



Bruxelles, den 29.1.2019
COM(2019) 21 final

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

om gennemførelsen af EU's makroregionale strategier

{SWD(2019) 6 final}

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

om gennemførelsen af EU's makroregionale strategier

1. Indledning

Siden Det Europæiske Råd tilsluttede sig EU-strategien for Østersøområdet (EUSBSR) i 2009, er der blevet udarbejdet yderligere tre makroregionale strategier i EU: EU-strategien for Donauområdet (EUSDR) i 2011, EU-strategien for området omkring Adriaterhavet og Det Joniske Hav (EUSAIR) i 2014 og EU-strategien for Alperegionen (EUSALP) i 2016.

Den 16. december 2016 vedtog Kommissionen den første rapport om gennemførelsen af EU's makroregionale strategier¹, som nu omfatter 19 EU-lande og otte tredjelande. Disse makroregionale strategier er blevet en integreret del af EU's politiske ramme. De har et stort potentiale og bidrager på en unik og innovativ måde til samarbejde inden for EU og med nabolande.

Efterfølgende anerkendte også Rådet², Regionsudvalget³ og Europa-Parlamentet⁴ betydningen af de makroregionale strategier som en unik integreret ramme for at imødegå fælles udfordringer og som et relevant instrument til en optimal udnyttelse af eksisterende finansielle midler, navnlig i forbindelse med globaliseringen.

Disse institutioner gik imidlertid også længere end nogle af Kommissionens anbefalinger⁵ og understregede behovet for at forbedre visse centrale aspekter ved gennemførelsen af de makroregionale strategier ved at:

- styrke det politiske engagement på nationalt plan
- forbedre statslige mekanismer samt
- forbedre adgangen til finansiering af prioriteter og projekter i makroregionale strategier.

De fremsatte nogle specifikke anbefalinger vedrørende indholdet i nærværende rapport, der omfatter en opfordring til:

- mere fokus på processer, som kan påvirke politikker
- en analyse af sammenhængen mellem europæiske og nationale politikker samt finansieringsordninger
- en mere indgående drøftelse af indikatorer og resultater af de makroregionale strategiers centrale politikker.

Det uudnyttede potentiale og de vedvarende udfordringer for de makroregionale strategier bliver også bekræftet i en uafhængig undersøgelse⁶, der blev bestilt af Kommissionen, samt i visse tiltag, der blev gennemført under Interact-programmet⁷.

1 COM(2016) 805 final.

2 Rådets konklusioner 8461/17 af 25. april 2017.

3 COTER-VI/029 udtalelse vedtaget den 1. december 2017.

4 Europa-Parlamentets beslutning af 16. januar 2018.

5 COM(2013) 468 final, om merværdien af makroregionale strategier; COM(2014) 284 final, om forvaltningen af makroregionale strategier; COM(2016) 805, om gennemførelsen af EU's makroregionale strategier.

Udkastet til forslag forelagt den 2. maj 2018 af Kommissionen om den flerårige finansielle ramme for 2021-2027 efterfulgt den 29. maj 2018 af et udkast til en lovpakke for den fremtidige samhørighedspolitik⁸ indledte en forhandlingsperiode, der sandsynligvis både vil påvirke og afklare de berørte landes intentioner med hensyn til fremtiden for makroregionale strategier.

Siden Kommissionens første rapport om gennemførelsen af makroregionale strategier i 2016 har den gunstige udvikling af EU's økonomiske situation og i det vestlige Balkan⁹ skabt et mere positivt miljø for gennemførelse af makroregionale strategier.

Der er to formål med den aktuelle rapport. For det første indeholder den en vurdering af gennemførelsen af de fire makroregionale strategier på baggrund af denne opløftende kontekst, som kan have hjulpet lande med at forbedre deres langsigtede strategiske samarbejdstilgang. For det andet indeholder den beskrivelser af den mulige udvikling af makroregionale strategier i lyset af udkast til forordninger for perioden efter 2020.

Rapporten suppleres af et arbejdsdokument, som indeholder mere detaljerede oplysninger om status for hver makroregional strategi. Begge dokumenter er baseret på bidrag fra interessenter i de makroregionale strategier, EU-institutioner, medlemsstaternes repræsentanter og eksperter.

2. Resultater

2.1. Tværgående spørgsmål

Politisk beslutningstagning og planlægning

Makroregionale strategier er politiske platforme, som tilfører samhørighedspolitikens samarbejdsaspekt merværdi og giver mulighed for tværfaglig, tværnational forvaltning på flere niveauer. Der er truffet en række initiativer på makroregionalt plan, som bidrager til at ændre tilgangen (f.eks.: EUSALP: Konference om grøn infrastruktur¹⁰; Topmøde om skove "Protection.Forest.Climate"¹¹; Konferencen om mobilitet i Alperne¹²), og som forventes at fortsætte. Makroregionale strategier og havområdestrategier bidrog til at styrke den territoriale tilgang og det europæiske samarbejde som et tværgående aspekt af samhørighedspolitikken og til at øge opmærksomheden på "funktionelle områder".

