

Становище на Европейския комитет на регионите — Липсващи транспортни връзки в граничните региони

(2017/C 207/05)

Докладчик: Michiel Scheffer (NL/АЛПЕ), член на Изпълнителния съвет на провинция Хелдерланд

ПОЛИТИЧЕСКИ ПРЕПОРЪКИ

ЕВРОПЕЙСКИЯТ КОМИТЕТ НА РЕГИОНИТЕ

1. констатира, че европейската интеграция се проявява на първо място по границите. Отворените граници и инфраструктурата, която свързва хората, формират сърцевината на европейския проект. Развитието на граничните региони в Европа се определя до голяма степен от наличието на инфраструктури, които улесняват връзките между градовете, предприятията и гражданите от двете страни на границата.

Неотдавнашната бежанска криза, която доведе до затваряне на границите, изправя много погранични региони пред нови предизвикателства, свързани с интегрираното им развитие.

2. Граничните региони все повече се разглеждат като функционални региони, които могат да използват потенциала за растеж и заетост единствено ако съществуват достатъчно връзки между двете страни на границата и европейската мрежа. Въздействието на миграцията в граничните региони следва да се оценява по балансиран начин, като се отчитат интересите на трансграничните работници, пазаруващите, МСП и туристите.

3. Сътрудничеството между регионите и страните следва да е насочено и към улесняването на заетостта от двете страни на границата. За населението на граничните региони изграждането на инфраструктура и качествени транспортни връзки представлява стимул за търсене на работа, съответстваща на полученото образование, дори когато това е свързано с по-дълъг път до местоработата. Това би довело до увеличаване на равнището на заетост и на съответствието между квалификациите и потребностите на пазара на труда, и би осигурило по-добро използване на човешкия капитал. Тук не става въпрос само за достъпността до зоните на икономическа дейност, но и за достъпността на съоръженията.

4. В настоящия документ се отделя централно място на трансграничните връзки с помощта на железопътния, автомобилния и — в по-малка степен — на водния транспорт. В него се разглеждат само граничните региони в рамките на Европейския съюз. Въпреки това, като взема предвид становището си относно стратегията за въздухоплаването⁽¹⁾, КР не забравя значението на въздушните и на морските връзки между периферните, островните и най-отдалечените региони, от една страна, и близките трансгранични региони, от друга, и отправя искане към Комисията при бъдещото преразглеждане на TEN-T това значение да бъде взето предвид.

5. Липсващите звена в инфраструктурата на граничните региони представляват част от по-обширната тема за недостига на финансови средства за развитието на местна и регионална инфраструктура. Необходимо е новаторско мислене за разрешаване на проблемите, свързани с мобилността в граничните региони.

6. През последните години Европейският съюз се съсредоточи върху осигуряването на централизираните решения за широкомащабната трансевропейска транспортна мрежа, по-специално посредством Механизма за свързване на Европа (МСЕ), но също и чрез „Хоризонт 2020“. На разположение са сравнително малко ресурси за децентрализираните инструменти, като програмата Interreg за изграждането на липсващи дребномащабни връзки в граничните региони в Европа, въпреки че тези програми отчитат много по-добре местните нужди на съответната трансгранична територия.

7. Механизмът за свързване на Европа (МСЕ) за седемгодишния период 2014—2020 г. вече финансира многобройни проекти от съществен интерес за мобилността в ЕС и по-голямата част от съответните ресурси е вече разпределена. Поради това би било важно да се поднови икономическата ангажираност на МСЕ, като се увеличи финансирането, отчасти чрез насърчаване на дейности за разполагане на всеобхватните мрежи и на системата от връзки към мрежата TEN-T в граничните райони.

⁽¹⁾ COR-2016-00007.

8. Затова търсенето и предлагането на финансова подкрепа за създаването, развитието или възобновяването на трансграничните транспортни връзки е въпрос от основно значение. Целта следва да бъде по-уеднаквено третиране на държавите по отношение на реда и условията за съфинансиране. Държавите членки имат във всички случаи важна роля по отношение на финансирането на дейностите.

9. Мрежата TEN-T е от съществено значение за устойчивото развитие на европейските региони. По-голямата част от финансовите средства се използват за основните коридори на мрежата TEN-T. Не трябва обаче да се пренебрегват връзките с всеобхватните местни и регионални мрежи. Отправената от Европейската комисия през октомври 2016 г. покана за представяне на оферти по линия на Механизма за свързване на Европа, конкретно за трансгранични връзки, се приветства горещо като първа стъпка.

