

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over macroregionale samenwerking — Uitbreiding van de Oostzeestrategie naar andere macroregio's in Europa (verkennd advies)

(2009/C 318/02)

Rapporteur: **de heer SMYTH**

Op 18 december 2008 heeft mevrouw Cecilia MALMSTRÖM, de Zweedse minister van Europese zaken, namens het Zweedse voorzitterschap het Europees Economisch en Sociaal Comité verzocht een verkennend advies op te stellen over

„Macroregionale samenwerking - Uitbreiding van de Oostzeestrategie naar andere macroregio's in Europa.”

De gespecialiseerde afdeling Economische en Monetaire Unie, economische en sociale samenhang, die was belast met de desbetreffende voorbereidende werkzaamheden, heeft haar advies goedgekeurd op 11 september 2009. Rapporteur was de heer SMYTH.

Tijdens zijn 456e zitting van 30 september en 1 oktober 2009 (vergadering van 30 september) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat werd goedgekeurd met algemene stemmen:

1. Conclusies

1.1 Het EESC staat achter de doelstellingen van de vier pijlers van de strategie voor het Oostzeegebied. Deze komen erop neer dat de regio wordt ontwikkeld tot een 1) welvarend 2) veilig 3) ecologisch duurzaam en 4) aantrekkelijk en toegankelijk gebied.

1.2 Het EESC heeft waardering voor het uitgebreide raadplegingsproces dat is voorafgegaan aan de definitieve uitstippeling van de strategie, en voor de rol die de sociale partners en andere actoren tijdens dit proces hebben kunnen spelen. Het Comité wil bij dezen nogmaals wijzen op de cruciale rol van het maatschappelijk middenveld bij de tenuitvoerlegging van de Oostzeestrategie en herbevestigt zijn steun aan de oprichting van een *Baltic Sea Civil Society Forum*, waardoor het maatschappelijk middenveld gemakkelijker zal kunnen worden betrokken bij de ontwikkeling van de strategie.

1.3 Het EESC is ingenomen met het in het kader van de strategie opgestelde actieprogramma, dat bestaat uit vijftien prioritaire acties, voor de uitvoering waarvan telkens een van de betrokken Oostzeestaten verantwoordelijk zal zijn.

1.4 De strategie voor het Oostzeegebied heeft zijn goede en minder goede kanten. Haar sterkste punten zijn de grote reikwijdte ervan en het feit dat er regelmatig een evaluatie door de Commissie en de Europese Raad zal plaatsvinden. De zwakke kanten hebben te maken met de ingewikkelde structuur en de bestuurlijke problemen bij de uitvoering ervan. Het beheer valt onder de verantwoordelijkheid van 21 DG's en 8 lidstaten + Rusland. Met haar vier pijlers, vijftien prioritaire acties en talloze horizontale acties is er in de strategie een „variabele geometrie” ingebouwd, die de uitvoering ervan wel eens onmogelijk zou kunnen maken. Het EESC is van mening dat alles in het werk moet worden gesteld om de bestuurlijke regelingen voor de uitvoering van de strategie te versimpelen.

1.5 Het EESC heeft als belangrijke taak ervoor te zorgen dat er tijdens het uitstippelen en ten uitvoer leggen van de strategie een goede geest van samenwerking heerst. De oprichting van

een *Baltic Sea Civil Society Forum* is een positieve stap, waardoor het maatschappelijk middenveld meer inspraak krijgt bij de toekomstige ontwikkeling van de strategie.

1.6 De strategie voor het Oostzeegebied vormt een grote uitdaging voor het EESC en zeker voor de leden van het Comité die uit dit gebied afkomstig zijn. Deze worden dan ook geacht het initiatief te nemen bij het behartigen van de belangen van het maatschappelijk middenveld via het *Civil Society Forum*. Gezien het feit dat de strategie voor het Oostzeegebied bedoeld is voor een aantal jaren, is het zeer belangrijk dat er binnen het EESC een permanente groep in het leven wordt geroepen die als taak heeft, ervoor te zorgen dat het Comité een effectieve rol gaat gaan spelen in een proces dat wellicht als model kan dienen voor macroregionale samenwerking in de Europese Unie als geheel.

