

Opinia Komitetu Regionów – Mobilność w regionach zmagających się z wyzwaniami geograficznymi i demograficznymi

(2014/C 415/05)

Sprawozdawca Gordon Keymer (UK/EKR), członek Rady Okręgu Tandridge
Dokument źródłowy

I. ZALECENIA POLITYCZNE

KOMITET REGIONÓW

Wprowadzenie

1. Podkreśla znaczenie regionów UE zmagających się z wyzwaniami geograficznymi i demograficznymi, w tym regionów, o których mowa w art. 174 i 349 TFUE i które obecnie doświadczają narastających trudności związanych z transportem lokalnym.
2. Zwraca uwagę, że do takich regionów, zwanych w niniejszej opinii „regionami zmagającymi się z wyzwaniami”, należą: regiony graniczne, regiony górskie, regiony wyspiarskie, regiony słabo zaludnione (w tym regiony wysunięte najbardziej na północ) (art. 174 TFUE), dziewięć regionów najbardziej oddalonych (art. 349 TFUE) oraz wszystkie inne regiony UE zmagające się z podobnymi wyzwaniami. Kategoria ta obejmuje również regiony o dużym rozproszeniu ludności.
3. Uważa, że do wyzwań związanych z transportem publicznym w takich regionach mogą należeć: większe koszty i potrzeby finansowe w celu umożliwienia świadczenia usług, zmiany demograficzne, takie jak wyludnienie, starzenie się osób nadal zamieszkujących region, rozproszenie ludności oraz zmienne zapotrzebowanie konsumentów na usługi transportu publicznego. W niektórych z tych regionów widoczny jest również spadek gospodarczy, a w wypadku regionów najbardziej oddalonych także oddalenie, izolacja i olbrzymia zależność od skuteczności systemu transportu.
4. Uważa, że mobilność, zdolność do łatwego przemieszczania się między różnymi miejscami, to przede wszystkim prawo związane z uznaną w Traktatach swobodą przemieszczania się osób i czynnik warunkujący jakość życia osób w takich regionach, gdy poszukują one dostępu do zasadniczych usług publicznych (takich jak kształcenie, świadczenia zdrowotne i usługi społeczne), dojeżdżają do miejsca pracy lub poszukują możliwości zatrudnienia, podejmują zajęcia rekreacyjne, odwiedzają krewnych, dokonują zakupu towarów i usług lub korzystają ze swobody dalszego przemieszczania się.
5. Podkreśla, że publiczne systemy transportu morskiego, drogowego i kolejowego, które zaspokajają te podstawowe potrzeby w zakresie mobilności, są w wielu przypadkach własnością władz lokalnych, regionalnych i krajowych lub są przez nie zarządzane. Istnieje również znaczna liczba władz lokalnych i regionalnych, które są właścicielami lub współwłaścicielami regionalnych portów lotniczych.
6. Zwraca uwagę, że art. 174 TFUE stanowi, iż konieczne jest poświęcenie niektórym regionom „szczególnej uwagi”, zaś art. 349 TFUE określa, że regiony najbardziej oddalone muszą korzystać ze „specyficznych środków” w ramach kształtowania polityki UE i polityki krajowej. O ile w rozporządzeniach w sprawie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (ESIF) na lata 2014–2020 w pewnym stopniu uwzględnia się regiony zmagające się z wyzwaniami, o tyle należy lepiej wykorzystać warunki obecnych strategii politycznych UE w innych dziedzinach dotyczących transportu, aby odzwierciedlić te zobowiązania traktatowe.
7. Uważa, że jedną z przyczyn tego stanu rzeczy może być brak określenia wielkości danego „regionu” w art. 174 TFUE. Według interpretacji niektórych rządów w artykule tym mowa jest o poziomie NUTS2, natomiast z prac badawczych Komisji i sugestii innych zainteresowanych stron wynika, że stosowny jest poziom NUTS3. KR uważa, że w kontekście wspierania mobilności (a nie do celów europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych) należy uwzględnić regiony zmagające się z wyzwaniami każdej wielkości, w tym regiony na poziomie NUTS3 i niższym.