10. Тази покана за представяне на оферти за изграждане на липсващи връзки по линия на МСЕ е добър пример за възможен резултат от междуинституционалното сътрудничество между Европейската комисия, Европейския парламент, Европейския комитет на регионите, държавите членки и автономните области или засегнатите региони с цел определяне на общите предизвикателства в граничните региони, набелязване на възможни решения и осигуряване на необходимите средства за справяне с тези предизвикателства. Това сътрудничество може да се използва за изготвяне на заключения относно бъдещата структура на МСЕ след 2020 г. и да служи като модел за провеждане на сходни дейности в други области на политиката на ЕС.

11. Преразглеждането на многогодишната финансова рамка на ЕС в края на 2016 г. и текущите дебати относно бъдещото структуриране на политиката на сближаване след 2020 г. предлагат чудесна възможност да се направят нови предложения за подкрепа от страна на ЕС за изграждане на липсваща инфраструктура в граничните региони. По силата на принципа на субсидиарност най-подходящото решение би било да се позволи финансиране на тази инфраструктура (включително на такава от по-малък мащаб) в рамките на програми за трансгранично сътрудничество (Interreg A) и следователно да се увеличат средствата, които им се отпускат.

12. Проучването на тема „Потенциалът на изграждането на липсващите звена в дребната по мащаб инфраструктура в европейските гранични региони за растеж и заетост“⁽²⁾ представя редица конкретни случаи, които подкрепят тази теза.

Възможности за икономическо развитие

13. Граничните региони често се възприемат като периферни, но могат да бъдат и икономически центрове. Една добре функционираща система за мобилност е предпоставка за регионалния икономически растеж, териториалното сближаване и развитието на потенциала на трансграничните функционални зони. Именно в граничните региони все още има значително поле за подобрения в икономическото развитие и растежа на заетостта.

14. Посочва, че много гранични региони се възползват от трансграничната търговия. По-добър достъп и по-добро качество на връзките с помощта на автомобилния, железопътния и водния транспорт косвено ще допринесат за разрешаването на социално-икономическите проблеми, по-специално за намаляването на безработицата и за повишаването на качеството на живот на населението. Тези аспекти трябва да имат приоритетен характер по отношение на достъпа до механизъм за финансиране с гранично значение.

15. Туризмът може да служи като стимул за подобряване на инфраструктурата. От друга страна, подобряването на инфраструктурата може да доведе и до увеличаване на туризма. Подобни катализатори би следвало да се използват за развитие. Целесъобразно е, по-специално, да не се пренебрегва ролята на трансграничните велосипедни мрежи при насърчаването на туризма.

16. При трансграничните връзки развитието на пазарното търсене може да отнеме повече време. Освен това по-високите разходи правят по-несигурно постигането на баланс между разходи и ползи, особено в началния период. Това изисква внимание при финансовия инженеринг на проектите. Той е от съществено значение и по отношение на възвръщаемостта на инвестициите и поради последиците за икономическата дейност от инвестиции в инфраструктура, направени в рамките на програмите за трансгранично сътрудничество и на програмите за развитие на транспорта. Различната комбинация от източници на финансиране, размерът на собствения принос, процентът на финансиране за дейности и разходите за участниците в консорциума са все фактори от решаващо значение от гледна точка на проектите. С оглед на това Комитетът препоръчва, когато проектите за благоустройство на транспортните структури са от значение и за двете държави, за всеки граничен район да бъдат приемани единни насоки и правила, общи за държавите членки, с цел още по-ефективна финансова допустимост на проектите.

⁽²⁾ <http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/Potential-missing-link.pdf>

Инфраструктура и услуги

17. При преодоляването на липсващите звена става въпрос за изграждане на инфраструктура, но и за улесняване на услуги, като напр. нови връзки на обществения транспорт и превоза на товари. Може да става въпрос и за възобновяване на съществуваща линия. Основна роля за осъществимостта на нови връзки има търсенето на пазара.

18. За попълването на липсващите трансгранични връзки е необходимо интегрално обвързване както на транспорта на стоки и превоза на пътници, така и на всички видове транспорт — автомобилен, железопътен и воден. Специално внимание следва да се отдели на изграждането на безпрепятствена трансгранична система за издаване на билети и за информация, благоприятстваща интермодалността. За целта от съществено значение са участието и координацията на различните предприятия, опериращи по въпросните връзки, по-специално на държавните предприятия, както и на държавите и регионите в рамките на техните правомощия.

