



Brussel, 16.12.2016
COM(2016) 805 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(2016) 443 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: van woorden naar daden

Mondialisering heeft landen onderling afhankelijker gemaakt en problemen moeten tegenwoordig grensoverschrijdend worden aangepakt. Dit vraagt om reflectie over de vraag hoe macro-regio's, als nieuwe functionele gebieden, kunnen bijdragen om het beleid en de programma's van de EU beter uit te voeren en om territoriale cohesie tot stand te brengen, zoals bepaald in artikel 174 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

De opkomst van macroregionale strategieën (MRS) is door een aantal landen en regio's binnen de EU gestimuleerd in aanvulling op het traditionele landenbeleid inzake ruimtelijk beheer. Deze strategieën zijn bestemd om gemeenschappelijke uitdagingen aan te gaan, zoals groei op basis van innovatie, milieu of klimaatverandering, vanuit een "bottom-up"-benadering waar zowel nationale, regionale als plaatselijke actoren bij betrokken zijn.

Sinds de Europese Raad in 2009 zijn goedkeuring heeft gehecht aan de EU-strategie voor het Oostzeegebied (EUSBSR)¹, zijn er nog drie MRS opgesteld: de EU-strategie voor het Donaugebied (EUSDR) in 2011², de EU-strategie voor de Adriatische en Ionische regio (Eusair) in 2014³ en de EU-strategie voor het Alpengebied (EUSALP) in 2016⁴.

Met 19 EU-lidstaten en 8 niet-EU-landen die erbij betrokken zijn, vormen de MRS nu een integraal onderdeel van het beleidskader van de EU. De doelstellingen van de strategieën stroken volledig met de politieke prioriteiten van de EU; ze versterken de synergieën tussen de verschillende beleidsterreinen en -instrumenten van de EU en zijn verankerd in het cohesiebeleidskader⁵.

MRS verhogen de waarde van de samenwerkingsdimensie van cohesiebeleid. Zij bieden een platform voor sectoroverschrijdend, meerlagig en meerlandenbestuur dat ook openstaat voor niet-EU-landen. Zij kunnen een substantiële rol spelen bij het versterken van de banden die deze landen met de EU hebben en mogelijke negatieve effecten voor de buitengrenzen van de EU afzwakken.

In het kader van het "driewerf nee" – geen nieuwe EU-wetgeving, EU-financiering of -instellingen – passen MRS binnen bestaande initiatieven en beleidskaders van de EU (bv. TEN-T). Deze vergen specifieke acties in plaats van nieuwe beleidsinitiatieven. Ze kunnen ondersteund worden vanuit programma's die onder de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF) vallen, waaronder Interreg, en andere financieringsinstrumenten van de EU zouden op gemeenschappelijke doelstellingen moeten afgestemd worden.

¹ Conclusies van de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen van 27 oktober 2009 en Conclusies van de Europese Raad van 29-30 oktober 2009.

² Conclusies van de Raad Algemene Zaken van 13 april 2011 en Conclusies van de Europese Raad van 23-24 juni 2011.

³ Conclusies van de Raad Algemene Zaken van 29 september 2014 en Conclusies van de Europese Raad van 23-24 oktober 2014.

⁴ Conclusies van de Raad van 27 november 2015 en de Europese Raad van 28 juni 2016.

⁵ Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake (de Europese structuur- en investeringsfondsen) (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 320); artikel 2, punt 31.

Dit verslag dient een tweeledig doel. Allereerst biedt dit verslag een beoordeling van de mate waarin de strategieën uitgevoerd zijn, het maakt de balans op van de voornaamste resultaten en geeft voorbeelden van goede praktijken. Ten tweede trekt het lering uit de ervaring die tot dusver is opgedaan en geeft het een aantal aanbevelingen over mogelijke verdere ontwikkelingen, mede in het licht van het toekomstige cohesiebeleid.

In plaats van op gefragmenteerde wijze en op verschillende momenten voortgangsverslagen over de MRS te presenteren, en zoals reeds vermeld in de Conclusies van de Raad inzake de EUSALP, zal de Commissie vanaf eind 2016 om de twee jaar één enkel verslag publiceren. Hierdoor kunnen de MRS vergeleken worden en worden aan alle betrokken instellingen voldoende inzichten geboden om een goed onderbouwd debat te kunnen voeren.

Het verslag is gebaseerd op bijdragen van belanghebbenden inzake MRS, Europese instellingen, vertegenwoordigers van de lidstaten, academici en deskundigen. Het wordt aangevuld met een werkdocument van de diensten van de Commissie, waarin een meer gedetailleerde beoordeling van de stand van uitvoering van elke strategie te vinden is, alsmede specifieke aanbevelingen.