Transport a rozwój regionalny w regionach zmagających się z wyzwaniami

8. Zwraca uwagę, że regiony zmagające się z wyzwaniami wypełniają zasadnicze zadania służące zrównoważonemu rozwojowi UE, przede wszystkim dzięki dostępowi do surowców, rolnictwu, rybołówstwu, ochronie środowiska, turystyce, stosunkom transgranicznym i możliwościom rekreacyjnym. Lepsze połączenia transportowe, zarówno w obrębie tych regionów, jak i z resztą UE, powinny zatem stanowić zasadniczy element zarówno polityki spójności UE, jak i polityki UE w zakresie mobilności. Dotyczy to nie tylko mobilności osób, ale także transportu towarów. Wsparcie większego wzrostu gospodarczego w regionach zmagających się z wyzwaniami przyczyniłoby się do skutecznego funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz spójności terytorialnej całej Unii.

9. Zdaniem Komitetu trzeba przeanalizować wpływ, jaki niekorzystne warunki mobilności w tych regionach wywierają na przemiany modeli rozwoju gospodarczego i terytorialnego, a tym samym na zatrudnienie w chwili obecnej i w przyszłości. Oddalenie i odizolowanie niektórych regionów powoduje, że ich rynki są niewielkie i mało atrakcyjne, dlatego też nie udaje się stworzyć wystarczającej ilości miejsc pracy. Z kolei trudności związane z mobilnością pracowników z tych regionów zmuszają mieszkańców do pozostania na danym obszarze geograficznym, co często zwiększa stopę bezrobocia.

10. W związku z tym z zadowoleniem przyjmuje uwzględnienie w programie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (ESIF) na lata 2014–2020 konkretnego celu tematycznego dotyczącego „zrównoważonego transportu” oraz kilku innych celów tematycznych, które można wykorzystać do wsparcia mobilności.

11. Z zadowoleniem przyjmuje również możliwość dostosowywania poziomów współfinansowania z ESIF w celu uwzględnienia obszarów o „poważnych i trwałych niekorzystnych warunkach przyrodniczych lub demograficznych” (art. 121 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów) oraz stworzoną w ramach EFRR możliwość przyznania „dodatkowej alokacji o specjalnym przeznaczeniu” regionom najbardziej oddalonym i regionom wysuniętym najbardziej na północ, a także zwolnienia ich z wymogu koncentracji tematycznej (art. 10–12 rozporządzenia w sprawie EFRR).

12. Podkreśla znaczenie funduszy ESIF dla wspierania zrównoważonej mobilności we wszystkich regionach europejskich. Ubolewa jednak, że finansowanie celu tematycznego 7 „promowanie transportu zorganizowanego z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju i usuwanie niedoborów przepustowości w najważniejszych infrastrukturach sieciowych”, choć rozporządzenia dopuszczają je we wszystkich regionach, może okazać się trudne w najlepiej prosperujących regionach z uwagi na ograniczoną wizję Komisji Europejskiej w tym zakresie podczas negocjacji dwustronnych na temat przyszłych programów operacyjnych.

13. Apeluje zatem do państw członkowskich i organów zarządzających ESIF, aby w celu zaspokojenia pilnych potrzeb w zakresie mobilności we wszystkich regionach zmagających się z wyzwaniami uwzględniły te potrzeby podczas przygotowywania umów o partnerstwie i programów operacyjnych dotyczących wdrażania tych funduszy.

14. Uważa, że większe wsparcie mogłyby również zapewnić inne fundusze UE, finansowanie z Europejskiego Banku Inwestycyjnego, a także finansowanie z sektora prywatnego. KR podkreśla, że istotne jest monitorowanie wprowadzania wymiaru terytorialnego w ESIF (i czuwanie nad spójnością tych funduszy za pomocą wspólnych ram strategicznych), a także monitorowanie oddziaływania terytorialnego funduszy tematycznych, takich jak instrument „Łącząc Europę” i powiązany z nim program TEN-T oraz program „Horyzont 2020” i związany z nim program Civitas. Nadrzędnym celem programów finansowanych z tych funduszy nie jest mobilność w regionach zmagających się z wyzwaniami, w związku z czym praktyczne lokalne połączenie tych różnych funduszy w sposób bardziej skoordynowany i innowacyjny jest obowiązkiem spoczywającym na wszystkich szczeblach rządu.