19. Първа стъпка в това отношение е по-доброто съгласуване на разписанията на обществения транспорт в граничните региони. Втора стъпка би могла да бъде предоставянето на трансгранични концесии за обществения транспорт.

20. Бавните видове транспорт като велосипедния могат да играят важна роля в граничните региони. В много случаи велосипедът представлява вид транспорт, допълващ обществения транспорт; той се използва все повече, особено в градовете, страдащи от задръствания. За тази цел са необходими трансграничен подход и качествена трансгранична мрежа от инфраструктури за велосипеден транспорт. Развитието на мрежата от европейски велосипедни маршрути ще допринесе и за подобряването на достъпността на туристическите дестинации и в този смисъл може да се счита за социална и икономическа цел.

21. В селските и по-слаборазвитите в икономическо отношение райони е препоръчително интегрираното планиране, за да се премахнат затрудненията пред достъпа до местоработата и съоръженията.

Необходимо е многостепенно трансгранично сътрудничество.

22. Граничните пунктове трябва да са разположени не само по основната инфраструктурна мрежа, но и по всеобхватните мрежи. Това не само създава възможност за по-гъвкав транспорт между дома и работното място, но и прави достъпни работните места от двете страни на границата. За да се създаде безпрепятствена система за мобилност, е необходимо по-тясно трансгранично сътрудничество между всички равнища на управление и всички заинтересовани партньори.

23. Това изисква и съвместна политическа инициатива от страна на Европейския парламент, Европейската комисия, Европейския комитет на регионите и държавите членки, която може да включва следните елементи:

- използване на текущия трансграничен преглед на Европейската комисия за премахване на съществуващите пречки пред трансграничните транспортни решения. Комитетът на регионите е ангажиран да играе активна роля за преодоляване на тези пречки,
- създаване на платформа за оценяване на съществуващите проекти и разпространение на насоки и добри практики,
- разработване на общ портфейл от проекти във връзка с транспортната инфраструктура в граничните региони, със силната подкрепа на ГД „Мобилност и транспорт“ на Европейската комисия, който да насърчава обмена на знания и сътрудничеството за справяне с предизвикателствата на трансграничната мобилност,
- използване на програми по Interreg A, за да се улеснят по-доброто планиране на трансгранични инфраструктури, съоръжения и интегрирането на услуги и по-широкото използване на Европейската група за териториално сътрудничество (ЕГТС) за реализирането на трансгранични инвестиции, включително на границите между държавите членки и трети държави, и по-специално за развитието на трансгранични отсечки на транспортната инфраструктура, както и на други структури за трансгранично сътрудничество, които чрез своите институционални дейности допринасят за това планиране.

24. В рамките на инициативата може да се създаде общ портфейл от проекти във връзка с транспортната инфраструктура и уеднаквяването на оперативните правила в граничните региони, който може да бъде наблюдаван и подкрепян в политически план.

ГД „Мобилност и транспорт“ може да изпълнява координираща роля по отношение на инициативите, обмена на знания и сътрудничеството във връзка с трансграничната мобилност и портфейла от проекти.

25. Interreg може да предложи повече от финансиране. Тази инициатива може да улесни и по-доброто планиране на трансгранична инфраструктура и съоръжения. Сътрудничеството посредством съвместните структури на Interreg A (европейско трансгранично сътрудничество) може да играе важна роля за координирането на подходите и намирането на решения на проблемите, свързани с трансграничната мобилност.

26. Усвояването на инвестициите може да се подобри чрез засилено използване на Европейската група за териториално сътрудничество (ЕГТС). Тя предлага предимства и за развитието на трансгранични отсечки от транспортни инфраструктури.

Гражданско участие на ранен етап

27. Гражданите следва да бъдат привличани на ранен етап в разработването на трансгранични проекти. Това е от съществено значение за успешното осъществяване на проектите и допринася за възприемането им от обществеността. По този начин се разширява и информираността на гражданите за възможностите, които предоставят граничните зони.

28. При развитието на трансграничните връзки следва да се отчита промяната на нагласите спрямо отворените граници, в частност поради бежанската криза, безработицата и надигащата се вълна на национализъм.