2. Horizontale vraagstukken

MRS hebben de belangstelling voor en de mate van bewustzijn over Europese territoriale samenwerking, territoriale samenhang en de toegevoegde waarde daarvan aangewakkerd. Zij worden ook geleidelijk aan binnen de diverse beleidsterreinen toegepast om het beleid over de verschillende gebieden beter op een geïntegreerde manier uit te voeren. Alle strategieën hebben te maken met gemeenschappelijke horizontale vraagstukken, onafhankelijk van de mate waarin zij gevorderd zijn; deze worden hieronder besproken.

Beleidsvorming en planning

Er wordt geleidelijk aan meer rekening gehouden met MRS in beleidsterreinen van de EU, zoals onderzoek, klimaat en milieu. Dit is ook het geval voor nationale beleidsmaatregelen, hoewel de MRS-prioriteiten binnen nationale of regionale programma's, vooral de programma's die door de ESIF ondersteund worden, met wisselend succes geïntegreerd worden.

Deze strategieën hebben de samenwerking op bepaalde beleidsterreinen versterkt, zoals het masterplan voor de bevaarbaarheid van de Donau, de uitbreiding van het interconnectieplan voor de energiemarkt in het Oostzeegebied (BEMIP), de EU-strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering voor het Oostzeegebied, of de kernnetwerkcorridors en het verband ervan met belangrijke grensoverschrijdende infrastructuur. Er is gebruikgemaakt van strategieën voor slimme specialisatie om een impuls te geven aan een effectiever innovatiebeleid en om interregionale samenwerking binnen nieuwe, grensoverschrijdende waardeketens te stimuleren.

De verspreiding van het macroregionale concept met de steun van INTERACT⁶ heeft in de loop der jaren geleid tot de opkomst van een breed scala aan belangen en netwerken die gevormd worden door verschillende actoren met wisselende bevoegdheden en capaciteiten. Het heeft het mogelijk gemaakt voor partners om samen te werken op specifieke gebieden zoals onderzoek en ontwikkeling (bv. het DanuBalt gezondheidsproject).

MRS spelen ook een belangrijke rol in het ontwikkelen van banden met niet-EU-landen, met name toetredingslanden, waardoor hun band met de EU versterkt wordt.

⁶ INTERACT is een EU-breed programma dat deels gefinancierd wordt door het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling en bestemd is om ondersteuning te bieden aan de managementautoriteiten van Interreg-programma's, naast MRS.

De meeste van deze initiatieven en acties hebben een momentum nodig en zouden baat hebben bij een sterkere coördinatie binnen en tussen de betrokken landen om tot de verwachte resultaten te komen. De praktijk van het combineren van de jaarlijkse fora met ministeriële bijeenkomsten draagt hieraan bij en verhoogt tegelijkertijd het politieke gewicht van MRS. De ervaringen in het Oostzeegebied laten bijvoorbeeld zien dat strategisch lange-termijndenken de basis voor macroregionale samenwerking moet blijven.

Bestuur

MRS kennen doorgaans een bestuursstelsel met drie lagen bestaande uit beleids-, coördinatie en operationele niveaus. Elke strategie heeft haar eigen structuren en mechanismen ontwikkeld, op basis van de beginselen in het verslag van de Commissie betreffende het bestuur⁷.

Zij leggen vooral de nadruk op een optimaal gebruik van de bestaande financiële middelen (zoals de ESIF, Horizon 2020, Cosme, LIFE), een betere uitvoering van bestaande wetgeving en een beter gebruik van de bestaande instellingen. Enkele goede praktijken kunnen worden genoemd; zo heeft Zweden een nationaal Oostzeenetwerk opgericht om de uitvoering van EUSBSR op nationaal niveau te vereenvoudigen. Het brengt verschillende actoren (bv. nationale agentschappen, districtsbesturen, regionale verenigingen, gemeenten, managementautoriteiten) bijeen die bij de strategie betrokken zijn.

Door de druk om resultaten te boeken, wordt er grotere nadruk gelegd op het opnemen van verantwoordelijkheid voor MRS. Er worden ook stappen ondernomen om platforms voor belanghebbenden op te richten, waarbij het maatschappelijk middenveld en andere organisaties betrokken worden.

Het belang van het roulerende voorzitterschap bij MRS neemt toe nu de meeste landen beseffen dat dit niet beperkt is tot het organiseren van jaarlijkse fora, maar ook het bepalen van de strategische koers omvat.

De ervaring leert echter dat een dergelijke benadering van de uitvoering van de strategie beperkingen heeft. Deze beperkingen omvatten uitdagingen op de volgende gebieden: efficiënte structuren voor coördinatie en samenwerking; het toekennen van bevoegdheden aan de belangrijkste uitvoerders (d.w.z. nationale coördinatoren, leden van stuurgroepen) en het zorgen voor voldoende personele en financiële middelen; vertegenwoordiging en engagement van alle deelnemende landen; zorgen voor de vereiste bekwaamheden in en continuïteit en stabiliteit van stuurgroepen.