Tredjelandes deltagelse i EUSDR, EUSAIR og EUSALP finder sted på lige fod med EU-medlemsstaterne. F.eks. har Montenegro pr. 1. juni 2018 det roterende formandskab for EUSAIR.

6 COWI-undersøgelse: "Macro-regional strategies and their links with cohesion policy" – November 2017: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/cooperate/macro_region_strategy/pdf/mrs_links_cohesion_policy.pdf.

7 Interact-programmets bibliotek: <http://www.interact-eu.net/library>
<http://www.interact-eu.net/search/node/macroregional%20strategies>.

8 Efterfulgt den 14. juni 2018 af udkast til forordninger om det fremtidige instrument til førtiltrædelsesbistand (IPA III) og instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde, der er relevant for tredjelande, som deltager i makroregionale strategier.

9 For yderligere oplysninger henvises til Europa-Kommissionen: Summer 2018 Interim Economic Forecast af 12. juli 2018 og Verdensbanken: Western Balkans Regular Economic Report (nr. 12), efteråret 2017.

10 <https://www.alpine-region.eu/news/first-eusalp-environmental-ministers-conference-alpine-green-infrastructure-2>.

11 <https://www.alpine-region.eu/events/forest-summit-protectionforestclimate>.

12 <https://www.alpine-region.eu/events/3rd-eusalp-ag4-mobility-conference>.

De vestlige Balkanlandes deltagelse i EUSDR og EUSAIR bidrager i høj grad til at fremme deres integration i EU. Anmodningen til Rådet fra de fire EUSAIR EU-medlemsstater (Kroatien, Grækenland, Italien og Slovenien) om at inddrage den tidligere jugoslaviske republik Makedonien i strategien er et konkret skridt i denne retning.

EUSDR bidrager også til at fremme samarbejdet mellem EU og Moldova samt Ukraine, som nu er fuldt integreret i det tværnationale Donauprogram. Ukraines (regionerne langs Donau) og Moldovas deltagelse i det fælles arbejde relateret til EUSDR er øget betydeligt i 2016-2018, hvilket gavner gennemførelsen af associeringsaftalerne med EU.

Selv om de ikke er medlemmer af EUSBSR, deltager Hviderusland, Island, Norge og Rusland også i visse makroregionale projekter i Østersøområdet, f.eks. via de grænseoverskridende og tværnationale Interreg-samarbejdsprogrammer i regionen¹³. Med henvisning til det tværnationale Interreg-program for Østersøområdet giver undertegnelsen af finansieringsaftalen mellem EU og Rusland i starten af 2018 nu russiske partnere mulighed for at blive fuldgældige partnere i projekterne, hvilket forbedrer mulighederne for samarbejde.

Administrativ kapacitet

Interact-programmet fremmer fortsat det makroregionale koncept ved at opbygge eller konsolidere netværk mellem centrale gennemførelsesaktører¹⁴ for strategierne (f.eks. inden for forvaltning, transport, miljø eller klimaforandringer) og ved at udvikle samarbejdsmetoder og -værktøjer til at integrere de makroregionale strategier i de europæiske struktur- og investeringsfonde (ESI-fonde)¹⁵. Desuden har Kommissionen sammen med Interact-programmet oprettet en platform til at fremme udveksling af erfaringer om gennemførelsen af makroregionale strategier og integrere dem i ESI-fondene.

EUSAIR's Facility Point støtter strategiens centrale aktører i at udføre deres opgaver.

Det nye Danube Strategy Point (DSP) har været i drift igen siden begyndelsen af september 2018, efter en afbrydelse.

Forvaltning

Der er truffet nogle nye politiske initiativer siden rapporten fra 2016.

Bulgarien, som har haft formandskabet for EUSDR i 2018, har anlagt en proaktiv tilgang til samarbejdet inden for denne strategi ved at tildele ansvaret for EUSDR og ESI-fondene til det samme ministerium.

Det årlige EUSAIR-forum er regelmæssigt vært for et møde med både udenrigsministre og ministre med ansvar for EU-midler fra de otte deltagende lande, hvor der bliver vedtaget en erklæring.

I EUSDR har civilsamfundet været aktivt involveret i møder i bestemte styringsgrupper for prioriterede områder samt i arrangementer og de årlige fora.

I samarbejde med projektet "LOS_DAMA!"¹⁶, der blev finansieret af Alperregionsprogrammet, har borgmestrene i alpine byer (München, Wien, Torino, Trento og Grenoble) i forbindelse med den første EUSALP-konference for miljøministre i oktober 2017

13 F.eks. det tværnationale Interreg-program for Østersøområdet: <https://www.interreg-baltic.eu/home.html>.

14 Nationale koordinatore, koordinatorene for de prioriterede områder, støttekoordinatorer, objektive koordinatore, ledere af tiltagsgrupper, medlemmer af styrings-/tiltagsgrupper osv.

