

Det Europæiske Regionsudvalgs udtalelse — Manglende transportforbindelser i grænseregioner

(2017/C 207/05)

Ordfører: Michiel SCHEFFER (NL/ALDE), medlem af provinsstyrelsen for Gelderland**POLITISKE ANBEFALINGER**

DET EUROPÆISKE REGIONSUDVALG

1. Det Europæiske Regionsudvalg konstaterer, at den europæiske integration først og fremmest finder sted ved grænserne. Åbne grænser og infrastruktur, der forbinder folk, udgør kernen i det europæiske projekt. Udviklingen i Europas grænseregioner bestemmes desuden i vidt omfang af den tilgængelige infrastruktur, som muliggør forbindelser mellem byer, virksomheder og borgere på begge sider af grænsen.

Den seneste tids flygtningekrise, der har ført til lukning af grænser, giver mange regioner langs grænserne nye udfordringer med hensyn til en integreret udvikling af deres region.

2. Grænseregioner betragtes i stigende grad som funktionelle regioner, som udelukkende kan udnytte deres potentiale for vækst og beskæftigelse, hvis der er tilstrækkelige forbindelser mellem de to sider af grænsen og det europæiske net. Man bør på en afbalanceret måde vurdere migrationens betydning for grænseregionerne, hvor man tager højde for grænsearbejdere, handlende, SMV'er og turister.

3. Samarbejdet mellem regioner og lande bør desuden have til formål at fremme beskæftigelse på begge sider af grænsen. Udvikling af infrastruktur og transportforbindelser af høj kvalitet vil give den del af befolkningen, som bor i grænseregioner, incitament til at søge beskæftigelse i overensstemmelse med deres uddannelse, også når dette er forbundet med en længere vej til arbejde. Således kan der skabes en øget erhvervsfrekvens og en højere grad af matchning af kvalifikationer med arbejdsmarkedets behov og dermed opnås en bedre udnyttelse af den menneskelige kapital. Det handler i den forbindelse ikke kun om tilgængeligheden af områder med økonomisk aktivitet, men også om tilgængeligheden af faciliteter.

4. Denne udtalelse er centreret om grænseoverskridende forbindelser via jernbane, vej og i mindre omfang vand. Den vedrører kun grænseregioner internt i Europa. Dog erindrer RU, bl.a. under henvisning til udtalelsen om en luftfartsstrategi⁽¹⁾, om den betydning luft- og havforbindelser har for randområder og øregioner, regionerne i den yderste periferi og de nærtliggende grænseområder, og anmoder Kommissionen om, at dette forhold tages i betragtning i den kommende revision af TEN-T.

5. Manglende transportforbindelser i grænseregioner indgår i en bredere problematik: manglen på finansielle midler til udvikling af lokale og regionale infrastrukturer. Det er nødvendigt med en innovativ tilgang for at løse mobilitetsproblemerne i grænseregionerne.

6. I de senere år har EU hovedsagelig sat fokus på at finde centraliserede løsninger til det storstilede transeuropæiske transportnet, navnlig via Connecting Europe-faciliteten (CEF), men også Horisont 2020. Der står forholdsvis få midler til rådighed for decentraliserede instrumenter som Interreg-programmet til anlæggelse af manglende forbindelser af mindre målestok i de europæiske grænseregioner, på trods af at disse programmer i langt højere grad tager hensyn til de lokale behov i den pågældende grænseregion.

7. Connecting Europe-faciliteten for syvårsperioden 2014-2020 har allerede finansieret adskillige projekter af betydelig værdi for mobiliteten i EU og størstedelen af de relevante ressourcer er allerede blevet fordelt. Det er derfor vigtigt at forny facilitetens økonomiske forpligtelse ved at øge dens økonomiske midler og fremme gennemførelsesforanstaltninger for de samlede net og forbindelsessystemet til TEN-T-nettet i grænseområder.

⁽¹⁾ COR-2016-00007.

8. Det er derfor ligeledes særdeles vigtigt at undersøge muligheden for og tilvejebringelsen af finansiel støtte til etablering, forbedring eller genåbning af grænseoverskridende transportforbindelser, idet der tilstræbes en mere ensartet behandling af landene, hvad angår medfinansieringsmetoder. Medlemsstaterne spiller imidlertid en vigtig rolle i forbindelse med finansiering af arbejder.