Alle MRS hebben deze uitdagingen gemeen, zij het in wisselende mate. In de EUSBSR hebben de lidstaten ondanks een recente herziening van het actieplan een groot aantal prioriteitsgebieden waaruit de grote verscheidenheid aan belanghebbenden blijkt. In de EUSDR bestaat nog steeds behoefte om te zorgen voor een betere afstemming tussen prioriteiten en middelen. In alle gevallen moeten de lidstaten de volledige verantwoordelijkheid op zich nemen voor hun uitvoeringstaken en het werk van de Commissie aanvullen.

In de EUSALP is de coördinatie tussen de raad van bestuur en de actiegroepen nog onduidelijk. Nadere inspanningen zijn vereist om deze cruciale relatie te versterken. Er moet nog veel vooruitgang geboekt worden op het gebied van bestuur, waarbij de deelnemende landen actiever deelnemen en zich verantwoordelijk gaan voelen voor dit prioriteitsgebied.

Ook bij de Eusair is het bestuur een punt van zorg. Om te voorkomen dat het hele proces stilvalt, heeft de Commissie moeten bijspringen om een aanhoudend tekort aan middelen

⁷ COM (2014) 284 definitief.

vanuit de deelnemende landen aan te vullen, bij vertragingen bij de benoeming van leden en bij een lage opkomst bij vergaderingen van de stuurgroepen. Een dergelijke aanpak valt niet vol te houden en is evenmin wenselijk.

Monitoring en evaluatie

Er is, vooral ook vanuit de Commissie, in toenemende mate vraag naar een sterkere nadruk op de kernprioriteiten van de strategieën. In dit verband is het van belang om de MRS af te stemmen op de bredere strategieën voor Europese beleidsvorming en om te zorgen dat de vastgestelde doelstellingen regelmatig worden herzien, aangezien dit de kans op daadwerkelijke resultaten vergroot. Zonder duidelijk gedefinieerde indicatoren en doelstellingen valt moeilijk te beoordelen in welke mate de geplande doelstellingen behaald zijn. Een solide toezichtstelsel, gebaseerd op resultaatgerichte acties, is van cruciaal belang om het mogelijk te maken elke MRS te meten, aan te sturen en erover te rapporteren ten behoeve van de besluitvorming.

In lijn met de Conclusies van de Raad inzake de Eusair en de EUSALP, heeft de Commissie een aantal specifieke stappen ondernomen op dit gebied.

Onlangs is een aantal herziene indicatoren en doelstellingen goedgekeurd voor de prioriteitsgebieden van de EUSDR, zodat deze beter overeenstemmen met de strategie zoals die zich ontwikkeld heeft. Voor de EUSBSRE is een aantal indicatoren en doelstellingen overeengekomen in 2012. Voor de Eusair en EUSALP worden deze in de komende maanden nog verfijnd.

De Commissie heeft ook een aantal aanvullende acties gelanceerd: de organisatie van participatieve workshops, ondersteund door deskundigen; ondersteuning voor specifieke territoriale toezichtssystemen; en een evaluatieonderzoek over MRS. De uitkomsten van deze acties worden in de loop van 2017 verwacht. Zij kunnen echter maar nuttig zijn als de belangrijkste belanghebbenden eraan deelnemen en het proces volledig zelf beheren.

Zij moeten ook het politieke niveau helpen beslissen, vooral rekening houdend met de budgettaire beperkingen, welke prioriteiten en acties gefinancierd zouden moeten worden en, in voorkomend geval, de prioriteiten beperken tot gebieden waar de macroregionale aanpak daadwerkelijk iets toevoegt.

Er is op dit gebied nog veel ruimte voor verbetering. Hiervoor is gezamenlijke aansturing vereist, en een gemeenschappelijk idee van de doelstellingen gebaseerd op een langetermijnperspectief.

Financiering

De MRS maken nu deel uit van het wettelijk kader voor de ESIF voor 2014-2020, waarin de landen worden opgeroepen om de prioriteitsstelling van hun programma's af te stemmen op die van de MRS, en de managementautoriteiten worden opgeroepen om de banden aan te halen tussen programmamanagers en de belangrijkste uitvoerders van de MRS. De hoeveelheid informatie die door de managementautoriteiten wordt verstrekt, wisselt naargelang zij zich hiervan bewust zijn. Er wordt vooruitgang geboekt en een aantal goede praktijken zijn: gerichte oproepen, bonussen voor projecten met macroregionale relevantie, rechtstreekse ondersteuning voor strategieprojecten of deelname van vertegenwoordigers van de MRS in de toezichtcomités van programma's (bijvoorbeeld het Slowaaks operationeel programma voor onderzoek en innovatie 2014-2020 of het programma voor plattelandontwikkeling voor Litouwen 2014-2020).