15 Interact-bibliotek: <http://www.interact-eu.net/search/node/macroeconomic%20strategies>.

16 http://www.alpine-space.eu/projects/los_dama/en/home.

lanceret et netværk om udrulning af grøn infrastruktur i alpine byområder. Dette netværk er det første konkrete trin, der er truffet til gennemførelse af EUSALP på kommunalt plan.

Overvågning

Der bliver udarbejdet nye overvågningsredskaber med støtte fra ESPON-programmet¹⁷.

De består af territoriale overvågningssystemer, der er skræddersyet til hver af de fire makroregioner, og de anvendes til at overvåge status for regional udvikling ved hjælp af på forhånd fastlagte territoriale indikatorer. Overvågningssystemet har til formål at registrere resultater til opfyldelse af politiske mål. Det vil give en forståelse af territoriale strukturer og tendenser inden for makroregionen.

Adgang til finansiering

Nogle eksempler på god praksis fra ESI-fondenes nuværende programmer omfatter: målrettede indkaldelser af projekter, bonuspoint til projekter af makroregional relevans, direkte støtte til strategiprojekter og deltagelse af repræsentanter for makroregionale strategier i programmernes overvågningsudvalg.

I februar 2017 arrangerede Kommissionen et studiebesøg til forvaltningsmyndighederne for operationelle programmer under ESI-fondene i Rumænien. Her fik de mere at vide om de praktiske virkninger af EUSDR og om at udvikle idéer til frigørelse af EU-midler. Dette initiativ vil også kunne anvendes i andre deltagende lande.

På grundlag af oplysninger indhentet i de årlige gennemførelsesrapporter fra 2017 om programmer under ESI-fondene blev der under bestemte programmer lanceret syv målrettede indkaldelser i forbindelse med makroregionale strategier: to i Østersøregionen, tre i Donauområdet og to i den adriatisk-joniske region. Antallet af programmer, der investerede EU-midler i de makroregionale strategier, var på 29 i Østersøregionen, 14 i Donauområdet, fire i den adriatisk-joniske region og fire i Alperegionen. Dette viser, at det samlede antal prioriteter i makroregionale strategier, der bliver inddraget i EU-programmer, er direkte forbundet med strategiernes alder.

Hvad angår beløbene fra ESI-fondene, der bliver benyttet til gennemførelse af makroregionale projekter, så er de nærmere beskrevet i det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene. Disse tal, der hidrører fra programmyndigheder, er imidlertid ikke altid fuldt sammenlignelige og bør anvendes med forsigtighed. For eksempel mener nogle myndigheder, at det samlede budget for et program bliver anvendt til at støtte målene i en bestemt strategi, eftersom strategien vedrører det samme politikområde (f.eks. miljø), selv om de finansierede projekter ikke nødvendigvis har en makroregional indvirkning. Det blev derfor i arbejdsdokumentet besluttet kun at tage hensyn til de beløb, der støtter individuelle projekter og ikke hele budgettet for et program (med undtagelse af tværnationale programmer, der svarer til en bestemt makroregional strategi).

Kommunikation

Kommunikationsaktiviteter for alle makroregionale strategier er blevet styrket siden 2016.

De slovenske myndigheder benyttede sammen med Kommissionen den "makroregionale uge"¹⁸, som afholdes hvert år i deres land, til at skabe et fælles forum for alle makroregionale

¹⁷ <https://www.espon.eu/>.

¹⁸ <https://www.adriatic-ionian.eu/2018/06/11/save-the-date-mediterranean-coast-and-macro-regional-strategies-week-sep-2018-slovenia/>.

strategier om medier og kommunikation, og som navnlig var koncentreret om fælles indhold, den deltagerbaserede proces samt innovative værktøjer.

Kommunikationsstrategier for EUSAIR og EUSALP er under udarbejdelse. Også genoplivningen af EUSDR's kommunikationsstrategi fortsætter. I EUSBSR skaber kommunikation konkrete resultater såsom projektet "Let's Communicate"¹⁹.

Der er behov for yderligere arbejde for at forbedre den interne og eksterne kommunikation. Disse bør fokusere på at udarbejde fælles meddelelser på de nationale sprog for derved at styrke kommunikationen på nationalt og regionalt plan. Kommunikation skal desuden være mere fokuseret og målrettet samt konstant.

Samarbejde på tværs af strategier og mellem de berørte parter

Samarbejde med andre makroregionale strategier kan tilføje merværdi og bør undersøges yderligere. Der har allerede fundet noget samarbejde sted, navnlig mellem EUSBSR og EUSDR, og EUSAIR-partnere påtænker samarbejde med andre makroregionale strategier for at udnytte deres erfaringer (f.eks. med EUSDR om mobilitet og transportorganisationer eller med EUSALP om grønne korridorer og grønne infrastrukturprojekter).