9. TEN-T-nettet er nødvendigt for en bæredygtig udvikling af de europæiske regioner. Langt størstedelen af de finansielle midler går til TEN-T-nettets hovedkorridorer. Forbindelserne med de lokalt og regionalt dækkende net må imidlertid ikke tabes af syne. Kommissionens planer om en udbudsrunde i oktober 2016 for Connecting Europe-faciliteten, særligt vedrørende grænseoverskridende forbindelser, hilses i høj grad velkommen som et første skridt.

10. Denne CEF-efterlysning vedrørende manglende transportforbindelser er et godt eksempel på det mulige resultat af et interinstitutionelt samarbejde mellem Kommissionen, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Regionsudvalg, medlemsstaterne og de berørte regioner om udpegelse af fælles udfordringer i grænseregioner, undersøgelse af mulige løsninger og tilvejebringelse af de nødvendige midler til tackling af disse udfordringer. Et sådant samarbejde kunne danne grundlaget for en eventuel beslutningstagning i forbindelse med den fremtidige udformning af CEF efter 2020 og være en model for lignende aktiviteter inden for andre af EU's politikområder.

11. Revisionen af EU's flerårige finansielle ramme i slutningen af 2016 og de igangværende debatter om udformningen af samhørighedspolitikken efter 2020 er en enestående mulighed for at fremsætte nye forslag om EU-støtte til anlæggelse af den manglende infrastruktur i grænseregionerne. I overensstemmelse med nærhedsprincippet ville den bedste løsning være at muliggøre finansiering af denne infrastruktur (herunder mindre infrastrukturprojekter) inden for rammerne af programmer for grænseoverskridende samarbejde (Interreg A) og følgelig afsætte flere midler hertil.

12. Undersøgelsen: »The potential of closing missing links of small scale infrastructure in Europe's border regions for growth and employment«⁽²⁾ peger på en lang række casestudier, som understøtter dette synspunkt.

Muligheder for økonomisk udvikling

13. Grænseregioner betragtes ofte som perifere, men de kan udgøre et økonomisk knudepunkt. Et velfungerende mobilitetssystem er desuden en forudsætning for regional økonomisk vækst, territorial samhørighed og udvikling af grænseoverskridende funktionelle regioners potentiale. Navnlig i grænseregioner er der stadig gevinster at opnå i form af økonomisk udvikling og skabelse af arbejdspladser

14. Udvalget henviser til, at mange grænseregioner drager fordel af grænseoverskridende handel. En bedre udnyttelse af vej-, jernbane- og søtransportforbindelserne og en højere kvalitet af disse ville bidrage indirekte til løsningen af de socioøkonomiske problemer, bl.a. mindskelse af arbejdsløsheden og forbedring af befolkningens livskvalitet. Disse aspekter bør prioriteres i forbindelse med Connecting Europe-faciliteten.

15. Turisme kan fungere som primus motor for en forbedring af infrastrukturen. Omvendt kan en forbedret infrastruktur også føre til mere turisme. Sådanne katalysatorer for udvikling bør udnyttes. Der bør især ikke ses bort fra den rolle, som cykelruter på tværs af grænserne spiller i forbindelse med fremme af turismen.

16. Når det gælder grænseoverskridende forbindelser, kan der gå længere tid, før der udvikles en markedsefterspørgsel. De højere omkostninger fører ligeledes til en skrøbelig cost-benefit balance, især i indkøringsfasen. Man skal derfor være særlig opmærksom på projekters finansieringsteknik. De finansieringstekniske løsninger, der anvendes til projekterne, har også afgørende betydning for investeringsafkastet og for følgerne for den økonomiske aktivitet af investeringer i infrastruktur, som sker inden for rammerne af grænseoverskridende samarbejdsprogrammer og udviklingsprogrammer for transport. Sammensætningen af forskellige finansieringskilder, egenfinansieringen, de finansielle bidrag til aktiviteter og omkostningerne til konsortiets aktører er ligeledes afgørende faktorer for så vidt angår projekter. På baggrund af alle disse faktorer anbefaler udvalget, at man, når transportstrukturerne er betydelige for de to berørte lande, vedtager fælles retningslinjer og bestemmelser for hvert grænseområde, der er fælles for medlemsstaterne, for at opnå endnu mere effektive støttevilkår for projekterne.