Desondanks blijft het een uitdaging om de kloof te dichten tussen de strategieën en de financieringsmogelijkheden. De doorlopende dialoog tussen de managementautoriteiten van

de programma's en de actoren die zich met de strategie bezighouden, moet verder aangemoedigd worden. De managementautoriteiten dienen proactiever te zijn bij het uitvoeren van de MRS als onderdeel van hun programmadoelstellingen en dienen de relevante activiteiten binnen de programma's beter te integreren en te coördineren.

Dit betreft ook andere relevante (nationale, regionale, particuliere, enz.) financieringsbronnen die gemobiliseerd zouden kunnen worden om de doelstellingen van de MRS te behalen. Synergie en complementariteit met andere relevante financieringsmiddelen dienen nader te worden onderzocht.

Mededeling

De ervaring leert dat een sterke communicatiestrategie onderdeel zou moeten zijn van de MRS. Het is een belangrijk middel om het grote publiek beter bekend te maken met geplande acties en de gewenste resultaten. Het zou de belangrijkste uitvoerders moeten stimuleren om reeds in een vroeg stadium te bedenken hoe strategieën een positieve verandering teweeg kunnen brengen voor de bevolking en hoe dit in de media gepresenteerd kan worden.

De communicatiestrategie van de EUSBSR die in december 2015 is goedgekeurd, is een voorbeeld dat navolging verdient om de bekendheid en zichtbaarheid van MRS te verhogen.

3. De EU-strategie voor het Oostzeegebied (EUSBSR)

3.1 Resultaten

Na zijn zevenjarig bestaan heeft de strategie een impuls gegeven aan nieuwe netwerken en heeft zij de doeltreffendheid van bestaande netwerken vergroot (bv. het forum voor de visserij in de Oostzee, SUBMARINER). Dit heeft ertoe geleid dat er nieuwe projecten gestart zijn en bestaande projecten uitgebreid (bv. Interactive water management, Baltic Training Programme). Dankzij het consolideren van multi-level governance beschikken actoren in het Oostzeegebied over een gezamenlijk kader voor dialoog.

De strategie heeft mee vorm gegeven aan het beleid op verschillende niveaus: het verbreden van het toepassingsgebied van het BEMIP-initiatief door er nieuwe domeinen – energie-efficiëntie en hernieuwbare energie – in op te nemen, en het vormgeven van het werk van de Internationale Maritieme Organisatie voor het ontwikkelen en testen van infrastructuur en diensten voor e-Navigatie in de regio. Zij heeft ook bijgedragen tot de uitvoering van bestaande wetgeving, bijvoorbeeld de kaderrichtlijn water, de kaderrichtlijn mariene strategie en de EU-strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering. Onderwerpen die van regionaal belang waren, zijn terug op de politieke agenda geplaatst, waaronder de organisatie, in 2015, van de eerste bijeenkomst op hoog niveau over cultuur sinds 2008.

De toegenomen samenwerking en coördinatie op alle niveaus, zowel binnen de landen, tussen de landen (zowel EU-lidstaten als niet-EU-landen) als tussen regionale organisaties, heeft geleid tot sterkere synergieën.

Het voorbereiden van macroregionale projecten die ondersteund worden door transnationale samenwerkingsverbanden en netwerken is geholpen door de lancering van de faciliteit voor zaai kapitaal in het kader van de EUSBSR samen met het Interreg-programma voor de Oostzeeregio. De oprichting van een netwerk van managementautoriteiten van het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) in 2016 zal het mogelijk maken om efficiënter gebruik te maken van de beschikbare middelen door de uitvoering van EUSBSR te ondersteunen met landspecifieke programma's van het EFRO en door de coördinatie tussen de relevante belanghebbenden te vergroten.

Deze prestaties werden ondersteund door een grondige herziening van het actieplan in het kader van de EUSBSR die in 2015 is verricht; deze heeft geleid tot een meer gestroomlijnde en gerichte strategie. De herziening droeg ook bij aan de ontwikkeling van een groter gevoel van betrokkenheid door in 2014 een roulerend voorzitterschap in te voeren binnen de groep van nationale coördinatoren.

3.2 Uitdagingen

Het verbeteren van de milieutoestand van de Oostzee blijft het voornaamste aandachtspunt van de EUSBSR sinds de lancering ervan in 2009. Er zijn echter verdere inspanningen nodig, rekening houdend met de uitdagingen op het vlak van milieu waar het Oostzeegebied mee te maken heeft (eutrofiëring, nitraten die uit de landbouw afkomstig zijn, visserij). De regio zou ook baat hebben bij betere aansluiting op het vlak van energie en transport en een beter antwoord op de gevolgen van klimaatverandering.