Inden for EUSALP har Alpine Region Preparatory Action Fund²⁰ (ARPAF) fremmet gennemførelsen af strategien og samarbejdet på tværs af bestyrelsen. Der er oprettet en bestyrelse af ledere af tiltagsgrupper for at sikre, at viden og erfaringer udveksles løbende blandt grupperne.

2.2. Tematiske prioriteter

I dette afsnit fremlægges konkrete resultater fra de fire makroregionale strategier for de udvalgte tematiske prioriteter. Der er yderligere oplysninger i arbejdsdokumentet.

EUSBSR har løbende konsolideret EU-retten, og den har bidraget til at forme politikken og udviklingen (f.eks. energi, søfart, miljø og klimaændringer).

Under det ungarske formandskab i 2017 samlede det årlige EUSDR-forum interessenter fra Donauområdet inden for energi, transport og miljø. De 14 deltagende lande udstedte en fælles erklæring²¹. EUSDR-forummet 2018 i Sofia var koncentreret om økonomisk vækst med turisme og kultur.

I EUSAIR er der blevet identificeret store muligheder for samarbejde (blå vækst, transport- og energinet, miljø og turisme), der kan skabe vækst og arbejdspladser.

For EUSALP er der blevet oprettet undergrupper for specifikke emner (f.eks. træ, velfærdsturisme, vandforvaltning).

Miljø og klimaændringer

Bevarelse af miljøressourcer er et fælles offentligt gode og en prioritet, der er fælles for alle fire makroregionale strategier. I den forbindelse er makroregionale strategier vigtige redskaber til at imødekomme forskellige forhold (f.eks. forurening, beskyttelse mod oversvømmelse, klimaændringer og biodiversitet) og til at støtte gennemførelsen af relevant EU-lovgivning.

¹⁹ http://www.centrumbalticum.org/en/projects/lets_communicate!.

²⁰ Forberedende foranstaltning, der er vedtaget af Kommissionen på initiativ af Europa-Parlamentet.

²¹ http://www.danube-forum-budapest.eu/system/danube-forum-budapest/files/Declaration_of_the_6th_EUSDR_Annual_Forum.pdf?1508355644.

Siden Kommissionen vedtog den første strategi nogensinde for hele EU om plast i januar 2018, er der allerede i EUSBSR blevet udført et betydeligt arbejde for at bekæmpe plastaffald i havet (f.eks. BLASTIC-projektet²²). Konklusionerne fra ministermødet HELCOM23 i marts 2018 erkender, at projekter af fælles interesse under EUSBSR har medvirket til at gennemføre handlingsplanen for Østersøområdet.

Ministrenes "Ioanninaerklæring" af maj 2017 fremhæver den blå økonomis betydning for en bæredygtig udvikling af den adriatiske og joniske region, herunder for bekæmpelse af havforurening.

En fælles erklæring fra alpine stater og regioner om grøn alpin infrastruktur (oktober 2017)²⁴ fastslog, at en række specifikke foranstaltninger vil blive gennemført for at gøre Alperregionen til en model for grøn infrastruktur.

Den fælles erklæring fra ministrene med ansvar for EUSDR, der blev vedtaget i oktober 2017, understreger betydningen af ren og forbundet mobilitet samt miljøvenlige energiløsninger i den yderligere udvikling af Donauområdet. I JOINTISZA-projektet bliver den første integrerede vandområdeplan for Tisza-floden udarbejdet²⁵, og der blev lanceret en civilbeskyttelsesmekanisme for at bekæmpe forureningen i Tisza-floden fra saltminen Solotvyno i Ukraine.

Forskning/innovation og økonomisk udvikling

Forbedring af den økonomiske velstand i makroregionerne er også et centralt mål for alle fire makroregionale strategier.

Under EUSBSR blev der oprettet et netværk af Den Europæiske Fond for Regionaludviklings forvaltningsmyndigheder for at udarbejde forslag vedrørende tværnationalt samarbejde for at hjælpe regionerne med at gennemføre intelligente specialiseringsstrategier med fokus på rene teknologier. Under initiativet "Cleaner Growth"²⁶ blev der gennemført to pilotprojekter: "Jointly Entering New Markets" og "Commercialising Forest-Based Protein — Verification and Improvement of Protein Quality".

Platformen "Baltic Sea Pharma"²⁷ indeholder også en platform for regionalt samarbejde for at mindske lægemiddelrester i Østersøen. På grundlag af en klynge af tværnationale projekter (f.eks. avanceret spildevandsrensning, affaldshåndtering og indkøbskriterier) vil platformen medvirke til at udarbejde regionale og europæiske politikker om problemet med lægemidler i miljøet.

I Donauregionen blev der oprettet et center til gennemførelse af erhvervsuddannelse med skiftevis skolegang og praktik²⁸ i byggeindustrien baseret på offentligt-privat partnerskab i

22 <https://www.balticsea-region-strategy.eu/news-room/highlights-blog/item/30-for-a-litter-free-baltic-sea>.

