

Stanovisko Evropského výboru regionů – Chybějící dopravní spojení v příhraničních regionech

(2017/C 207/05)

Zpravodaj: Michiel SCHEFFER (NL/ALDE), člen výkonné rady provincie Gelderland**POLITICKÁ DOPORUČENÍ**

EVROPSKÝ VÝBOR REGIONŮ

1. konstatuje, že evropská integrace je viditelná především na hranicích. Otevřené hranice a infrastruktura, která lidi spojuje, jsou jádrem evropské myšlenky. Rozvoj příhraničních regionů je v Evropě v této souvislosti z velké míry ovlivněn dostupností infrastruktury, která umožňuje propojení mezi městy, podniky a občany na obou stranách hranice.

Nedávná uprchlická krize, jež vedla k uzavření hranic, představuje pro mnoho příhraničních regionů nové výzvy v oblasti integrovaného rozvoje regionu.

2. Na příhraniční regiony se stále častěji pohlíží jako na funkční regiony, které mohou svůj potenciál pro růst a pracovní příležitosti využít pouze tehdy, bude-li existovat dostatečné propojení mezi oběma stranami hranice a evropskou sítí. Dopad migrace v příhraničních regionech by měl být posuzován vyváženým způsobem a měly by být zohledněny zájmy přeshraničních pracovníků, zákazníků, malých a středních podniků a turistů.

3. Spolupráce mezi regiony a státy by měla být zaměřena i na usnadnění v oblasti zaměstnávání na obou stranách hranice. Rozvoj infrastruktury a kvalitních dopravních spojení motivuje obyvatele příhraničních regionů k tomu, aby si hledali práci odpovídající jejich kvalifikaci i ve větší vzdálenosti od místa bydliště. Zvýšily by se tak ukazatele zaměstnanosti a přizpůsobení kvalifikací potřebám trhu práce a byl by tudíž i lépe využíván potenciál lidského kapitálu. Nejde jen o zajištění dostupnosti hospodářsky činných oblastí, ale také o zajištění dostupnosti zařízení.

4. V tomto dokumentu se věnuje klíčová pozornost přeshraničnímu železničnímu a silničnímu spojení, v menší míře i vodním cestám. Dokument se zabývá pouze příhraničními regiony v rámci Evropy. Rovněž vzhledem ke stanovisku ke strategii pro letectví⁽¹⁾ však VR nezapomíná na význam, jež mají jak letecká, tak námořní spojení mezi okrajovými, ostrovními regiony a nejvzdálenějšími regiony na jedné straně a blízkými přeshraničními územními celky na straně druhé, a žádá Komisi, aby se tato situace zohlednila v příštím přezkumu TEN-T.

5. Problematika chybějících spojení v infrastruktuře v příhraničních regionech tvoří součást širšího tématu, kterým je nedostatek finančních prostředků pro rozvoj místní a regionální infrastruktury. Pro řešení otázek mobility v příhraničních regionech je třeba inovačního myšlení.

6. V uplynulých letech se Evropská unie soustředila především na předkládání centralizovaných řešení pro rozsáhlou transevropskou dopravní síť, zejména v rámci Nástroje pro propojení Evropy, ale i programu Horizont 2020. Pro decentralizované nástroje jako program Interreg je k dispozici poměrně málo prostředků na vybudování chybějících drobných infrastrukturních propojení v evropských příhraničních oblastech, i když tyto programy mnohem lépe zohledňují místní potřeby dotčeného přeshraničního území.

7. Z Nástroje pro propojení Evropy na sedmileté období 2014–2020 již byla financována řada projektů, které mají značný význam pro mobilitu v Unii, a příslušné prostředky na ně již byly z větší části přiděleny. Proto by měl být obnoven finanční závazek Nástroje pro propojení Evropy a navýšeny prostředky na něj, přičemž je třeba podpořit mj. i opatření k vytvoření globální sítě a systému spojení se sítí TEN-T v příhraničních regionech.

⁽¹⁾ COR-2016-00007.

8. Klíčovým úkolem je proto také výzkum a poskytnutí finanční podpory na opatření týkající se vytváření, posílení či obnovování přeshraničních dopravních spojení, přičemž je třeba se zaměřit na to, aby v členských státech platila pokud možno jednotná pravidla spolufinancování. Tyto státy mají v každém případě při financování projektů důležitou úlohu.