Daarnaast vraagt de snelle toename van migratie om meer samenwerking. Effectieve integratie-activiteiten, met name in de onderwijssector, dienen verder te worden onderzocht.

De beleidsvorming zou door een aantal operationele maatregelen verbeterd kunnen worden. Dergelijke maatregelen omvatten bijvoorbeeld het vergemakkelijken van het beheer en de duurzaamheid van projecten door partners zoekinstrumenten te bieden waarmee zij de juiste mensen met de juiste vaardigheden kunnen vinden; het versterken van de bijdrage van horizontale acties aan de uitvoering van elk beleidsterrein; het versterken van de relatie tussen het projectniveau en het politieke niveau, bijvoorbeeld door nationale coördinatoren over de uitkomst van projecten te informeren.

4. De EU-strategie voor het Donaugebied (EUSDR)

4.1 Resultaten

Sinds de strategie gelanceerd is, zijn er verschillende belangrijke resultaten geboekt.

Een aantal projecten is opgestart of verder ontwikkeld dankzij de EUSDR. Deze omvatten: de masterplannen voor het herstel van en het onderhoud aan de vaarwegen en voor LNG-navigatie; de oprichting van natuurbeschermingsnetwerken en de ontwikkeling van gemeenschappelijke methoden voor het beoordelen en beheersen van natuurlijke risico's in het licht van klimaatverandering; en de oprichting van een netwerk om de veiligheid op de Donau te verbeteren.

De EUSDR heeft de samenwerkingscultuur duidelijk verbeterd, door belanghebbenden met elkaar in contact te brengen en betere relaties op te bouwen tussen bestaande instellingen om kennis en ervaring uit te wisselen. Zij heeft politieke steun op hoog niveau gekregen van de ministeriële bijeenkomst van de ministers van Vervoer uit de Donaulanden om tot een beter bestuur te komen van de Donauvaart, bijvoorbeeld door de eerdergenoemde masterplannen⁸.

Bovendien heeft het de dialoog en samenwerking met bestaande internationale organisaties in de regio verbeterd (bv. de Internationale Commissie voor de bescherming van de Donau, het Karpatenverdrag) door de ontwikkeling van gezamenlijke initiatieven en synergieën.

De financieringsdialoog voor de Donauregio is een voorbeeld van een matchmakingplatform dat de strategie biedt, zodat projectpromotoren en financiële instellingen kunnen debatteren en passende oplossingen kunnen vinden voor kwesties in verband met de financiering van projecten in de regio.

⁸ Vergadering van ministers uit de Donaulanden, conclusies over het doeltreffende herstel en onderhoud van de waterinfrastructuur op de Donau en haar bevaarbare zijrivieren, Rotterdam, 20 juni 2016.

De EUSDR heeft ook het bestuurssysteem effectiever gemaakt door de coördinatie tussen beleid en instellingen op het nationale niveau te verstevigen. Dankzij de strategie kon gemakkelijker contact worden gelegd met relevante belanghebbenden op nationaal en lokaal niveau, en de dialoog met organisaties in het maatschappelijk middenveld gefaciliteerd.

Andere belangrijke gebieden waarop de EUSDR een reële bijdrage heeft geleverd zijn het uitbreidingsproces van de EU en de agenda voor het Europees nabuurschapsbeleid. Zij heeft geholpen om de thematische samenwerking met de vijf deelnemende niet-EU-landen te versterken en stabiliteit te brengen in het gebied door middel van solide netwerken en samenwerkingsverbanden. Onder de relevante initiatieven bevinden zich de oprichting van de eerste Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking met een niet-EU-land (Hongarije-Oekraïne) en de vaststelling van een nieuwe coördinatieregeling in 2015, zodat Moldavië aan de strategie kan deelnemen. Ook Servië heeft een actieve rol gespeeld door twee prioriteiten van de strategie mee te coördineren.

De uitvoering van de EUSDR werd ondersteund door het transnationale programma voor de Donau. Dit programma dekt hetzelfde geografische gebied, biedt financiële ondersteuning aan specifieke transnationale projecten en ondersteunt het beheer van de strategie. In 2014 hebben de 14 deelnemende landen gezamenlijk het Donau-strategiepunt (DSP) opgericht, dat in juni 2015 in werking trad. Het DSP is voornamelijk actief geweest in het monitoren, communiceren met en ondersteunen van de coördinatoren van de prioriteitsgebieden en van de samenwerking tussen de prioriteitsgebieden.

4.2 Uitdagingen

Ondanks de veelbelovende eerste resultaten, zou de EUSDR baat hebben bij een aantal specifieke operationele en beleidsmaatregelen, zoals de verdere integratie op het vlak van vervoer en energie-infrastructuur, maatregelen tegen watervervuiling, natuurrisico's, de gemeenschappelijke arbeidsmarkt en het onderwijsbeleid, maatregelen om het concurrentievermogen te versterken, met name voor het mkb, en maatregelen voor het aanpakken van demografische kwesties en "brain drain". Het veiligheidsaspect blijft van belang, evenals de noodzaak om capaciteit te blijven ontwikkelen binnen overheidsinstanties.

