Østersøregionen og understreger på ny sin støtte til oprettelsen af et civilsamfundsforum for Østersøregionen, som kan bidrage til at integrere civilsamfundet i strategiens udvikling.

1.3 EØSU bifalder strategiens handlingsplan, som omfatter 15 prioritetstiltag. Ansvar for gennemførelsen af hver af disse tildeles en af Østersø-medlemsstaterne.

1.4 Strategien for Østersøregionen rummer både fordele og svagheder. Dens vigtigste fordele består i, at den er vidtrækkende, hvad angår den tiltænkte dækning, og at den vil blive evalueret regelmæssigt af Kommissionen og Det Europæiske Råd. Dens svaghed skyldes dens kompleksitet og forvaltningsmæssige problemer i forbindelse med dens gennemførelse. Strategien strækker sig over 21 generaldirektoraters samt 8 medlemsstaters og Ruslands ansvarsområder. Sammen med de fire søjler, 15 prioritetstiltag og adskillige horisontale tiltag er der en kompleks »variabel geometri« i strategiens kerne, som kan gøre den umulig at gennemføre. EØSU mener, at man bør gøre alt for at forenkle mekanismerne til forvaltning af strategiens gennemførelse.

1.5 EØSU spiller en vigtig rolle, når det gælder om at sikre en god samarbejdsånd under udviklingen og gennemførelsen af strategien. Oprettelsen af et civilsamfundsforum for Østersøregionen vil i en vis udstrækning give det organiserede civilsamfund et medansvar for strategiens fremtidige udvikling.

1.6 Østersøstrategien udgør en væsentlig udfordring for EØSU generelt, men især for EØSU's medlemmer fra Østersøregionen. Den forpligter disse til at tage initiativ til at repræsentere det organiserede civilsamfund i forbindelse med strategiens udvikling gennem civilsamfundsforummets aktiviteter. Eftersom Østersøstrategien vil blive gennemført over en årrække, er det tvingende nødvendigt at etablere en permanent gruppe i EØSU for at sikre, at udvalget kan deltage effektivt i, hvad eventuelt kan blive en model for makroregionalt samarbejde i hele EU.

2. Indledning

2.1 Spørgsmålet om makroregionalt samarbejde er blevet stadig mere vigtigt i de senere år. I EU ses makroregionerne nu som regioner, der potentielt kan yde et vigtigt bidrag til samhørighedspolitikken og opnåelsen af en sammenlignelig udvikling i alle medlemsstater. I Europa findes der allerede forskellige former for makroregionalt samarbejde. Blandt andet Visegrad-gruppen, som omfatter Republikken Tjekkiet, Ungarn, Polen og Slovakiet, er et eksempel på, hvordan landene i den centraleuropæiske region gør en indsats for at samarbejde inden for forskellige områder af fælles interesse i den europæiske integrations ånd ⁽¹⁾. For endnu kortere siden, nemlig i 2008, blev Euro-Middelhavspartnerskabet, tidligere kendt som Barcelona-processen, relanceret på Paris-topmødet for Middelhavsregionen. Dette partnerskab omfatter alle 27 medlemsstater i EU sammen med 16 partnerstater i det sydlige Middelhavsområde og Mellemøsten og tager sigte på at tackle fælles problemer såsom havforurening og søfartssikkerhed, energispørgsmål og erhvervsudvikling ⁽²⁾.

⁽¹⁾ <http://www.visegradgroup.eu/>

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/index_en.htm

2.2 I november 2006 vedtog Europa-Parlamentet en betænkning om udarbejdelse af en Østersøstrategi. Strategien for Østersø-makroregionen blev vedtaget af Kommissionen den 10. juni 2009 og fremlagt for Det Europæiske Råd den 19. juni 2009. Det svenske formandskab vil sikre, at den drøftes yderligere inden vedtagelsen af Rådet ultimo oktober 2009. Det svenske formandskab har anmodet om denne sonderende udtalelse, fordi Østersøstrategien udgør et vigtigt element i formandskabets arbejdsprogram. Formålet med udtalelsen er at evaluere den foreslåede Østersøstrategi, dens forberedelse, struktur og handlingsplan fra det organiserede civilsamfunds perspektiv. Udtalelsen bygger på analysen i den nyligt vedtagne udtalelse fra EØSU om »Østersøregionen: Det organiserede civilsamfunds rolle i forbindelse med fremme af regionalt samarbejde og udarbejdelse af en regional strategi«⁽¹⁾.