9. Transevropské dopravní sítě (TEN-T) jsou pro udržitelný rozvoj evropských regionů klíčové. Převážná část finančních prostředků směřuje do hlavních koridorů této sítě. Ze zřetele však nesmíme ztratit ani propojení s místními a regionálními sítěmi, o něž se tyto sítě TEN-T opírají. Výzva k podávání návrhů týkajících se Nástroje pro propojení Evropy – sítě TEN-T, kterou Evropská komise zveřejnila v říjnu 2016 konkrétně pro přeshraniční propojení, je vítána jako první krok.

10. Tato výzva pro Nástroj pro propojení Evropy týkající se chybějících spojení je dobrým příkladem možného výsledku interinstitucionální spolupráce mezi Evropskou komisí, Evropským parlamentem, Evropským výborem regionů, členskými státy, autonomními oblastmi či dotčenými regiony, a pokud jde o definování společných výzev příhraničních regionů, popis možných řešení a poskytnutí nezbytných prostředků na vypořádání se s těmito výzvami. Tato spolupráce by mohla sloužit ke stanovení možných závěrů ohledně budoucí podoby Nástroje pro propojení Evropy v období po roce 2020 a sloužit jako vzor pro podobné aktivity v jiných oblastech politiky EU.

11. Revize víceletého finančního rámce EU ke konci roku 2016 a probíhající debaty o podobě politiky soudržnosti po roce 2020 jsou skvělou příležitostí pro předložení nových návrhů podpory EU pro vybudování chybějící infrastruktury v příhraničních regionech. V souladu s principem subsidiarity by nejvhodnějším řešením bylo umožnit financování této infrastruktury (vč. infrastruktury menšího rozsahu) v rámci programů přeshraniční spolupráce (Interreg A) a odpovídajícím způsobem navýšit jejich alokaci.

12. Studie „The potential of closing missing links of small scale infrastructure in Europe's border regions for growth and employment – recommendations for the way ahead“ (Budování chybějících spojení v drobné infrastruktuře evropských příhraničních regionů a jeho potenciál pro růst a zaměstnanost⁽²⁾) uvádí velké množství případových studií, které tento stav dokládají.

Příležitosti pro hospodářský rozvoj

13. Regiony na hranicích jsou často považovány za okrajové, mohou však být hospodářskými uzly. Dobře fungující systém mobility je přitom předpokladem regionálního hospodářského růstu, územní soudržnosti a rozvoje potenciálu přeshraničních funkčních oblastí. Právě v příhraničních oblastech lze ještě dosáhnout velkého přínosu v oblasti hospodářského rozvoje a tvorby pracovních míst.

14. Upozorňuje na to, že řada příhraničních regionů těží z přeshraničního obchodu. Zlepšení dostupnosti a zkvalitnění spojení v silniční, železniční a vodní dopravě by nepřímo umožnilo vyřešit socioekonomické problémy, včetně snížení počtu nezaměstnaných osob a zvýšení kvality života obyvatel. Tyto aspekty by měly být prioritou při přístupu k mechanismu příhraničního financování.

15. Cestovní ruch může sloužit jako hnací síla pro zlepšování infrastruktury. Zlepšení infrastruktury pak zase může vést rovněž k růstu cestovního ruchu. Je třeba prozkoumat použití takových katalyzátorů pro rozvoj. Zejména nesmí být opomíjen význam přeshraničních sítí cyklostezek pro oblast cestovního ruchu.

16. U přeshraničních spojení může rozvoj poptávky na trhu trvat déle. Vyšší náklady rovněž vedou k větší nejistotě ohledně vyváženosti mezi náklady a přínosy, zejména v počátečním období. Je tedy nutné věnovat velkou pozornost finančnímu inženýrství projektů. Finanční inženýrství projektů má rovněž zásadní význam z hlediska návratnosti investic a důsledků pro hospodářskou činnost v oblasti investic do infrastruktury probíhajících v rámci programů přeshraniční spolupráce a rozvojových programů v dopravě. Rozdílné složení zdrojů financování, výše vlastního příspěvku, sazba financování činností a náklady účastníků konsorcia jsou z hlediska projektů rozhodujícími faktory. Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem Výbor navrhuje, pokud jsou úpravy dopravní infrastruktury pro obě dotčené země rozsáhlé, stanovit pro každou příhraniční oblast jednotné pokyny a předpisy, které budou pro členské státy společné, aby byla finanční způsobilost projektů ještě účinnější.

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

Infrastruktura a služby

17. Při řešení chybějících spojení jde o vybudování infrastruktury, jakož i o umožnění služeb, jakými jsou např. nové spoje hromadné a nákladní dopravy. Může jít rovněž o znovuzprovoznění existující tratě. Ústřední úlohu pro realizovatelnost nových spojů přitom hraje poptávka na trhu.