Daarnaast zijn er de afgelopen twee jaar nieuwe uitdagingen op de voorgrond gekomen, zoals die van de migratiestromen en mondiale veiligheid en terrorisme.

Het politieke momentum is op het nationale niveau enigszins afgenomen in vergelijking met de eerste jaren waarin de strategie actief was. Aangezien de strategie een langetermijnproces is, blijft de continuïteit van politieke steun van levensbelang, met name door het leveren van capaciteit en middelen om de strategie uit te voeren. Het verstevigen van nationale coördinatiemechanismen is ook essentieel.

De administratieve capaciteit om kwesties inzake de uitvoering aan te pakken en de samenwerking te verbeteren blijft een probleem, met name voor niet-EU-landen. Het is nog steeds wachten op een passend antwoord op nationaal en regionaal niveau.

5. De EU-strategie voor het Adriatische en Ionische gebied (Eusair)

5.1 Resultaten

Gezien haar korte bestaan, waren de activiteiten van de Eusair vooral gericht op het opzetten van governancestructuren en -regels. Hiervoor waren uitgebreide besprekingen en raadplegingen tussen de voornaamste belanghebbenden noodzakelijk, vooral nationale coördinatoren.

De strategie vergt een sterke coördinatie op het EU-niveau om de uiteenlopende nationale belangen te verenigen, gezien de aanzienlijke deelname van niet-EU-landen met grote sociaal-economische verschillen en sterk uiteenlopende institutionele en administratieve vaardigheden. Het coördinatiemodel dat in het actieplan wordt voorgesteld, plaatst de vier toetredingslanden op gelijke voet met de vier deelnemende lidstaten voor wat betreft hun deelname aan de governancestructuren; zo staat het roulerende voorzitterschap voor alle landen open.

Er is bijzondere aandacht besteed aan het zorgen voor een gevoel van betrokkenheid bij de belangrijkste uitvoerders, door specifieke middelen beschikbaar te stellen aan de thematische stuurgroepen. Ook de kwestie in verband met financiële, administratieve en technische ondersteuning is aan bod gekomen.

Ook "Facility Point", een strategisch project dat in mei 2016 is goedgekeurd uit hoofde van het Interreg-programma ADRION, zal specifieke ondersteuning bieden voor de governancestructuren van de Eusair. De nationale coördinatoren hebben in het najaar van 2015 het toepassingsgebied en de opzet van het Facility Point onderschreven.

Tegen het einde van 2015 hadden de vier thematische stuurgroepen de prioriteitsacties in kaart gebracht waarop zij zich gedurende de opstartfase wilden concentreren (zoals maritieme ruimtelijke ordening, de ontwikkeling van snelwegen op zee en de bescherming van het Adriatisch-Ionisch cultureel erfgoed), alsook specifieke richtsnoeren en selectiecriteria om de juiste projecten te helpen kiezen.

Daarnaast zijn er inspanningen gedaan om duurzame samenwerking aan te moedigen tussen de programma-autoriteiten van de ESIF en het instrument voor pretoetredingssteun (IPA) en de belangrijkste uitvoerders van de Eusair. Dit betekent dat de ESIF, het IPA en andere relevante nationale en regionale financieringsstromen aan het verwezenlijken van de doelstellingen van de Eusair zouden moeten bijdragen. Dit werd herhaald in de Dubrovnik-verklaring die is aangenomen door de ministers van buitenlandse zaken en EU-fondsen op het eerste Eusair-forum in mei 2016. Het proces is nog aan de gang en zal onderlinge afstemming vereisen tussen de betrokken actoren.

5.2 Uitdagingen

Ondanks politieke steun op hoog niveau blijven de middelen die door de deelnemende landen ter beschikking worden gesteld om de strategie te ondersteunen grotendeels ontoereikend. Hoewel de Commissie een actieve rol op zich heeft genomen op het vlak van beleidscoördinatie, zullen de belangrijkste uitvoerders aanhoudend problemen ondervinden om de verwachte resultaten te behalen, aangezien er geen sprake is van een duidelijk engagement van de nationale en regionale besturen. Dit zou betekenen dat er overeenstemming moet worden bereikt over een werkplan met een specifiek tijdschema en dat er moet worden gezorgd voor contact tussen de projectpromotoren, de programma's en de financieringsbronnen. Het zou ook betekenen dat er, waar nodig, technische assistentie en advies worden geboden. Financiële en operationele ondersteuning van het Facility Point zouden een aantal van deze kwesties moeten helpen oplossen.