2.3 Kravet om en Østersøstrategi bygger på det synspunkt, at der er behov for større og mere effektiv koordinering mellem Kommissionen, medlemsstaterne, regioner, lokale myndigheder og andre aktører for at sikre en mere effektiv brug af programmer og politikker. Østersøen er en af de travleste og mest overbelastede havregioner i verden, som det fremgår af kortet over daglige skibsbevægelser i bilaget til denne udtalelse. Østersøregionen omfatter otte medlemsstater, som grænser op til Østersøen (Finland, Sverige, Danmark, Tyskland, Polen, Estland, Letland, Litauen) sammen med Rusland. Da Det Europæiske Råd anmodede Kommissionen om at udarbejde strategien, besluttede det, at aspektet »eksterne forbindelser« i strategien skulle forbindes med den eksisterende Nordlige Dimensions rammer⁽²⁾. EØSU støtter beslutningen om at udarbejde en makroregional udviklingsstrategi, der omfatter alle Østersøstater.

2.4 Proceduren, som førte til strategiens udvikling, er uden fortilfælde. Kommissionens synspunkt er, at hvis Østersøstrategien er effektiv og gennemførlig i Østersøregionen, kan en tilsvarende fremgangsmåde eventuelt anvendes i andre makroregioner, f.eks. Donauregionen⁽³⁾ eller Alperne og Middelhavet.

— Kommissionen gennemførte en omfattende serie høringer gennem hele 2008. Disse høringskonferencer var spredt geografisk over hele makroregionen og kulminerede i februar 2009 i Rostock. Deres temaer var bygget op omkring de fire søjler, som Østersøstrategien er baseret på med henblik på at gøre Østersøregionen til:

— et miljømæssigt bæredygtigt sted;

— et velstående sted;

— et tilgængeligt og attraktivt sted;

— et sikkert sted.

(1) EØSU's udtalelse 888/2009 blev vedtaget den 13. maj 2009 (endnu ikke offentliggjort i EUT).

(2) Den nordlige dimension er en ordning, hvorunder EU, Rusland, Norge og Island kan gennemføre politikker inden for vedtagne samarbejdsområder.

(3) Dette argument er blevet fremsat af kommissionsmedlem Danuta Hübner i »Towards a Strategy for the Danube Region« http://ec.europa.eu/commission_barroso/hubner/speeches/pdf/2009/07052009_u1m.pdf

2.5 Strategien ledsages af en handlingsplan, som omfatter 15 prioritetsområder på tværs af de fire søjler. Hvert prioritetsområde skal koordineres af en Østersømedlemsstat, som forventes at samarbejde med alle relevante aktører om gennemførelsen⁽⁴⁾.

2.6 Østersøstrategien og de foreslåede foranstaltninger skal finansieres med eksisterende budgetmidler, nemlig EU's strukturfonde (55 mia. euro mellem 2007-2013), finansiering fra de enkelte Østersøstater, NGO'er, private kilder samt med midler fra finansieringsinstitutioner som f.eks. EIB, NIB og EBRD.

2.7 Foruden de fire søjler indeholder strategien også horisontale tiltag med henblik på udvikling af territorial samhørighed. Disse foranstaltninger omfatter:

— foranstaltninger til at tilpasse eksisterende midler og politikker til Østersøstrategiens prioriteter og tiltag;

— foranstaltninger til at koordinere gennemførelsen af EU-direktiver og undgå overflødigt bureaukrati;

— foranstaltninger til at tilskynde brugen af fysisk maritim planlægning i medlemsstaterne som en fælles fremgangsmåde i grænseoverskridende samarbejde;

— udvikling af landbaseret fysisk planlægning i Østersøområdets medlemsstater;

— realisering af vellykkede pilotprojekter i strategien som tiltag i fuld størrelse;

— udvikling af forskning som grundlag for politiske beslutninger;

— foranstaltninger til at forbedre og koordinere indsamlingen af maritime og socioøkonomiske data i Østersø-makroregionen.

— opbygning af en regional identitet.

3. Bemærkninger til Østersøstrategien

3.1 EØSU bifalder Rådets og Kommissionens tilgang til udviklingen af Østersøstrategien og især den omfattende serie høringer af aktører i makroregionen. Strategien er innovativ, da den vil fungere i en tværnational forvaltningsstruktur og derfor være mere vidtgående end EU's traditionelle regionalpolitikker. Den nye forvaltningsstruktur befinder sig et sted imellem nationalstaten og det overnationale fællesskab.

(4) Østersøstrategien og handlingsplanen kan hentes her: http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic/documents_en.htm

3.2 Strategiens fire søjler og den deraf følgende handlingsplan udgør et seriøst forsøg på at udstikke bedre koordinerede udviklingsrammer for et så uensartet område som Østersøen og dermed forsøge at fremme regional samhørighed.