18. Při řešení chybějících přeshraničních spojení je nutné zaujmout integrovaný přístup zahrnující jak nákladní, tak osobní přepravu, jakož i všechny druhy dopravy – silniční, železniční a lodní. Zvláštní pozornost by se měla věnovat přeshraničnímu systému prodeje jízdenek a poskytování informací, který by neobsahoval žádné překážky a podporoval by intermodalitu. Za tímto účelem by bylo nutné zapojit různé podniky působící na těchto spojeních a koordinovat je, zejména ty státní, jakož i členské státy a regiony v oblasti jejich pravomocí.

19. Prvním krokem je lepší sladění jízdních řádů hromadné dopravy v příhraničních oblastech. Druhým by mohly být přeshraniční koncese na hromadnou dopravu.

20. Pomalé druhy dopravy, jako jsou jízdní kola, mohou být v příhraničních oblastech velmi významné. Jízdní kola totiž v řadě případů představují doplňkový způsob dopravy vedle hromadných dopravních prostředků a jsou stále využívanější zejména ve městech, která se potýkají s hustým provozem. Za tímto účelem jsou zapotřebí přeshraniční přístup a přeshraniční síť kvalitní cyklistické infrastruktury. Rozvoj dopravy související se sítí cyklistických tras EuroVelo také pomáhá zlepšit přístupnost destinací cestovního ruchu, takže jej lze považovat za sociální a hospodářský cíl.

21. I ve spíše venkovských a v méně hospodářsky rozvinutých oblastech je třeba upřednostnit integrované plánování, aby byly odstraněny překážky, jež brání v dostupnosti některých pracovišť a zařízení.

Potřeba víceúrovňové přeshraniční spolupráce

22. Překračování hranic se nemusí vázat pouze na hlavní síť infrastruktury, ale může vycházet i ze sítí, o něž se hlavní síť opírá. To umožní plynulejší dopravu mezi domovem a prací a zpřístupní pracovní místa na opačných stranách hranic. Pro vytvoření hladce fungujícího systému mobility je nezbytná větší přeshraniční spolupráce mezi všemi stupni veřejné správy a zúčastněnými stranami.

23. Potřeba je také přijmout společnou politickou iniciativu ze strany Evropského parlamentu, Evropské komise, Evropského výboru regionů a členských států, jež by mohla zahrnovat následující prvky:

- využití probíhajícího přeshraničního přezkumu Evropské komise za účelem odstranění existujících překážek přeshraničních dopravních řešení. Výbor regionů je odhodlán sehrát aktivní úlohu při překonávání těchto překážek;
- zřízení platformy pro hodnocení stávajících projektů a šíření modelů a osvědčených postupů;
- vytvoření společného seznamu projektů týkajících se dopravní infrastruktury v příhraničních regionech za silné podpory GR MOVE Evropské komise, které by propagovalo sdílení znalostí a spolupráci v oblasti problémů s přeshraniční mobilitou;
- využití programu Interreg A k usnadnění lepšího plánování přeshraniční infrastruktury a zavádění a integrace služeb a využití evropského seskupení pro územní spolupráci (ESÚS) k uskutečňování přeshraničních investic, a to i na hranicích mezi členskými státy a třetími zeměmi, zejména k rozvoji přeshraničních úseků dopravní infrastruktury, jakož i jiných struktur přeshraniční spolupráce, jež by rozvojem svých institucionálních činností přispívaly k tomuto plánování.

24. Součástí iniciativy může být společný seznam projektů týkajících se dopravní infrastruktury a sjednocení provozních norem v příhraničních regionech, jež by mohl být monitorován a podporován na politické úrovni.

GR MOVE by mohlo za Evropskou komisi zajistit koordinační úlohu v iniciativách, sdílení znalostí a spolupráci v oblasti problémů s přeshraniční mobilitou a seznamem projektů.

25. Program Interreg může být něčím více než jen podporou financování a může také usnadnit lepší plánování přeshraniční infrastruktury a služeb. Spolupráce v souvislosti s Interreg A může hrát významnou úlohu při sladování a řešení otázek přeshraniční mobility.

26. Provádění investic lze lépe dosáhnout prostřednictvím většího využití evropského seskupení pro územní spolupráci (ESÚS). To také přináší výhody pro rozvoj přeshraničních úseků dopravní infrastruktury.

Včasné zapojení občanů

27. Včasné zapojení občanů do rozvoje přeshraničních projektů je nezbytné pro úspěch těchto projektů a přispívá k jejich přijetí. Napomáhá také tomu, aby občané pochopili, jaké možnosti příhraniční oblasti nabízejí.