Hoewel de uitdagingen en kansen die de strategie biedt over het algemeen relevant blijven, hebben de Adriatisch-Ionische landen te kampen met een grote vluchtelingen- en migratiecrisis die de regio dreigt te treffen. Dit zou met de Eusair op een gecoördineerde en pragmatische wijze kunnen worden aangepakt.

De prioriteiten op het vlak van vervoer en energie dienen te worden aangepast zodat zij de initiatieven die zijn opgestart binnen andere samenwerkingsfora op hoog niveau (zoals het proces van Berlijn of de Energiegemeenschap) aanvullen in plaats van deze te overlappen.

Het is essentieel te zorgen voor afstemming van de financiering op de prioriteiten van de strategie. Er zijn verdere inspanningen nodig op administratief niveau om te voorzien in de nodige financiële steun voor de projecten via de beschikbare regionale, nationale of EU-programma's.

6. De EU-strategie voor de Alpenregio (EUSALP)

6.1 Resultaten

Met de uitvoering van EUSALP is in de eerste helft van 2016 begonnen. Dit is redelijk snel gebeurd, vooral vanwege de grote politieke en economische samenwerking in het gebied. De regio's, de deelnemende landen (waaronder twee niet-EU-landen, Zwitserland en Liechtenstein), het Alpenverdrag en het Interreg-programma voor het Alpengebied hebben allemaal bijgedragen aan het bepalen van de visie van de strategie, terwijl de Commissie de stappen heeft vastgelegd om deze te finaliseren en te onderschrijven. De strategie kan ook rekenen op grote belangstelling in het Europees Parlement, waar een informele groep is opgericht ("Vrienden van EUSALP").

Er kunnen nog geen conclusies getrokken worden over de uitvoering van de strategie. Er is echter grotendeels overeenstemming bereikt over de governancestructuren en -regels vóór de officiële lancering in Brdo in januari 2016. De eerste bijeenkomsten van de actiegroepen hebben geleid tot een akkoord over verdere werkwijzen en een werkprogramma door thematische onderwerpen in kaart te brengen (bijvoorbeeld het verbeteren van de waardeketen van alpien hout, het concentreren op de aanpassing aan de klimaatverandering of het definiëren van een toekomstige gemeenschappelijke ruimte voor tweeledige beroepsopleiding). Een raad van leiders van actiegroepen zal worden opgericht zodat er permanent kennis en ervaringen worden uitgewisseld tussen de groepen.

Het Interreg-programma voor het Alpengebied zal de uitvoering van de strategie ondersteunen met een specifiek strategisch project (AlpGov).

6.2 Uitdagingen

De snelle start van de uitvoering heeft hoge verwachtingen gecreëerd bij de belanghebbenden. In 2017 zal de Commissie zorgvuldige aandacht besteden aan een evenwichtige samenstelling en de stabiliteit van de actiegroepen zodat de efficiëntie ervan wordt gewaarborgd. Zij zal ook monitoren of alle groepen in staat zijn om projecten te ontwikkelen en uit te voeren en de daartoe benodigde veranderingen aanbevelen. Ook het inbedden van de EUSALP-doelstellingen in relevante ESIF-programma's zou nuttig moeten zijn.

Het is van cruciaal belang om ervoor te zorgen dat de doelstelling inzake macroregionaal bestuur volledig wordt uitgevoerd; dit vraagt om nieuwe oplossingen voor "institutionele inbedding" om te vermijden dat bestaande structuren worden herhaald en om te zorgen voor passende coördinatiemechanismen over actoren en prioriteiten heen. Ook de ontwikkeling van een platform voor belanghebbenden vormt een uitdaging, aangezien dit tot doel heeft geïnteresseerde belanghebbenden, waaronder het maatschappelijk middenveld in de breedste zin, te betrekken en hun deelname te versterken.

7. Vervolgstappen

Na zeven jaar uitvoering werpen de MRS hun eerste vruchten af, maar ze hebben hun volledige potentieel nog niet bereikt. De voordelen zouden veel groter zijn als de lidstaten die deze samenwerkingsprocessen in gang hebben gezet een grotere verantwoordelijkheid zouden

behouden. Er zijn aanhoudende inspanningen nodig op domeinen zoals de effectiviteit van de governance systemen, de nadruk op resultaten, financiering en de relaties met niet-EU-landen. Bepaalde kwesties moeten worden bekeken in de context van de hervorming van het cohesiebeleid na 2020.