23 HELCOM: "Kommissionen til Beskyttelse af Havmiljø i Østersøområdet - Helsingforskommissionen", <http://www.helcom.fi/about-us>.

24 https://www.alpine-region.eu/sites/default/files/uploads/inline/956/eusalp_joint_declaration_green_infrastructure_final_en.pdf.

25 <http://www.interreg-danube.eu/approved-projects/jointisza>.

26 https://www.balticsea-region-strategy.eu/attachments/article/590847/Niclas%20Forsling_ERDF%20MA-Network%20progress%20and%20current%20status%2013th%20of%20June%20at%20Annual%20Forum.pptx.pdf.

27 <https://www.balticsea-region-strategy.eu/news-room/highlights-blog/item/40-baltic-pharma-platform>.

28 Den kombinerer erhvervsuddannelser, der udbydes af skoler, med praktisk uddannelse, der udbydes af virksomheder.

Chisinau (Moldova). Platformen Smart Specialisation Strategy²⁹ støtter udviklingen af innovationsstrategier i et pilotprojekt, der omfatter Serbien, Montenegro, Moldova og Ukraine.

For EUSAIR bidrager EU's og Kinas turistår og det europæiske år for kulturarv 2018 til udvikling af bæredygtig turisme. Interreg-programmet for området omkring Adriaterhavet og Det Joniske Hav (ADRION) støtter projektet "ADRION 5 senses"³⁰, der har til formål at skabe et fælles mærkenavn for regionen og fremme det på internationale markeder.

I EUSALP er der blevet iværksat projekter såsom "CirculAlps"³¹ (fremme af innovation, bæredygtighed og cirkulær økonomi i værdikæderne inden for skovbrug i Alpeområdet) eller AlpLinkBioECO³² (som forbinder værdikæder i den biobaserede industri på tværs af Alperregionen).

Konnektivitet

Under alle makroregionale strategier er der blevet gennemført interessante konnektivitetsaktiviteter.

Under EUSBSR bidrager projektet "Baltic Link" til at gennemføre TEN-T-motorveje til søs, og det modtog støtte fra TEN-T-programmet og den polske samhørighedsfond. Det afhjælper en manglende forbindelse i godstransporten mellem Polen og Sverige og videre.

Under EUSDR kom nye undersøgelsesskibe i drift i projektet FAIRway³³. Der er navnlig blevet iværksat sandsugningsaktiviteter i den del af Donau, der udgør grænsen mellem Bulgarien og Rumænien. Der blev for første gang udarbejdet en oversigt over kortsigtede strategiske projekter i Donauregionen med støtte fra Den Europæiske Investeringsbank.

Effektive og bæredygtige transport- og energinet er en forudsætning for den økonomiske og sociale udvikling i den adriatisk-joniske makroregion. Under EUSAIR blev der udarbejdet en foreløbig liste over projekter, der vedrører transport- og energinet med forskellig makroregional merværdi.

Under EUSALP blev der udarbejdet et projekt om logistiske strategier til at fremme overførsel af godstransport ad landevejen til jernbanetransport ved at optimere de logistiske processer (Alpine Spider).

3. Udfordringer

Administrativ kapacitet

COWI-undersøgelsen³⁴ fremhæver nogle vanskelige udfordringer og indeholder en liste over hindringer for en vellykket gennemførelse af den makroregionale strategi, og som har en negativ indvirkning på samarbejdet:

- institutionelle og personalemæssige udsving
- ressourcemæssige begrænsninger
- forskelle i økonomisk, institutionel og administrativ kapacitet

²⁹ <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/s3-platform>.

³⁰ <https://keep.eu/keep/project-ext/44652/ADRION+5+SENSES?ss=a785c5b10443932ecb3b4eef3ac00d06&espon=>.

³¹ <https://www.alpine-region.eu/projects/circulalps>.

³² <http://www.alpine-space.eu/projects/alplinkbioeco/en/home>.

³³ <http://www.fairwaydanube.eu/eusdr/>.

³⁴ Jf. fodnote 6.

- svage gennemførelseskæder mellem beslutningstagere og centrale gennemførelsesaktører
- utilstrækkelig repræsentation og engagement fra alle deltagende lande samt
- mangel på fælles referencerammer.

Undersøgelsen udpeger dog også visse drivkræfter, der kan bidrage til at gennemføre den makroregionale strategi:

- allerede eksisterende samarbejdsstrukturer
- forekomsten af ledere
- allestedsnærværende tematiske emner på tværs af lande
- gennemførelse af EU-retten
- krav til specifikke tværnationale foranstaltninger osv.