3.3 Strategien for Østersøregionen som koncept beskrives af Kommissionen som et uafsluttet arbejde. Definitionen af Østersøregionens enkelte aspekter er nødvendigvis upræcis, da geografien ændrer sig, afhængigt af hvilke spørgsmål der berøres. For eksempel afføder miljøspørgsmålet en anderledes geografi end den økonomiske geografi eller en transportbaseret geografi. Den fremgangsmåde, der er valgt ved udformningen af strategien for Østersøregionen, begynder med at definere problemer og spørgsmål og derefter lade disse definere makroregionens geografi. EØSU mener, at de udfordringer, Østersøregionen står over for, er så sammensatte, at det er nødvendigt at lægge større vægt på effektiv forvaltning af strategien.

3.4 EØSU påskønner den omfattende politiske tilslutning til strategien, der er opnået gennem høringsfasen. BASTUN (»Baltic Sea Trade Union Network«), som repræsenterer fagforeningsmedlemmer i alle Østersø-medlemsstater samt Rusland, har spillet en vigtig rolle i den høringsproces, der indtil nu har formet strategien for Østersøregionen. Den dynamik, der er blevet skabt, bør fastholdes under gennemførelsen af strategien. Med henblik herpå bifalder EØSU forpligtelsen til at bringe strategien op på Det Europæiske Råds niveau hvert andet år under henholdsvis det polske (2011), lettiske (2013) og litauiske (2015) formandskab.

3.5 Færdiggørelsen af de årlige fremskridtsrapporter om denne strategi sammenkoblet med en halvårlig evaluering er også en vigtig mekanisme for at sikre, at interessenterne forbliver engagerede. Under høringer med Kommissionen blev det klart, at selv om Østersøstrategien vil blive officielt søsat den 19. juni, forbliver den grundlæggende ufuldendt. EØSU støtter dette og bemærker med tilfredshed, at der vil blive afholdt en konference på højt niveau og et ministermøde om strategien i september og oktober 2009 under det svenske formandskab. I betragtning af den betydning, man tillagde høringsaf interessenterne under strategiens forberedelse, er det vigtigt, at EØSU tager aktivt del i dens udvikling, gennemførelse og udbredelse.

3.6 Skønt der syntes at være bred enighed i høringerne om strategiens gennemførelse, herskede der langt mindre enighed om, hvorvidt de eksisterende institutionelle rammer var passende for gennemførelsen eller ej. Dette og andre beslægtede spørgsmål vil uden tvivl blive genstand for yderligere diskussioner mellem interessenter og Kommissionen ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ For en god generel diskussion af disse institutionelle og forvaltningsmæssige spørgsmål jf. C. Schymik og P. Krumrey »EU Strategy for the Baltic Sea Region: Core Europe in the Northern Periphery?«, Working Paper FG1 2009, SWP Berlin.

3.6.1 I mellemtiden bør strategien imidlertid udnytte mulighederne i de eksisterende EU-initiativer, f.eks. initiativet Fælles Programlægning af Forskningsindsatsen, som EØSU har støttet kraftigt. Dette initiativ vil bidrage til Kommissionens henstilling i Østersøstrategien, nemlig at udnytte Østersøregionens fulde potentiale inden for forskning og innovation, så den kan blive et område med velstand.

3.7 Hvad angår strategiens finansiering, understreger EØSU, at det støtter en mere effektiv brug af de eksisterende multivariable kanaler for EU-finansiering. Det kan eventuelt gøres mere gennemsigtigt ved at etablere og fremlægge budgetter for strategiens prioritetsområder. Medmindre det er muligt at garantere, at der afsættes passende finansielle resurser til initiativerne under strategien for Østersøregionen, er der en fare for, at hele strategien bliver usammenhængende, diffus og miste interessenterne opbakning i medlemsstaterne. Af samme grund gentager EØSU sit synspunkt: det er en forudsætning for en effektiv gennemførelse af Østersøstrategien, at den får sit eget budget, så man undgår faren for, at strategien udelukkende bliver en politisk erklæring med uindfriede mål ⁽²⁾.

3.8 Der er klare tegn på spændinger i handlingsplanen. Den er et forsøg på at sikre fortsat opbakning fra interessenterne ved at foreslå en meget bred vifte af højtprofilerede tiltag. Med denne fremgangsmåde risikerer man at ville gøre alle tilpas. Strategiens kompleksitet er også en af dens største svagheder.