28. Při rozvíjení přeshraničních spojení je třeba zohlednit změny postojů k otevřeným hranicím, jež souvisejí zejména s uprchlickou krizí, nezaměstnaností a silícím nacionalismem.

29. Je třeba podporovat iniciativy, jež umožňují začleňovat obyvatele ze sousedících států Evropské unie a z přilehlých zemí, které hraničí s členskými státy. Podpora sítí dopravních spojení by přispěla k lepšímu vzájemnému poznání. Tato zlepšení by vyústila v přiblížení mezi občany a podniky, což by mělo dopad na kvalitu života občanů obou sousedních zemí.

Potřeba harmonizace techniky a pravidel

30. Pro dobré přeshraniční propojení infrastruktury a její rovnoměrnou harmonizaci ze strany různých zainteresovaných členských států je nutné sladit technické aspekty, právní úpravu a otázky financování. Zejména železniční tratě a spoje je třeba standardizovat. Příkladem jsou elektrifikace a evropské zabezpečovací systémy (evropský systém řízení železničního provozu, ERTMS) nebo problémy související s tím, že v mnoha zemích východní Evropy platí odlišné normy upravující širší nebo užší rozchod. V oblasti harmonizace technických aspektů je rovněž třeba zmínit odstranění překážek bránících komunikaci a šíření informací, vytvoření společné platformy pro informování uživatelů, internetový prodej jízdenek a modernizaci předávání údajů týkajících se infrastruktury. Pro dosažení těchto cílů bude zásadní zapojit provozovatele státní železniční infrastruktury, kteří mají pravomoci v těchto přeshraničních spojeních, a koordinovat je.

31. Kromě technické harmonizace je nezbytná také harmonizace právní úpravy a postupů schvalování, mj. s cílem sladit lhůty pro provádění přeshraničních opatření. Přeshraniční veřejné zakázky na hromadnou dopravu se mohou stát hnacím motorem pro zlepšení přeshraniční mobility. Je třeba mnohem více pracovat s přeshraničními regionálními dopravními oblastmi a přeshraničními dopravními orgány.

32. Uplatňování a možné rozšíření návrhu Lucemburska, aby se zavedl „nástroj pro přidělování a uplatňování zvláštních ustanovení týkajících se zlepšení přeshraniční spolupráce“, který by v případě malých úseků přeshraničních dopravních spojení umožnil uplatňování právních a technických ustanovení jedné země v jiné sousedící zemi. To by mohlo omezit technické překážky a snížit náklady. VR vyzývá Komisi, aby se návrhem evropské přeshraniční úmluvy o zvláštních ustanoveních v přeshraničních regionech zabývala, vyhodnotila její možné využití a představila návrh, jak jej implementovat.

Infrastruktura otevírá hranice a zaslouží si financování

33. Převážná část (95 %) finančních prostředků EU (Nástroj pro propojení Evropy – síť TEN-T) jde momentálně na hlavní koridory sítě TEN-T. Malé projekty týkající se sítě, o niž se síť TEN-T opírá (globální síť), a opatření zajišťující spojení se sítí TEN-T mají sice zásadní význam pro řešení specifických problémů, budování přeshraničních vztahů a rozvoj přeshraničních ekonomik, nyní však často nejsou brány v potaz, pokud jde o (spolu)financování či vnitrostátní financování. Děje se tak částečně z důvodu polohy na hranici. Vnitrostátní trasy a spojení jsou co do objemu často větší.

34. Související balíčky relativně menších projektů mohou podstatnou měrou přispět k odstranění překážek v příhraničních regionech. Přeshraniční menší projekty v oblasti infrastruktury by proto měly zaujímat stejně jako větší projekty sítě TEN-T prioritní postavení v evropské agendě. Kromě opatření v oblasti infrastruktury by měl být kladen zvláštní důraz na iniciativy v oblasti rozvoje služeb a na iniciativy koordinované příhraničními zeměmi a zaměřené na

řízení poptávky po mobilitě, jako jsou např. opatření proti využívání soukromých vozidel a opatření k prosazování využívání prostředků hromadné nebo sdílené mobility. Investice do infrastruktury vyžadují kromě zdrojů Unie rovněž vlastní příspěvek. Malé a velké projekty financované z prostředků EU (ESI fondy) potřebují vlastní příspěvek od partnerů projektu. Na úrovni členských států by měl být tento vklad rovněž v různé míře doplněn (spolu)financováním ze strany členského státu, vycházejícím z rozdělení pravomocí členského státu. Přeshraniční projekty, jakož i finanční stabilita partnerů v konsorciu jsou zárukou úspěšného provádění a získávání finančních prostředků.