Undersøgelsen præsenterer desuden en udviklingsmodel for en makroregional strategi:

- fase I (oprettelse af et forvaltningssystem for makroregionale strategier, individuel kapacitetsopbygning for centrale aktører i den makroregionale strategi)
- fase II (eksterne interessenters forståelse af den makroregionale strategi, opstarten af den samt institutionel kapacitetsopbygning) samt
- fase III (modning af strategien, der leverer håndgribelige foranstaltninger og resultater).

Disse tre faser kan udgøre en ramme for udvikling af et overvågningssystem, som vil bidrage til at fastholde den politiske opbakning.

Forvaltning

En effektiv forvaltning forudsætter en balance mellem tre niveauer, der er lige vigtige: ministre, nationale koordinatore og tematiske koordinatore.

Med henblik på at øge den politiske profil vil makroregionale strategier have gavn af politisk synlighed på ministermøder samt en ministererklæring straks efter de årlige fora, som det er tilfældet med EUSAIR.

På det årlige forum i Tallinn i juni 2018 blev muligheden for at afholde møder på ministerniveau på de årlige EUSBSR-fora drøftet.

Den største udfordring for EUSDR er svækkelsen af politisk momentum på nationalt plan, hvilket har ført til en lav grad af deltagelse i styringsgrupper for visse prioriterede områder. Eftersom strategien er en langsigtet proces, er det afgørende, at der løbende tilføres kapacitet og ressourcer for at gennemføre strategien og styrke de nationale koordineringsmekanismer. Det er desuden almindeligt anerkendt, at fraværet af et fælles organ, der var fuldt dedikeret til at støtte EUSDR-forvaltningen (kontaktpunktet Danube Strategy Point), fra sommeren 2017 og efteråret 2018 vanskeliggjorde udviklingen og gennemførelsen af strategien. Det nye kontaktpunkt, som Østrig og Rumænien i fællesskab er vært for, er nu i drift.

I EUSAIR er der fortsat forvaltningsmæssige spørgsmål, der dominerer møderne i strategiens styrelsesråd. Forskellen mellem politisk engagement, som udtrykt i ministerielle erklæringer, og den faktiske opfølgning på såvel forvaltnings- som gennemførelsesniveauet, er endnu ikke blevet lukket. Der er behov for at styrke deltagende landes ejerskab over strategien betydeligt.

Selv om EUSALP opnår stadig større drivkraft, er det fortsat en udfordring at motivere medlemmer af tiltagsgrupper og give dem den nødvendige kapacitet og tekniske kompetence i beslutningsprocessen. Tiltagsgrupper er stadig afhængige af landene og regionerne for at

sikre, at de er behørigt repræsenteret på møderne i tiltagsgrupperne, og at de bedre er i stand til at koordinere inden for bestyrelsen for at sikre en effektiv strategisk retning for foranstaltninger og passende politisk opbakning.

Begrebet forvaltning med flere interessenter er i det store hele understøttet i alle makroregionale strategier. Større deltagelse fra civilsamfundet kan imidlertid styrke strategiernes bottom-up-dimension. Den brede deltagelse fra den private sektor i EUSAIR-fora (f.eks. sessioner mellem virksomheder) har været meget værdsat og kan gentages i andre strategier, hvis det er relevant.

Politikprogrammering

I de to ældste makroregionale strategier er der stor overensstemmelse mellem revisionen af handlingsplanerne, der blev lanceret i 2018, og programmeringen af EU-midler 2021-2027. Denne mulighed skal udnyttes, og der skal gøres en indsats for at optimere merværdien ved disse processer, hvilket omfatter at øge det strategiske fokus i de makroregionale strategier.

I EUSBSR giver de mange prioriteter anledning til bekymringer. Partnerne bør benytte revisionen af handlingsplanen som en mulighed for at kontrollere, om alle prioriteterne stadig er relevante på et makroregionalt plan, der kan begrunde deres medtagelse i strategien.

I EUSDR skal det manglende politiske ejerskab afhjælpes i revisionen af handlingsplanen i 2018-2019. Kommissæren med ansvar for regionalpolitik mindede EUSDR-koordinatorer om dette forhold på et fælles møde i juni 2018. For visse prioriterede områder (f.eks. transport på indre vandveje eller turisme) er der endnu ikke fremlagt konkrete projekter. Fordelingen af prioriterede områder bør tage hensyn til, at visse lande, der ikke har nogen koordinerende rolle, ønsker at erhverve et prioriteret område. Spørgsmålet om administrativ kapacitet bør også løses. Dette kræver en passende løsning på nationalt og regionalt plan, navnlig instrumentet til førtiltrædelsesbistand (IPA) og det europæiske naboskabsinstrument (ENI).

Partnerstater i EUSAIR har forskellige holdninger til samarbejdsprioriteterne. De har hidtil generelt fokuseret på projekter med et smalt, nationalt anvendelsesområde i stedet for at betragte de makroregionale strategier som en ramme til ændring af politikker, der skaber specifikke processer, interregionale netværk og samarbejdsplatforme. En anden tilgang ville være at hjælpe disse stater med at opbygge og planlægge foranstaltninger, der er bedre afbalanceret fra et geografisk synspunkt, og som dermed tilføjer yderligere makroregional merværdi. Mere generelt er der behov for at forene EUSAIR-prioriteter med nationale, regionale, sektorspecifikke politikker samt med strategidokumenter og -processer (f.eks. Berlin-processen, strategien for det vestlige Balkan osv.).