2. Inleiding

2.1 De afgelopen jaren is er meer belangstelling gekomen voor macroregionale samenwerking. In de EU is men tot de conclusie gekomen dat macroregio's een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het cohesiebeleid en kunnen helpen om het ontwikkelingsniveau overal in de lidstaten gelijk te trekken. Europa kent reeds bepaalde vormen van macroregionale samenwerking. Zo is er de Visegrád-Groep, die de Tsjechische Republiek, Hongarije, Polen en Slowakije omvat en waarin deze landen samenwerken op verschillende gebieden van gemeenschappelijke belang, zulks in de geest van de Europese integratiedachte (!). In 2008 is het Euro-Mediterrane Partnerschap, vroeger bekend onder naam „Barcelonaproces”, nieuw leven ingeblazen tijdens de Top van Parijs voor het Middellandse-Zeegebied. Dit Partnerschap, dat alle 27 lidstaten van de Europese Unie plus 16 partnerlanden uit het zuidelijke deel van de regio en het Midden-Oosten omvat, stelt zich ten doel oplossingen te vinden voor gemeenschappelijke problemen, zoals de vervuiling van de zee, maritieme veiligheid, kwesties op energiegebied en ontwikkeling van het bedrijfsleven (?).

(!) <http://www.visegradgroup.eu/>

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

2.2 In november 2006 heeft het Europees Parlement een resolutie aangenomen waarin wordt opgeroepen om een Oostzee-strategie uit te stippelen. Deze strategie voor het inmiddels tot macroregio uitgeroepen Oostzeegebied werd op 10 juni 2009 goedgekeurd door de Commissie en op 19 juni 2009 voorgelegd aan de Europese Raad. Het Zweedse voorzitterschap zal de discussie over de strategie met het oog op goedkeuring door de Raad eind oktober 2009 verder aanzwengelen. Onderhavig verkennend advies is aangevraagd door het Zweedse voorzitterschap, dat de strategie beschouwt als een belangrijk onderdeel van zijn werkprogramma. In dit advies zal, vanuit het standpunt van het maatschappelijk middenveld, een analyse worden gegeven van de voorgestelde Oostzee-strategie en worden ingegaan op de voorbereiding en structuur ervan en op het bijbehorende actieprogramma. Er zal worden voortgebouwd op de conclusies van het onlangs goedgekeurde EESC-advies „De Oostzeeregio: rol van het maatschappelijk middenveld bij het verbeteren van de regionale samenwerking en het vaststellen van een strategie voor de regio”⁽¹⁾.

2.3 Er is behoefte aan een Oostzee-strategie vanuit het besef dat de Europese Commissie, de lidstaten, de regio's, de plaatselijke overheden en andere betrokken partijen effectiever dienen samen te werken om doeltreffender gebruik te kunnen maken van de programma's en beleidsinstrumenten. De Oostzee is een van de drukst bevaren maritieme regio's ter wereld, wat valt af te leiden uit het kaartje in de bijlage bij dit advies, waarop de dagelijkse scheepvaartbewegingen in beeld zijn gebracht. De Oostzeeregio bestaat uit acht EU-lidstaten die aan de Oostzee grenzen (Finland, Zweden, Denemarken, Duitsland, Polen, Estland, Letland en Litouwen) plus Rusland. Toen de Europese Raad de Commissie verzocht om zich te belasten met de uitstippeling van de strategie, is besloten om het thema externe betrekkingen te koppelen aan het bestaande kader van de noordelijke dimensie⁽²⁾. Het EESC steunt het initiatief om een alle Oostzeestaten omvattende strategie voor macroregionale ontwikkeling op te stellen.

2.4 Het proces dat heeft geleid tot de ontwikkeling van de strategie, is enig in zijn soort. De Commissie gaat ervan uit dat, als de Oostzee-strategie blijkt te werken, er een soortgelijke aanpak kan worden ontwikkeld voor andere macroregio's, zoals de Donauregio⁽³⁾, de alpiene regio en het Middellandse-Zeegebied.

— In de loop van 2008 heeft de Commissie een hele reeks raadplegingen georganiseerd. Deze bijeenkomsten waren geografisch evenwichtig verspreid over de macroregio en vonden hun hoogtepunt in februari 2009 te Rostock. Centraal stonden de vier pijlers waarop de Oostzee-strategie steunt. Deze zijn erop gericht om de Oostzeeregio te ontwikkelen tot:

- een ecologisch duurzaam gebied;
- een welvarend gebied;

(1) Advies CESE 888/2009 goedgekeurd op 13 mei 2009 (nog niet gepubliceerd in het PB).

(2) De noordelijke dimensie is een overeenkomst waarbij de EU, Rusland, Noorwegen en IJsland op bepaalde gebieden samenwerking kunnen aangaan.

(3) Hierop is de aandacht gevestigd door commissaris Hübner in „Towards a Strategy for the Danube Region” http://ec.europa.eu/commission_barroso/hubner/speeches/pdf/2009/07052009_ulm.pdf

- een toegankelijk en aantrekkelijk gebied, en
- een veilig gebied.