3.9 Kommissionen forsøger at håndtere gennemførelsens kompleksitet ved at gøre hver medlemsstat ansvarlig for et eller flere prioritetstiltag. I teorien er det en smart fremgangsmåde, men i praksis kan det være yderst vanskeligt at opnå. Hver medlemsstat får til opgave at koordinere tiltag på tværs af makroregionen og mange generaldirektorater. Den samlede strategi omfatter 21 generaldirektoraters kompetencer. De hidtidige erfaringer med andet mellemstatsligt politisk samarbejde har været blandede. Leipzig-charteret om bæredygtige europæiske byer, som indførte en tilsvarende gennemførelsesmetode, har været noget af en skuffelse og har hidtil kun gjort begrænsede fremskridt ⁽³⁾. Strategien for Østersøregionen er velsagtens endnu mere kompleks end Leipzig-charteret, og der er en fare for, at forvaltning af den kan vise sig at være alt for u håndterlig.

⁽²⁾ Jf. EØSU's udtalelse om Østersøregionen: Det organiserede civilsamfunds rolle i forbindelse med fremme af regional samarbejde og udarbejdelse af en regional strategi, punkt 2.6 og 2.7. Euro-Middelhavspartnerskabet har for eksempel et budget, som er både betydeligt og målrettet mod EuroMed. Udtalelsen blev vedtaget den 13. maj 2009 (endnu ikke offentliggjort i EUT).

⁽³⁾ Charter undertegnet den 24. maj 2007 under det tyske EU-formandskab på et uofficielt møde mellem EU-ministre for byudvikling og regional samhørighed. I dette mellemstatslige charter fremsættes to henstillinger, nemlig at der i højere grad skal gøres brug af en integreret byudviklingspolitik og at der skal lægges særlig vægt på udsatte kvarterer.

4. EØSU's potentielle rolle i strategien for Østersøregionen

4.1 EØSU har allerede fremsat et forslag til etablering af et civilsamfundsforum for Østersøregionen og meddelt, at det er villig til at påbegynde forberedelsen af grundlaget for et sådant forum⁽¹⁾. Dette forum bør løbe parallelt med strategien og bidrage til den halvårslige strategievaluering. De gode erfaringer med høringskonferencerne inden udarbejdelsen af strategien er et yderligere argument for, at det er nødvendigt med en løbende offentlig diskussion og bevidstgørelse om strategiens gennemførelse.

4.2 EØSU spiller sammen med de baltiske staters økonomiske og sociale råd en vigtig rolle for om at sikre en god samarbejdsatmosfære under strategiens gennemførelse. For at styrke institutionsopbygningen og deltagerbaserede civilsamfundsstrukturer, især i de nye medlemsstater og i nabolande som f.eks. Rusland, kan det være nyttigt at etablere grænseoverskridende forbindelser og samarbejde mellem søsterorganisationer, f.eks. mellem fagforeninger, forbrugerorganer og medborger- og volontørorganisationer. Især EØSU-medlemmerne fra de otte Østersø-medlemsstater bør udvikle rollen som sendebude, samtalepartnere og ordførere, så EØSU kan opretholde en velunderbygget holdning til strategiens fremskridt, succeser og udfordringer og således støtte realiseringen af dens målsætninger.

4.3 EØSI bifalder det seriøse forsøg, der gøres i Østersøstrategien på at udvikle en integreret tilgang til makroregionalt samarbejde. EØSU har ligesom Europa-Parlamentet gennem nogen tid slået til lyd for en sådan tilgang.

4.4 EØSU støtter den brede tilgang til gennemførelsen, der slås til lyd for i strategien, nemlig at medlemsstaterne skal gå forrest med koordineringen af gennemførelsen af de 15 prioritetsområder og de dertil knyttede flagskibsprojekter.

4.5 Det kan fremføres, at strategien for Østersøregionen udgør en vigtig prøvesten for EØSU's rolle. Det er en udfordring til EØSU om at tage fuldt del i strategiens udvikling uanset de vanskelige forvaltningsaspekter, der anførtes tidligere i denne udtalelse. Det er især en udfordring for EØSU-medlemmerne fra de otte Østersø-medlemsstater, der omfattes af strategien. De bør tage initiativ til at repræsentere det organiserede civilsamfund i den igangværende gennemførelse af strategien via civilsamfundsforummet for Østersøregionen. Eftersom gennemførelsen af strategien sandsynligvis vil strække sig over mange år, er der et tungtvejende argument for at etablere et ad hoc-observatorium for Østersøregionen i EU eller en studiegruppe, så hele EØSU kan deltage effektivt i, hvad helt sikkert vil blive en model for makroregionalt samarbejde i hele EU.

Bruxelles, den 30. september 2009

Mario SEPI

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽¹⁾ Se EØSU's udtalelse om »Østersøregionen: Det organiserede civilsamfunds rolle i forbindelse med fremme af regionalt samarbejde og udarbejdelse af en regional strategi, punkt 3.4. Udtalelsen blev vedtaget den 13. maj 2009 (endnu ikke offentliggjort i EUT)«.