Der i øjeblikket ikke noget behov for at revidere EUSALP-handlingsplanen, selv om der i nogle tiltagsgrupper er truffet indledende tiltag uden for handlingsplanen. Derimod er der behov for bedre gennemførelse, kommunikation, overførsel af resultater og udvikling af kompetencer inden for tiltagsgrupperne baseret på den eksisterende handlingsplan, og dette vil blive videreudviklet i de kommende måneder.

Finansiering

Udligning af forskellene mellem de makroregionale strategier og finansieringsmuligheder vil formodentlig fortsat være en udfordring et stykke tid endnu.

Interreg-programmerne har — til trods for deres begrænsede finansiering — spillet en betydelig rolle i at støtte gennemførelsen af strategierne. Mængden af EU-midler samt nationale og andre finansieringskilder er imidlertid ikke let tilgængelige til at støtte

strategiernes projekter. Dette kan forklare, hvorfor nogle lande mangler politisk engagement, og hvorfor deltagere mangler kapacitet.

Dialogen mellem myndighederne for de primære EU-programmer og centrale aktører med ansvar for gennemførelsen af makroregionale strategier bør styrkes yderligere. Ministerier med ansvar for koordinering af EU-midler og de makroregionale strategier i deltagende lande spiller en væsentlig rolle i denne forbindelse.

Forberedelsesfasen for programmering for perioden efter 2020 byder på en enestående mulighed for at planlægge og tilrettelægge en sammenhængende anvendelse af EU-midler med henblik på at støtte målene i de makroregionale strategier. Koordinering mellem myndigheder, der forvalter EU-finansieringsprogrammer og makroregionale strategier bør finde sted både inden for og mellem de lande, der deltager i makroregionale strategier. Landenes beslutninger og konkrete tiltag i denne henseende vil vise deres interesse og politiske engagement i de makroregionale strategier.

Kommunikation

EUSAIR mangler fortsat synlighed på grund af manglende kommunikation, hvilket delvist kan løses, hvis den planlagte interessentplatform bliver oprettet. Dette ville også øge subnationale interessenters deltagelse og kendskab, som på nuværende tidspunkt har en begrænset rolle i de makroregionale processer.

Kommunikation for så vidt angår EUSALP er også fortsat et problem. Selv om der er udviklet kommunikationsværktøjer, er der behov for at forbedre de tekniske forhold og især kommunikation om indholdet. Der er et presserende behov for en målrettet kommunikationsstrategi, der er baseret på aftalte politiske budskaber.

4. Vejen frem

I sine forslag til EU-forordninger om samhørighedspolitikken for perioden efter 2020, understreger Kommissionen betydningen af samarbejde som et tværfagligt element i samhørighedspolitikken, og den opfordrer medlemsstaterne og regionerne til bedre at integrere dette element i den næste fase af national og regional politisk planlægning og programmering. Dette sender et stærkt og positivt signal til dem, som allerede er involveret i de makroregionale strategier, og det tilskynder dem til at tænke fremad på, hvordan og for hvilke centrale prioriteter programmerne og de makroregionale strategier kan være gensidigt understøttende.

Dette vil løse problemet, der er fremhævet i COWI-undersøgelsen, hvor det fremgår at "koordination med ESI-fondene og EU-programmer stiller store krav til alle involverede parter. *Denne koordinering har hidtil ikke været tilfredsstillende.* Der er således mulighed for forbedring i perioden efter 2020".

I denne forbindelse og i betragtning af de makroregionale strategiers potentiale, tilskynder Kommissionen de berørte lande til straks at iværksætte følgende foranstaltninger:

1. De tematiske koordinators for strategierne bør vurdere situationen for hvert politikområde med udgangspunkt i modellen for "udvikling i tre faser", der er beskrevet i COWI-undersøgelsen med henblik på at udpege de drivkræfter, der kan udnyttes bedre, og hvilke hindringer der i givet fald skal løses. De kan herefter, hvis det er relevant, fremsætte anbefalinger til de nationale koordinators om løsning på de registrerede problemer.
2. Centrale gennemførelsesaktører for hver makroregional strategi skal fortsat forbedre deres forvaltningsmekanismer med tilsagn og støtte fra de relevante ministre. De bør lede efter synergier og komplementaritet med organisationer, der allerede er aktive i makroregionen,

og de bør give regionale og lokale aktører mulighed for at bidrage til den makroregionale strategi (f.eks. via en interessentplatform). De bør også fortsat forsøge at opnå en bedre overvågning af fremskridtene inden for de forskellige tematiske områder og styrke kapaciteten hos de aktører, der er involveret i gennemførelsen af den makroregionale strategi.