15. Zwraca uwagę na zobowiązanie UE na przykład do wykorzystania funduszy przeznaczonych na TEN-T do wsparcia dostępności i łączności „wszystkich regionów Unii, w tym regionów odległych, najbardziej oddalonych, wyspiarskich, peryferyjnych i górzystych, a także obszarów słabo zaludnionych” (art. 4 rozporządzenia (UE) nr 1315/2013).

16. Zauważa jednak, że 95 % środków przeznaczonych na TEN-T w ramach instrumentu „Łącząc Europę” wydaje się wyłącznie na sieć bazową. Wzmacnia to centrum Europy i jej gęstą sieć ważnych miast. Trzeba również przedsięwziąć dodatkowe działania mające na celu zagwarantowanie, że pozytywne skutki udoskonaleń TEN-T będą również korzystne dla łączności lokalnej w regionach zmagających się z wyzwaniami i ułatwią dostęp tych regionów do głównych krajowych i europejskich korytarzy transportowych.

17. Podkreśla zatem konieczność sfinansowania wzajemnych połączeń między bazową a kompleksową transeuropejską siecią transportową oraz między siecią kompleksową a lokalnymi połączeniami transportowymi w regionach zmagających się z wyzwaniami. Ponadto w ramach przeglądu śródkresowego wieloletnich ram finansowych trzeba zwiększyć budżet przeznaczony na instrument „Łącząc Europę” w celu sfinansowania wzajemnych połączeń transgranicznych i zlikwidowania wąskich gardeł w centralnej sieci TEN-T. Pozwoli to zintegrować wszystkie europejskie regiony w ramach europejskiego systemu zrównoważonego i skutecznego transportu pasażerskiego i towarowego. Biorąc pod uwagę, że zniwelowanie różnic w rozwoju jest celem programu dotyczącego TEN-T, o problemach regionów zmagających się z wyzwaniami we wdrażaniu własnego modelu rozwoju gospodarczego i terytorialnego należy również pamiętać w ramach zaplanowanego na rok 2016/2017 przeglądu map TEN-T.

18. Zwraca uwagę, że program „Horyzont 2020” i powiązany z nim program Civitas dotyczący czystego transportu koncentrują się na zaawansowanej technologii pojazdów w celu zwiększenia zasobooszczędności transportu. Są to bardzo szczytne cele, gdyż przyczyniają się również do poprawy transportu publicznego w regionach zmagających się z wyzwaniami, w których głównym problemem jest opłacalność pojazdów.

19. Podkreśla, że potrzebne są zatem nowe sposoby podejścia do finansowania transportu w regionach zmagających się z wyzwaniami. Mogą one polegać na zapewnieniu obywatelom osobistych budżetów transportowych, takich jak „kupony na mobilność”, które zostały z powodzeniem wprowadzone w niektórych państwach członkowskich, zwolnienia podatkowe dla przedsiębiorstw świadczących usługi transportowe lub struktury współpracy umożliwiające różnym przewoźnikom wspólne użytkowanie pojazdów.

20. Uważa, że nowe podejście do finansowania trzeba również wesprzeć za pomocą nowych narzędzi. W procesie zastępowania transportu publicznego kursującego według rozkładów jazdy i na określonych trasach transportem na żądanie, takim jak autobusy „na wezwanie”, wspólne taksówki lub współdzielenie samochodu, można by wykorzystać inteligentne systemy transportowe i lepsze technologie informacyjno-komunikacyjne. Zastosowanie wspomnianego transportu na żądanie pozwala oferować skuteczniejsze, bardziej konkurencyjne i tańsze publiczne usługi transportu drogowego, gdyż są one świadczone w zależności od rzeczywistego popytu. W niektórych regionach oddalonych sprawdziły się również wspólne systemy transportu, z których korzystają na przykład uczniowie szkół i ogół obywateli, a także promowanie przemieszczania się pieszo i rowerem. Takie systemy prowadzą do oszczędności, zmniejszają zależność od samochodu i ograniczają emisje.