2.5 De strategie gaat gepaard met een actieprogramma dat bestaat uit vijftien prioritaire actieterreinen, gegroepeerd rond de vier pijlers. De acties zullen per prioritair terrein worden gecoördineerd door een van de lidstaten in het Oostzeegebied, die bij de uitvoering geacht wordt samen te werken met alle betrokken partijen⁽⁴⁾.

2.6 De Oostzee-strategie en de acties die in het kader hiervan zijn voorzien, zullen worden gefinancierd via bestaande instrumenten: de structuurfondsen van de EU (55 miljard euro tussen 2007 en 2013), de nationale begrotingen van de afzonderlijke Oostzeestaten, ngo's, particuliere bronnen en financiële instellingen zoals de EIB, de NIB en de EBRD.

2.7 Naast de vier pijlers voorziet de strategie in horizontale maatregelen ter ontwikkeling van de territoriale samenhang. Het gaat hierbij o.a. om:

- maatregelen om bestaande financieringsmechanismen en beleidsterreinen af te stemmen op de prioriteiten en acties van de Oostzee-strategie;
- maatregelen om de tenuitvoerlegging van EU-richtlijnen te coördineren en onnodige bureaucratische hindernissen te vermijden;
- maatregelen om maritieme ruimtelijke ordening in de lidstaten te bevorderen als een gemeenschappelijke aanpak op het gebied van grensoverschrijdende samenwerking;
- de ontwikkeling van het landinrichtingsbeleid in de lidstaten aan de Oostzee;
- de uitbreiding van succesvolle, in het kader van de strategie uitgevoerde proefprojecten tot grootschalige acties;
- de ontwikkeling van wetenschappelijk onderzoek als grondslag voor beleidsbeslissingen;
- maatregelen ter verbetering en coördinatie van de maritieme en sociaal-economische databestanden in de macroregio Oostzee, en
- het opbouwen van een regionale identiteit.

3. Opmerkingen over de Oostzee-strategie

3.1 Het EESC is ingenomen met de aanpak die de Raad en de Commissie hebben gekozen om de Oostzee-strategie te ontwikkelen en vooral met de uitgebreide reeks raadplegingen van stakeholders in de macroregio. De strategie heeft een innovatief karakter, omdat ze gebaseerd is op een transnationale beheersstructuur en dus verder gaat dan het regionale beleid zoals dat traditioneel door de EU wordt gevoerd. Deze nieuwe beheersstructuur is een soort tussenvorm tussen nationale staat en supranationale organisatie.

(4) Voor de Oostzee-strategie en het actieprogramma zie: http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic/documents_en.htm

3.2 De vier pijlers van de strategie en het bijbehorende actieprogramma zijn een serieuze poging om te komen tot een beter gecoördineerd ontwikkelingskader voor een divers gebied als de Oostzeeregio, waardoor de territoriale cohesie wordt bevorderd.

3.3 De strategie inzake het Oostzeegebied wordt door de Commissie omschreven als een „lopend project”. Elke beschrijving van afzonderlijke aspecten van de Oostzeeregio is gedoemd om onnauwkeurig te zijn, omdat de geografische context afhangt van de kwestie die aan de orde is. Zo zal de geografische realiteit als het om milieu gaat, anders zijn dan wanneer het bijv. om de economie of het vervoer gaat. Bij het uitstippelen van de Oostzeestrategie is gekozen voor een aanpak waarbij om te beginnen de problemen en aandachtspunten in kaart worden gebracht en vervolgens op basis daarvan de geografische reikwijdte van de macroregio wordt vastgesteld. Naar de mening van het EESC zijn de uitdagingen waarmee de regio wordt geconfronteerd, zo gecompliceerd dat de strategie op een efficiëntere manier zal moeten worden beheerd.

3.4 Het EESC is zich bewust van de belangrijke politieke „buy in” die tijdens de fase van raadpleging inzake de strategie is gerealiseerd. BASTUN, het samenwerkingsverband van vakverenigingen in het Oostzeegebied, waarin vakbondsleden uit alle aan de Oostzee grenzende lidstaten plus Rusland vertegenwoordigd zijn, heeft een prominente rol gespeeld in het proces van raadpleging dat tot nu toe bepalend is geweest voor de Oostzeestrategie. De verkregen dynamiek moet worden behouden tijdens de uitvoering van de strategie. Het EESC is dan ook ingenomen met de toezegging om de strategie om de twee jaar op de agenda van de Europese Raad te zetten, tijdens de voorzitterschappen van resp. Polen (2011), Letland (2013) en Litouwen (2015).