3. Hvad angår EUSBSR og EUSDR bør de tematiske og nationale koordinators benytte revisionen af deres respektive handlingsplaner som en mulighed for at vælge de mest relevante centrale prioriteter, der har den største europæiske merværdi, og hvor det kan betale sig at frigøre europæiske og nationale midler.
4. For at kunne nyde godt af de nye lovgivningsmæssige rammer, som vil styrke forbindelserne mellem de primære programmer, samarbejdet og de makroregionale strategier, bør følgende aktiviteter overvejes i programmeringsprocessen:
 - For hver makroregional strategi: EU-programmyndighederne i de deltagende lande bør nøje koordinere aktiviteter mellem sig fra de tidlige faser i af programmeringen for 2021-2027. De nationale myndigheder med ansvar for EU-midler bør især, hvor hver makroregional strategi, i fællesskab — i samarbejde med de nationale koordinators af makroregionale strategier — vedtage de vigtigste makroregionale prioriteter, foranstaltninger, projekter og forvaltningsmekanismer, der skal indgå i deres respektive partnerskabsaftaler (EU-medlemsstater) og flerårige programmering (ramme) samt dokumenter (tredjelande)³⁵.
 - For hvert land, der deltager i en makroregional strategi: De aftalte prioriteter, foranstaltninger og projekter, der indgår i partnerskabsaftalerne eller den flerårige programmering (rammen) eller dokumenterne skal derefter udarbejdes under de relevante EU-programmer³⁶ på en koordineret måde med de andre deltagende lande. De tematiske og nationale koordinators for de makroregionale strategier bør med henblik herpå søge at opbygge et tættere samarbejde med forvaltningsmyndighederne for de pågældende EU-programmer (ESI-fondene og/eller i givet fald førtiltrædelsesbistand) på et nationalt, regionalt og koordinerende plan. De bør indlede en dialog, i fællesskab udpege fremtidige relevante samarbejdsområder og sikre, at de centrale aktører med ansvar for gennemførelsen af makroregionale strategier deltager i og bidrager til forberedelsen af programmerne for 2021-2027.
5. I gennemførelsesfasen bør de prioriteter, foranstaltninger og projekter, som EU-programmyndighederne anser som relevante for makroregionale strategier, gennemføres på en koordineret og synkroniseret måde i alle lande, der deltager i makroregionale strategier. Der kan til dette formål blive behov for på forhånd at tildele særlige midler fra de pågældende EU-programmer. Ud over disse særlige foranstaltninger og projekter, kan programmer også bidrage til at udarbejde og anvende specifikke kriterier for udvælgelse af projekter for at opfordre til udarbejdelse af projekter, der støtter prioriteterne i en makroregional strategi (f.eks. øremærket budget, særlige indkaldelser af forslag til makroregionale projekter, tildeling af ekstra point til projekter, der bidrager til makroregionale mål og tiltag osv.).

³⁵ Forslaget til en sådan tidlig koordination mellem EU-programmyndighederne inden for en makroregional strategi blev for første gang præsenteret af EUSAIR-ministrene i deres "Catania-erklæring", der blev vedtaget på ministermødet den 24. maj 2018: https://www.adriatic-ionic.eu/wp-content/uploads/2018/03/catania_declaration_approved.pdf.

³⁶ For tredjelande bør "programmerne" desuden forstås som en "handlingsplan".

5. Konklusioner

Partnere, der er aktive i en makroregional strategi, er nu nået til sandhedens time: Forberedelsen af programmer for perioden 2021-2027 giver dem en enestående mulighed for at vise og styrke deres engagement i de makroregionale strategiers prioriteter, navnlig ved at inddrage dem i EU-programmernes prioriteter ved hjælp af de faciliteter, der er indeholdt i de nye bestemmelser.

De makroregionale strategier har fået meget større politisk synlighed og skabt meget høje forventninger. Uden fælles politiske tiltag på nationalt og regionalt plan vil engagementet blandt aktører i marken, som stadig er yderst værdifuldt, ikke være nok til at sikre fremtiden for de makroregionale strategier.

Viljen til at samarbejde og arbejde sammen henimod fælles mål og i fællesskab udføre aktiviteter inden for makroregionerne skal komme fra de deltagende lande og partnere, der opfordres til at gøre de makroregionale strategier til deres fælles og centrale politiske dagsorden.

Den aktuelle periode med drøftelser og forhandlinger om den fremtidige økonomiske og lovgivningsmæssige ramme og de understøttende programmer giver deltagende lande og partnere en enestående mulighed, der skal udnyttes, for at bekræfte deres fælles engagement i prioriteterne for de makroregionale strategier, der er vedtaget i fællesskab. Dette vil optimere de makroregionale strategiers merværdi og gøre dem i stand til at nå deres fulde potentiale.

Tillæg: Kort over makroregionale strategier