21. Zwraca uwagę, że takie rozwiązania można by wspierać za pomocą ułatwień, takich jak zintegrowany system biletów elektronicznych lub inteligentne karty funkcjonujące we wszystkich rodzajach transportu, wzajemnie kompatybilne standardy płatności elektronicznych, zintegrowane rozkłady jazdy na tych odcinkach podróży, na których podróż nie odbywa się „na żądanie”, lub wykorzystanie aplikacji na smartfony do podawania obywatelom nowych informacji i umożliwienia im płatności.

22. Zwraca uwagę, że należy zapewnić, aby takie nowe rozwiązania w zakresie mobilności były dobrze nagłośnione oraz przystępne cenowo, dostępne i do przyjęcia dla użytkowników. W uzyskaniu dobrych rezultatów może pomóc czynne uczestnictwo użytkowników (faktycznych i potencjalnych) w określeniu ich potrzeb.

23. Podkreśla, że władze lokalne i regionalne będą najważniejszą siłą napędową wielu z tych innowacji.

24. Podkreśla jednak, że takie projekty dotyczące mobilności powinny korzystać z finansowania wyłącznie pod warunkiem, że są częścią solidnej polityki w zakresie mobilności, obejmującej dany obszar, oraz mogą zostać uzasadnione solidnymi szacunkami potencjalnego zapotrzebowania.

Porty i porty lotnicze

25. Pragnie również podkreślić istotną rolę, którą we wspieraniu rozwoju regionów zmagających się z wyzwaniami i w łączeniu obywateli z większymi ośrodkami miejskimi mogą odegrać porty i porty lotnicze oraz zapewniane przez nie połączenia z zapleczem wewnątrz kraju. Na przykład dla społeczności wyspiarskich i regionów najbardziej oddalonych połączenia takie są jedynym możliwym środkiem transportu i mają zasadnicze znaczenie dla przetrwania tych społeczności oraz dla połączeń z państwami, do których należą, i z resztą terytorium UE. Porty i porty lotnicze w regionach zmagających się z wyzwaniami należy zatem w sposób szczególny uwzględnić w przepisach UE: w przepisach dotyczących zamówień publicznych i koncesji (w tym stosowania obowiązków świadczenia usługi publicznej) oraz w unijnych zasadach pomocy państwa odnoszących się do portów, lotnictwa i usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

26. Przypomina, że zgodnie z Traktatami (protokół nr 26) państwa członkowskie mają szeroką swobodę w określaniu obowiązków świadczenia usługi publicznej i usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym tak, by możliwie najbardziej odpowiadały one potrzebom odbiorców, a Komisja Europejska może interweniować jedynie w przypadku „oczywistego błędu”.

27. Zwraca również uwagę na brak jednego źródła informacji dla przedsiębiorstw świadczących usługi transportowe w całej UE na temat obowiązków świadczenia usługi publicznej. W tym przypadku większa przejrzystość mogłaby wyeliminować niedoskonałości rynku oraz sprzyjać większej konkurencji między przewoźnikami w regionach zmagających się z wyzwaniami.

28. Z zadowoleniem przyjmuje ostatecznie wytyczne Komisji Europejskiej dotyczące pomocy państwa dla lotnictwa, w których przewidziano określoną elastyczność pozwalającą na przyznawanie pomocy na inwestycje i działanie portów lotniczych, a także pomocy na rozruch linii lotniczych w regionach oddalonych i słabo dostępnych. Takie porty lotnicze często muszą sobie radzić z dużym zapotrzebowaniem sezonowym, nawet jeśli w innych okresach roku odnotowują niewykorzystaną przepustowość.