29. Следва да се насърчават инициативи за интегриране на населението в граничните райони на държавите — членки на ЕС с обща граница, както и в граничните райони със съседните на ЕС държави. Развитието на транспортните връзки би могло да допринесе за по-доброто взаимно опознаване. Тези подобрения ще сближат гражданите и предприятията и ще повлияят благоприятно върху качеството на живот на гражданите от двете страни на границата.

Необходимо е хармонизиране на техническите и регулаторните аспекти.

30. За ефикасното свързване на трансграничната инфраструктура и за осигуряване на уеднаквен подход към тях от страна на различните заинтересовани държави е необходимо да бъдат хармонизирани техническите и регулаторните аспекти и аспектите, свързани с финансирането. Преди всичко трябва да бъдат стандартизирани железопътните линии и връзки, напр. електрифицирането и европейските системи за безопасност (ERTMS), както и да се решат проблемите, свързани с различните съществуващи стандарти в много източноевропейски държави за ширината на междурелсието на железопътните линии. В областта на хармонизирането на техническите аспекти следва да се спомене и премахване на пречките пред комуникацията и разпространението на информация, както и създаването на обща платформа за предоставяне на информация на ползвателите, продажбата на билети по интернет и модернизацията на предаването на данни за инфраструктурата. За постигането на тези цели от съществено значение са участието и координацията на държавните управляващи органи на железопътните инфраструктури с правомощия по отношение на въпросните трансгранични връзки.

31. Освен техническото хармонизиране е нужно и хармонизиране на законодателството и на процедурите за издаване на разрешение, включително и с цел хармонизиране на графика за извършване на трансграничните дейности. Трансграничното отдаване на концесия на обществения транспорт може да ускори подобряването на системата за трансгранична мобилност. Би трябвало да се работи в много по-голяма степен с трансграничните регионални транспортни зони и органите, компетентни в областта на трансграничния транспорт.

32. Прилагането и евентуалното разширяване на предложението на Люксембург за въвеждане на „инструмент за определянето и прилагането на специфични разпоредби в трансграничните региони“ би позволило правни и технически разпоредби на една държава да се прилагат в граничеща с нея държава в случай на малки участъци на трансграничните транспортни връзки. Това би могло да доведе до намаляване на техническите пречки и разходи. КР призовава Комисията да разгледа предложението за европейска трансгранична конвенция за въвеждане на специфични разпоредби в пограничните региони, да оцени възможното използване на тази конвенция и да представи предложение относно реда и условията за прилагането ѝ.

Инфраструктурата отваря границите и привлича финансиране

33. По-голямата част (95 %) от средствата на ЕС (TEN-T-MCE) отиват за основните коридори на TEN-T. Малките проекти за всеобхватна мрежа и дейностите по свързването с TEN-T, въпреки че са от основно значение за разрешаването на конкретни проблеми и за развитието на трансграничните отношения и икономики, често не са допустими за (съ) финансиране, включително и за финансиране на национално равнище. Това отчасти се дължи на местоположението край границата. Вътрешните линии и връзки често имат по-голям обем.

34. Съгласувани пакети от относително малки проекти могат да допринесат в значителна степен за отстраняване на пречките в граничните региони. Затова в европейския дневен ред на по-малките трансгранични инфраструктурни проекти трябва да се отреди същият приоритет, както и на по-големите проекти по TEN-T. Редом с инфраструктурните дейности е целесъобразно да се подчертаят инициативите за развитие на координирани услуги и инициативи между съседни държави,

насочени към управление на търсенето на мобилност, като например дейностите, насочени към ограничаване на използването на частни превозни средства и насърчаване на използването на колективни или съвместни форми на мобилност. Успоредно с ресурсите на Съюза, инвестициите в инфраструктура изискват и собствен принос. Малките и големите проекти, финансирани от фондове на ЕС (ЕСИ фондове), изискват партньорите по проекта да участват със собствени средства. На равнището на държавите членки тези средства следва да бъдат допълнени с национално (съ)финансиране в различен размер, въз основа на разпределението на правомощията в съответната държава членка. Трансграничните проекти и финансовата стабилност на партньорите в консорциума са гаранция за успешното изпълнение и набиране на средства.

35. По отношение на превоза на стоки може да е целесъобразно да се насърчават дейности за хармонизиране на правилата за движението по пътищата, като се реализират инициативи за намаляване на въздействието върху пътната мрежа на действащите в някои държави ограничения и се насърчава развитието на интермодални терминали за железопътен и автомобилен транспорт, които да обслужват трансграничния трафик.