3.5 Ook het opstellen van jaarlijkse voortgangsverslagen over de strategie, gepaard aan een tweejaarlijkse herziening ervan, is een belangrijk middel om de betrokkenheid van de stakeholders bij het proces te verzekeren. Tijdens het proces van raadpleging door de Commissie is het duidelijk geworden dat de Oostzeestrategie, die formeel op 19 juni van start zal gaan, toch in essentie een project blijft dat voortdurend aan verandering onderhevig is. Het EESC kan zich hierin vinden en constateert met voldoening dat er in september en oktober 2009 onder het Zweedse voorzitterschap een topconferentie resp. ministersvergadering over de strategie zullen worden georganiseerd. Gelet op het belang dat wordt gehecht aan de raadpleging van stakeholders bij de voorbereiding van deze strategie, zal het Comité een actieve rol moeten spelen bij de ontwikkeling en tenuitvoerlegging hiervan en bij de verspreiding van informatie erover.

3.6 Aan de ene kant leek zich in de loop van het raadplegingsproces een consensus af te tekenen over de tenuitvoerlegging van de strategie, aan de andere kant waren de meningen over de vraag of de bestaande institutionele raamwerken wel geschikt zijn hiervoor, minder eensluidend. Over deze en aanverwante kwesties zal ongetwijfeld nog verder gediscussieerd door de stakeholders en de Commissie (1).

(1) Een nuttig algemeen overzicht van deze institutionele en bestuurlijke kwesties vindt men in: C. Schymik and P. Krumbrey „EU Strategy for the Baltic Sea Region: Core Europe in the Northern Periphery?”, Working Paper FG1 2009, SWP Berlin.

3.6.1 Ondertussen dient de strategie echter gebruik te maken van bestaande mogelijkheden, zoals het Europese initiatief Gezamenlijke programmering van onderzoek, dat de volledige steun heeft gekregen van het EESC. Dit initiatief zal de in de strategie voor de Oostzee opgenomen aanbeveling van de Commissie kracht bijzetten, namelijk om het potentieel van de Oostzeeregio op het vlak van onderzoek en ontwikkeling in haar geheel te benutten en zo de welvaart ter plekke te bevorderen.

3.7 Wat de financiering van de strategie betreft zou het EESC willen pleiten voor een effectiever gebruik van de diverse bestaande EU-financieringsmechanismen. De financiering kan transparanter worden gemaakt door begrotingen voor de prioritaire actiegebieden van de strategie op te stellen en te presenteren. Als er niet wordt gezorgd voor toereikende financiële bronnen ter bekostiging van de initiatieven in het kader van de Oostzeestrategie, bestaat het gevaar dat de hele strategie haar samenhang verliest, als los zand aan elkaar komt te hangen en niet meer kan rekenen op de betrokkenheid van stakeholders in de lidstaten. Het EESC wil dan ook nog eens zijn standpunt herhalen dat de Oostzeestrategie met het oog op een efficiënte uitvoering ervan moet kunnen beschikken over eigen middelen. Anders lopen we het risico dat de doelstellingen van de strategie niet worden verwezenlijkt en het alleen bij een politieke intentieverklaring blijft (2).

3.8 In het actieprogramma is duidelijk een spanningsveld te bespeuren. Men probeert zich te verzekeren van de voortdurende „buy-in” van de stakeholders middels een zeer ruim aanbod van in het oog lopende activiteiten. Een dergelijke aanpak bergt echter het gevaar van „allemanspolitiek” in zich. De complexiteit van de strategie is tegelijk een van de zwakste kanten ervan.

3.9 De Commissie probeert de tenuitvoerlegging simpeler te maken door elke lidstaat te belasten met één of meer prioritaire acties. In theorie is dit een verstandige aanpak, maar in de praktijk kan een en ander heel moeilijk te verwezenlijken zijn. Van elke lidstaat wordt verlangd dat deze zijn acties coördineert met andere landen in de macroregio en met meerdere DG's. De strategie als geheel valt onder de bevoegdheid van 21 DG's. Tot nu toe zijn er met enkele andere samenwerkingsprojecten op het gebied van intergouvernementeel beleid gemengde ervaringen opgedaan. Het Handvest van Leipzig betreffende duurzame Europese steden, dat uitging van een soortgelijke aanpak t.a.v. de implementatie, is een lichte teleurstelling gebleken en heeft tot nu toe maar weinig opgeleverd (3). De Oostzeestrategie is ongetwijfeld een nog complexer geheel dan het Handvest van Leipzig en we moeten oppassen dat de beheersstructuur ervan niet bezwijkt onder haar eigen zwaarte.