29. Ubolewa jednak nad nałożonym przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego na okres finansowania 2014–2020 ograniczeniem, zgodnie z którym w większości przypadków praktycznie zakazuje się finansowania infrastruktury portów lotniczych.

30. Podkreśla znaczenie solidnego, przejrzystego i w pełni egzekwowanego systemu praw pasażerów, obejmującego wszystkie rodzaje transportu publicznego, a także podróże multimodalne. W przypadku wieloetapowych podróży lotniczych lub kolejowych należy dodatkowo zachęcać do zawierania umów o wystawianiu łączonych biletów międzyliniowych. Dla pasażerów linii lotniczych z regionów oddalonych są one korzystne pod względem zarówno prostoty, jak i ceny. Koszty odszkodowania ponoszone przez regionalne linie lotnicze lub podmioty obsługujące lokalne trasy kolejowe za dalsze połączenia, na które pasażer się spóźnił w węzłach lotniczych lub na głównych dworcach kolejowych, nie mogą jednak być tak nieproporcjonalne, aby uniemożliwić stosowanie takich umów na większą skalę.

Sprawowanie rządów

31. Uważa, że można podjąć dalsze działania, by zapewnić przyjęcie przez decydentów całościowego, multimodalnego, zrównoważonego i skoordynowanego podejścia do problemów związanych z mobilnością w tych regionach. Zgodnie z zasadą pomocniczości odpowiedzi trzeba szukać głównie na szczeblu lokalnym i regionalnym, przy działaniach wspierających ze strony UE wyłącznie wówczas, gdy wnoszą wartość dodaną.

32. Podkreśla, że we wszelkich nowych działaniach zaproponowanych przez Komisję Europejską konieczne jest ograniczenie biurokracji do bezwzględnie minimum.

33. Zwraca uwagę, że zdecentralizowane modele sprawowania rządów, w których kompetencje w zakresie transportu i powiązane finansowanie są przekazane na szczebel lokalny i regionalny, okazały się skuteczne w wielu państwach członkowskich.

34. Uznaje ponadto, że mobilność w regionach zmagających się z wyzwaniami nie powinna zakładać wyłącznie rozwijania infrastruktury transportowej i usług transportowych. Projekty dotyczące mobilności muszą stanowić integralną część planowania rozwoju całego regionu zmagającego się z wyzwaniami. Na wszelkich nowych terenach handlowych, przemysłowych lub mieszkalnych, które są słabo połączone, można by na przykład wymagać wkładu inwestorów na poczet kosztów nowych usług transportu publicznego.

35. Podkreśla istotną rolę lokalnego planowania mobilności oraz to, że lokalne plany mobilności nie powinny ograniczać się do obszarów miejskich, lecz obejmować obszary sąsiadujące, w tym obszary wiejskie, jako część szerszej strategii rozwoju miejscowego lub przynajmniej być opracowywane w połączeniu z tymi obszarami. Zapewni to funkcjonowanie systemów transportowych na obszarach bardziej zaludnionych również z korzyścią dla obszarów oddalonych. Takie plany transportu powinny uwzględniać nie tylko krótkie trasy podróży niezbędne do zaspokojenia bezpośrednich potrzeb lokalnych, lecz również trasy dłuższe, które połączyłyby regiony zmagające się z wyzwaniami z większymi ośrodkami miejskimi.

36. Zwraca zwłaszcza uwagę na przypadek transgranicznego transportu publicznego w Europie, z którym często wiążą się szczególne wyzwania. Dotyczą one różnic między państwami członkowskimi pod względem: wymogów środowiskowych, zasilania energią elektryczną, norm bezpieczeństwa, wyszkolenia personelu, a także różnic w przepisach czy braku porozumienia między właściwymi organami w kwestii finansowania. Nowe modele sprawowania rządów, wykorzystanie wspólnych ram prawnych, takich jak europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej (EUWT), umów o współpracy lub utworzenie wspólnego transgranicznego organu ds. transportu mogłyby pomóc sprostać tym wyzwaniom, np. poprzez udzielanie koncesji ułatwiających mobilność między obszarami transgranicznymi, o ile można je będzie wprowadzić przy minimalnej biurokracji.