Verbetering van de effectiviteit

Het succes van de strategieën hangt af van een gedegen uitvoering in de komende jaren, maar ook van de bereidheid om zich aan te passen aan veranderende omstandigheden zoals de migratiecrisis. Er moet verder vooruitgang worden geboekt op het vlak van de governance van de MRS. Dit vereist, met name, dat:

- elke strategie regelmatig de effectiviteit van haar eigen governance systeem beoordeelt in overeenstemming met het verslag van de Commissie betreffende het bestuur uit 2014 en de benodigde aanpassingen doorvoert;
- vakministeries zich meer inzetten voor het behalen van de doelstellingen van de MRS; dit houdt de periodieke roulatie van de coördinatoren van de thematische gebieden in;
- er moet worden gezorgd voor nauwe samenwerking tussen leden van de stuurgroepen en de managementautoriteiten van programma's die door de ESIF of andere instrumenten worden ondersteund;
- de banden tussen de MRS worden verstevigd om synergieën te benutten en van elkaar te leren met de steun van INTERACT.

Nadruk op resultaten

De MRS moeten zich aanpassen aan de vraag naar meer nadruk op prestaties die kenmerkend is voor het huidige cohesiebeidskader. In dit opzicht verdient het ten zeerste aanbeveling de volgende acties te ondernemen:

- het oprichten of consolideren van een degelijk toezichtstelsel, met de steun van de Commissie en het ESPON-programma, om verslag uit te brengen over de voortgang en hun strategische oriëntatie te ondersteunen; de referentiedata- en diensteninfrastructuur voor het Donaugebied kan de vaststelling van een degelijk toezichtstelsel ondersteunen;
- het verbeteren van de kwaliteit van projecten en processen en zorgen voor de duurzaamheid van hun resultaten, evenals het verband tussen projectresultaten en beleidsmaatregelen;
- het verhogen van de bewustwording op alle niveaus en het verbeteren van de communicatie over de toegevoegde waarde en resultaten van de strategieën, onder meer door gebruik te maken van de jaarlijkse fora om de strategieën kritisch te evalueren;
- het verder onderzoeken van thematische platformen (bv. het S3-platform of het platform voor klimaatdialoog) om de thematische focus van de strategieën te vergroten.

Meer dan financiering

Strategieën hebben geen eigen specifiek budget. Zij moeten de beschikbare financieringsstromen op verschillende niveaus dus op meer gecoördineerde wijze aanwenden.

Het is in dit opzicht van belang om de huidige dialoog voort te zetten tussen de managementautoriteiten van ESIF-programma's en de belangrijkste uitvoerders van de MRS om de financiering af te stemmen op de meest toepasselijke, kosteneffectieve manier. Initiatieven zoals de oprichting van het netwerk voor managementautoriteiten van het EFRO

in het Oostzeegebied zouden ook in andere macroregio's onderzocht moeten worden. Daarnaast moeten ook EU-fondsen en andere financieringstools, waaronder financiële instrumenten, overwogen worden om de prioriteiten en acties van de MRS te ondersteunen. Synergieën met het Europees Fonds voor strategische investeringen zouden ook onderzocht moeten worden, met name voor rendabele projecten.

Betrekkingen met niet-EU-landen

De MRS zijn een belangrijk instrument geworden in de betrekkingen tussen de EU-lidstaten en hun externe buurlanden, zowel met toetredingslanden als met delen van het Europees nabuurschapsbeleid (Oostelijk Partnerschap) en de noordelijke periferie en het Arctisch gebied. Zij kunnen regionale ontwikkeling en cohesie met deze landen stimuleren en een voedingsbodem bieden aan de relaties die de EU langs haar externe grenzen opbouwt.

Conclusies

Het verminderen van regionale ongelijkheden is evenzeer een doelstelling van MRS als het scheppen van synergieën voor groei en werkgelegenheid in de betrokken regio's. Macroregio's kunnen een geïntegreerde benadering van de toekomst van het Europese grondgebied helpen vormgeven. Ze kunnen ook een belangrijk instrument worden in het streven naar territoriale samenhang over verschillende beleidsterreinen heen en ook soortgelijke benaderingen inspireren, zoals de stedelijke agenda voor de EU. Ze vragen om nauwere banden tussen de beleidsterreinen van de EU en de Europese fondsen.

Om hun potentieel volledig te kunnen benutten ten behoeve van de Europese burgers, dienen de verbanden tussen de MRS en het cohesiebeleid nader onderzocht te worden in termen van het richten op strategische sectoren en het coördineren van het EU-beleidsmaatregelen en -instrumenten.

In dit verband moet een aantal vragen worden beantwoord in het licht van de toekomstige hervorming van het cohesiebeleid, zoals

- Hoe kunnen de synergieën en complementariteit tussen de MRS en relevante nationale of regionale programma's die door de ESIF gesteund worden, verder versterkt worden om hun doeltreffendheid te maximaliseren?
- Moeten transnationale programma's (functioneel) verder worden afgestemd met MRS of andere transnationale samenwerkingsraamwerken en -initiatieven?
- Hoe kan het governancestelsel van de MRS, met inbegrip van de respectieve rollen van alle relevante actoren, verder verbeterd worden?