35. V souvislosti s pohybem zboží by měla být podpořena opatření usilující o harmonizaci pravidel silničního provozu tím, že budou přijata opatření ke snížení dopadů omezení platných v některých státech na silniční provoz a bude prosazován rozvoj intermodálních terminálů pro železniční a silniční dopravu v zájmu přeshraniční dopravy.

36. Pomoci mohou alternativní modely financování, přičemž nezbytné je zjednodušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek a pravidel státní podpory. Při plánování využití přímých zdrojů Unie mohou nastat nejistoty již ve fázi vývoje projektu ohledně záruk vlastních příspěvků státních a nestátních subjektů. S ohledem na velký rozsah investic do infrastruktury by stálo za úvahu zřídit fond vlastních zdrojů určený na rozvoj dopravy a podporu vývoje projektů a také fondy společné a národní. V případě projektů přeshraniční spolupráce mohou problémy nastat již ve fázi plánování z důvodu neexistence vlastních příspěvků.

37. Evropský fond pro strategické investice (EFIS) poskytuje možnosti pro inovativní financování projektů v oblasti mobility a infrastruktury v příhraničních regionech. VR proto vítá vyšší zaměření EFIS 2.0 na financování více přeshraničních a udržitelných projektů.

38. EFIS funguje lépe za přítomnosti přeshraničních finančních institucí či přeshraniční spolupráce. Mělo by se prověřit, zda by ESÚS mohly být vhodnou strukturou a jak mohou být využity tak, aby byly způsobilé pro podporu z EFIS a/nebo EIB.

39. V rámci fondu EFIS by vedle záruk měly být vypracovány další finanční nástroje, aby se podpořilo provádění opatření přeshraničního zájmu, která jsou sice zásadní z hlediska sítí a zlepšení mobility a služeb, ale mají nízkou míru rentability.

40. Elektrifikace stávající a široce využívané železniční infrastruktury může být využita pro koordinované použití fondu EFIS.

Význam zeměpisné polohy a poměru nákladů a přínosů

41. Ne všechny příhraniční regiony mají stejné charakteristiky a stejnou úroveň. Některé příhraniční regiony mohou mít městský charakter a jiné spíše venkovský. Zeměpisná poloha a přírodní překážky mají vliv na možnosti realizace dostatečného množství účelných přeshraničních spojů, kromě toho, že jsou faktory, z nichž by měly mít prospěch například ve venkovštějších či v okrajových regionech, které se nacházejí ve strategickém postavení a mají nedostatečné přeshraniční spojení. Vzhledem k nerovnosti hospodářského rozvoje regionů mají hospodářské a sociální jevy – zejména situace v oblasti zaměstnanosti – v regionech sousedících se třetími zeměmi významný vliv na úsilí o hospodářský rozvoj příhraničních regionů.

42. V regionech, jež se částečně skládají z ostrovů, jsou trajekty často jediným spojením s okolním územím. Této skutečnosti je třeba věnovat zvláštní pozornost.

43. Zvláštní pozornost je nutné věnovat také hornatým příhraničním oblastem, jelikož některá pohoří představují obtížně překonatelnou hraniční překážku, která vyžaduje výstavbu odpovídající a nákladné infrastruktury (viadukty, tunely atd.). Lepší železniční spojení v horských oblastech mohou významně snížit emise CO₂, zlepšit kvalitu vzduchu a optimalizovat potenciál cestovního ruchu, a tím přispět k demografické a environmentální životaschopnosti horských oblastí.

44. Při rozvoji přeshraničních projektů a rozhodování o nich je třeba provést analýzy nákladů a přínosů a přípravné činnosti, které zajistí úspěch projektů rozvoje. Infrastrukturní spojení, jako je např. železniční trať, je často skutečně nákladné. Při provádění projektů je třeba mít na paměti existující postupy nabídkového řízení, právní a finanční postupy a postupy analýzy rizik, které jsou v jednotlivých členských státech často odlišné. Při rozhodování musí být rovněž zohledněny provozní náklady železničního spojení.

45. Nelze se omezit pouze na krátkodobou hospodářskou analýzu, ale je třeba se zabývat i strategičtějším významem nových spojení, jež mohou působit jako hnací motor rozvoje v (odlehých) příhraničních regionech. Pro přeshraniční projekty je rovněž třeba již ve fázi plánování a analýzy nákladů na infrastrukturu vzít v úvahu strategie rozvoje dopravy přijaté členskými státy i související vnitrostátní strategie rozvoje zaměřené na ochranu životního prostředí, technologický výzkum a inovace a zajistit soulad s nimi.

V Bruselu dne 8. února 2017.

předseda
Evropského výboru regionů
Markku MARKKULA