(2) Zie EESC-advies over „De Oostzeeregio: rol van het maatschappelijk middenveld bij het verbeteren van de regionale samenwerking en het vaststellen van een strategie voor de regio”, par. 2.6 en 2.7. Het Euro-Mediterrane Partnerschap bijv. beschikt over een eigen omvangrijk budget. Advies goedgekeurd op 13 mei 2009 (nog niet gepubliceerd in het PB).

(3) Het Handvest is op 24 mei 2007 tijdens het Duitse voorzitterschap ondertekend op een informele bijeenkomst van de EU-ministers van Stadsontwikkeling en Territoriale Samenhang. De twee belangrijkste boodschappen van dit intergouvernementele handvest zijn: 1) er moet meer gebruik worden gemaakt van een integraal standsontwikkelingsbeleid en 2) er moet speciale aandacht uitgaan naar achterstandwijken.

4. Mogelijke rol voor het EESC in de Oostzeestrategie

4.1 Het EESC heeft reeds een voorstel gelanceerd voor de oprichting van een „Baltic Sea Civil Society Forum” en zich bereid verklaard te beginnen met de voorbereidende werkzaamheden hiervoor ⁽¹⁾. Het is de bedoeling dat dit Forum zijn activiteiten parallel aan de strategie ontplooit en een bijdrage levert aan de tweejaarlijkse herziening ervan. Het succes van de raadplegingsronde ter voorbereiding op de strategie is er het zoveelste bewijs van hoe belangrijk het is dat het publieke debat en de voorlichting over de uitvoering van de strategie worden voortgezet.

4.2 Het EESC heeft samen met de sociaal-economische raden van de lidstaten uit de Oostzeeregio de belangrijke taak om tijdens de fase van implementatie van de strategie een goede sfeer van samenwerking te scheppen. Ter versterking van de institutionele opbouw en de participatiestructuren van het maatschappelijk middenveld in met name de nieuwe lidstaten en buurlanden als Rusland, zou kunnen worden overgegaan tot grensoverschrijdende betrekkingen en samenwerkingsverbanden tussen zusterorganisaties, zoals vakbonden, consumentenverenigingen, gemeenschaps- en vrijwilligersorganisaties e.d. De leden van het Comité, in het bijzonder die uit de acht Oostzeestaten, kunnen zich hier verdienen maken als terreinverkenner, gesprekspartners en rapporteurs, zodat het Comité op de hoogte kan blijven van de stand van zaken met de strategie (haar voortgang, successen en uitdagingen) en aldus kan bijdragen tot de verwezelijking van de doelstellingen ervan.

4.3 Het EESC stelt met voldoening vast dat er in de Oostzeestrategie een serieuze poging wordt ondernomen om een geïntegreerde aanpak m.b.t. macroregionale samenwerking te ontwikkelen. Het Comité heeft hier al langere tijd voor gepleit, evenals het Europees Parlement.

4.4 Wat de tenuitvoerlegging betreft ondersteunt het EESC de brede aanpak zoals die in de strategie wordt bepleit. Hierbij nemen de lidstaten het voortouw bij de coördinatie van de maatregelen die worden genomen in het kader van de 15 prioritaire actiegebieden en de hierop aansluitende speerpuntprojecten.

4.5 Men zou kunnen zeggen dat de strategie inzake het Oostzeegebied een goede kans is voor het EESC om zich te bewijzen. Het Comité zou zich hier volledig kunnen inzetten, ondanks de hierboven beschreven problemen t.a.v. het beheer van de strategie. Een en ander is vooral een uitdaging voor de EESC-leden die afkomstig zijn uit de acht Oostzeestaten waarop de strategie betrekking heeft. Van hen wordt verwacht dat ze het initiatief nemen als het erop aankomt, bij de tenuitvoerlegging van de strategie het maatschappelijk middenveld te vertegenwoordigen via het Baltic Sea Region Civil Society Forum. Aangezien de strategie naar verwachting nog vele jaren van kracht zal zijn, valt er veel voor te zeggen om binnen het Comité een ad hoc-waarnemingspost voor het Oostzeegebied of studiegroep op te richten, zodat het EESC als geheel een effectieve bijdrage kan leveren aan wat in de toekomst beslist een model voor macroregionale samenwerking in de Europese Unie zal worden.

Brussel, 30 september 2009

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

⁽¹⁾ Zie EESC-advies over „De Oostzeeregio: rol van het maatschappelijk middenveld bij het verbeteren van de regionale samenwerking en het vaststellen van een strategie voor de regio”, par. 3.4. Advies goedgekeurd op 13 mei 2009 (nog niet gepubliceerd in het PB).