Oceny skutków regulacji i oceny oddziaływania terytorialnego

37. Wzywa Komisję Europejską, aby przy prowadzeniu ocen skutków regulacji w dziedzinie mobilności zwróciła szczególną uwagę na skutki wywierane przez unijną politykę i unijne programy w zakresie mobilności na regiony zmagające się z wyzwaniami.

38. Wzywa również Komisję Europejską do przyjęcia ocen oddziaływania terytorialnego, jak zaproponował Komitet Regionów, co dałoby możliwość określenia oddziaływania terytorialnego unijnej polityki w zakresie mobilności na regiony zmagające się z wyzwaniami. Należy wziąć pod uwagę również kwestie demograficzne, takie jak starzenie się społeczeństwa, wyludnienie, rozproszenie ludności i „drenaż mózgów”.

Zielona księga UE w sprawie mobilności w regionach zmagających się z wyzwaniami

39. Uważa, że świadczenie usług transportowych w zagrożonych regionach nie jest jeszcze postrzegane jako wyzwanie europejskie. Regulacje UE koncentrują się na zapewnieniu minimalnego zakłócenia rynku zamiast na tworzeniu ram prawnych, które aktywnie wspierają opracowywanie rozwiązań w zakresie mobilności w regionach zmagających się z wyzwaniami.

40. Wzywa zatem nową Komisję Europejską do opublikowania zielonej księgi w tej sprawie, aby umożliwić zainteresowanym stronom i instytucjom unijnym pełną debatę na ten temat oraz opracowanie właściwych rozwiązań. Celem powinno być lepsze uwzględnienie i rozwiązanie problemów związanych z mobilnością w regionach zmagających się z wyzwaniami we wszystkich obszarach polityki i programach UE, dzięki czemu zwiększyłby się dostęp do mobilności i obniżyłoby się ryzyko wyludnienia.

41. Uważa zwłaszcza, że zielona księga powinna zapoczątkować debatę, że należy w tym dokumencie ocenić dotychczasowe postępy, przedstawiając obecne ramy prawne i odpowiednie inicjatywy polityczne, zbadać konkretne mocne i słabe strony regionów zmagających się z wyzwaniami geograficznymi i demograficznymi związanymi z mobilnością oraz ich wkładu w ogólną spójność terytorialną, jak i przeanalizować brak powiązania między zobowiązaniami traktatowymi a praktykami UE przy opracowywaniu polityki w dziedzinie transportu pasażerskiego i towarowego mającej wpływ na regiony zmagające się z wyzwaniami. W zielonej księdze należy też określić wpływ wymienionych elementów na gospodarkę i zatrudnienie w tych regionach. Powinna ona wspierać lepszą koordynację między źródłami finansowania, programami i strategiami politycznymi w dziedzinie mobilności, stymulować badania i innowacje oraz pomóc w opracowaniu projektów pilotażowych. Ponadto należy w niej zbadać przyszłe możliwości, w tym to, jakie środki lub zachęty mogłyby być odpowiednie i na jakim szczeblu sprawowania rządów.

42. Podkreśla, że podczas opracowywania zielonej księgi szczególną uwagę trzeba poświęcić temu, w jakich sytuacjach działania nieustawodawcze, takie jak strategia, plan działania, zalecenia, wytyczne, lub wymiana najlepszych praktyk, mogłyby wnieść wartość dodaną w inicjatywy krajowe, regionalne i lokalne.

43. Wzywa Komisję do podniesienia poziomu wiedzy na temat mobilności w regionach zmagających się z wyzwaniami za pomocą konkretnego wydarzenia, takiego jak coroczny Tydzień Mobilności.

Bruksela, 8 października 2014 r.

Przewodniczący
Komitetu Regionów

Michel LEBRUN