36. Алтернативни модели на финансиране биха могли да бъдат от полза. В този контекст от съществено значение е опростяването на правилата за възлагането на обществени поръчки и за държавната помощ. При планирането на използването на преки ресурси на Съюза може да възникне несигурност още на етапа на разработване на проекта във връзка с гаранциите за собствения принос на държавните и недържавните участници. С оглед на мащаба на инвестициите в инфраструктура заслужава да се обмисли възможността за създаване на фонд за собствени ресурси, предназначен за развитие на транспорта и помощ за разработване на проекти, както и на общи и национални фондове. В случай на проекти за трансгранично сътрудничество пред партньорствата могат да възникнат проблеми още на етап планиране поради липсата на собствен принос.

37. Европейският фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ) предлага възможности за новаторско финансиране на проекти за мобилност и инфраструктура в граничните региони. Затова КР приветства засилената ориентация на ЕФСИ 2.0 към финансирането на по-голям брой трансгранични и устойчиви проекти.

38. ЕФСИ функционира по-добре при наличието на трансгранични финансови организации или сътрудничество. Следва да се проучи въпросът, доколко ЕГТС биха могли да бъдат подходящи структури за подкрепа от ЕФСИ и/или ЕИБ и как да се използват максимално.

39. По отношение на ЕФСИ е целесъобразно да се разработят допълнителни финансови инструменти във връзка с гаранциите, така че да се насърчи извършването на дейности от трансграничен интерес, които въпреки че са от основно значение от гледна точка на мрежите и подобряването на мобилността и услугите, са с ниска възвръщаемост.

40. Електрифицирането на съществуващата железопътна инфраструктура, експлоатирана в добри условия, може да бъде обект на координирано използване на ЕФСИ.

Значение на географската обусловеност и съотношението между разходите и ползите

41. Не всички гранични региони имат едни и същи характеристики и се намират на едно и също ниво. Някои гранични региони са метрополни, а други — с преобладаващо селски характер. Географското положение и естествените бариери оказват влияние върху възможностите за реализирането на адекватни и ефикасни трансгранични връзки, като освен това са и фактори, които следва да насърчават регионите с преобладаващо селски характер или периферните региони, които се намират в стратегическа позиция, но които разполагат с много малко трансгранични връзки. Поради разликите в развитието на различните региони редица икономически и социални явления — по-специално състоянието на заетостта — в регионите, граничещи с трети страни, оказват значително въздействие върху усилията за икономическо развитие на граничните региони.

42. В регионите, в които влизат и островни територии, фериботите често са единствената връзка с околните райони. Необходимо е да им се отдели специално внимание.

43. Трябва да се обърне специално внимание на трансграничните планински региони. Някои планински вериги представляват гранични бариери с труден достъп, които изискват извършването на подходящи и скъпи преустройства (виадукти, тунели и др.). По-добрите железопътни връзки в планинските райони могат значително да намалят емисиите на CO₂ и да подобрят качеството на въздуха, както и да повишат туристическия потенциал и по този начин да допринесат за демографската и екологичната жизнеспособност на планинските региони.

44. При разработването и вземането на решения във връзка с трансгранични проекти трябва да се прави анализ на разходите и ползите и да се предприемат подготвителни действия, които да гарантират успеха на разработваните проекти. Една инфраструктурна връзка, напр. железопътна линия, често е твърде скъпа. По време на изпълнението на проектите следва да се помисли за тръжните, правните и финансовите процедури и процедурите за анализ на съществуващите рискове, които процедури често се различават в отделните държави членки. В процеса на вземане на решение трябва да се отчитат и експлоатационните разходи, свързани с железопътната връзка.

45. Не бива да се възприемат само краткосрочни бизнес модели, а трябва да се взема предвид стратегическата стойност на новите връзки, които могат да действат като катализатор за развитие в (периферните) гранични региони. По тази причина при трансграничните проекти следва да се вземат предвид, още на етапа на планиране и анализ на разходите за инфраструктурата, стратегиите за развитие на транспорта, приети от държавите членки, както и свързаните с тях национални стратегии за развитие, насочени към опазване на околната среда, технологичните изследвания и иновациите, и да се осигури съгласуваност с тях.

Брюксел, 8 февруари 2017 г.

Председател
на Европейския комитет на регионите
Markku MARKKULA