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

Infrastruktur og serviceydelser

17. For spørgsmålet om manglende transportled drejer det sig ikke alene om anlæggelse af infrastruktur, men også om tilvejebringelse af serviceydelser, såsom nye forbindelser for offentlig transport og varetransport. Der kunne også være tale om en genåbning af en eksisterende linje. I den sammenhæng har markedsefterspørgslen afgørende betydning for nye forbindelsers praktiske gennemførlighed.

18. Afhjælpning af manglende forbindelser over grænserne forudsætter en integreret tilgang til såvel gods- og passagertransport som til alle transportformer, dvs. veje, jernbaner og vandveje. Man bør være særlig opmærksom på, at billet- og informationssystemer skal fungere frit uden hindringer og fremme intermodalitet. Derfor er det afgørende at inddrage og koordinere med de forskellige virksomheder, som varetager disse forbindelser, navnlig de statslige virksomheder, og det samme gælder lande og regioner, alt efter disses kompetenceområder.

19. Et første skridt i denne retning går i højere grad ud på at afstemme køreplanerne for den offentlige transport i grænseregionerne med hinanden. Et andet skridt kan være at indføre grænseoverskridende bevillinger for den offentlige transport.

20. Langsomme transportformer som f.eks. cykling kan komme til at spille en vigtig rolle i grænseregioner. Cykling er i mange tilfælde en transportform, der fungerer som supplement til offentlig transport. Cykler anvendes i stigende grad og bliver stadig mere konkurrencedygtige, navnlig i byer med trængselsproblemer. Dette kræver en grænseoverskridende strategi og et grænseoverskridende net af cykelinfrastruktur af høj kvalitet. Udviklingen af transport med forbindelse til det europæiske net af cykelruter bidrager også til at forbedre turistrejsemålenes tilgængelighed og kan således betragtes som en social og økonomisk målsætning.

21. Selv i de mere landlige og i økonomisk henseende mindre udviklede områder anbefales der en integreret planlægning for således at fjerne de barrierer, der måtte hindre adgangen til visse arbejdspladser og faciliteter.

Det er nødvendigt med et grænseoverskridende samarbejde på flere niveauer

22. Der skal ikke kun være grænseovergange på hovedinfrastrukturnettet, men også på de underliggende net. Dette muliggør mere fleksible transportmuligheder mellem hjem og arbejde og gør job på den anden side af grænsen tilgængelige. Et styrket grænseoverskridende samarbejde mellem alle forvaltningsniveauer og interessenter er nødvendigt for at skabe et gnidningsfrit mobilitetssystem.

23. Det kræver endvidere et fælles politisk initiativ fra Europa-Parlamentet, Kommissionen, Det Europæiske Regionsudvalg og medlemsstaterne, der kunne omfatte følgende:

- anvendelse af den igangværende grænseoverskridende revision, som Kommissionen har iværksat med henblik på at fjerne de eksisterende hindringer for grænseoverskridende transportløsninger. Regionsudvalget er fast besluttet på at spille en aktiv rolle, når det gælder at fjerne disse hindringer
- etablering af en platform for vurdering af eksisterende projekter og formidling af retningslinjer og god praksis
- udvikling af en fælles projektplanlægning for transportinfrastruktur i grænseregioner med solid støtte fra Kommissionens GD MOVE og fremme af udveksling af viden og samarbejde om grænseoverskridende mobilitetsproblemer
- anvendelse af Interreg A-programmer til at fremme bedre planlægning af den grænseoverskridende infrastruktur, faciliteter og integrering af tjenester samt øget brug af en europæisk gruppe for territorielt samarbejde (EGTS) til gennemførelse af grænseoverskridende investeringer, også ved grænser mellem medlemsstater og tredjelande, og frem for alt udvikling af grænseoverskridende elementer i transportinfrastrukturen. Der bør også drages nytte af andre strukturer for grænseoverskridende samarbejde, som i kraft af deres institutionelle aktiviteter bidrager til denne planlægning.

24. Initiativet kan være en fælles projektplanlægning for transportinfrastruktur og for harmonisering af operationelle standarder i grænseregioner, hvilket kan overvåges og støttes på politisk niveau.

Inden for Kommissionen kan GD MOVE spille en koordinerende rolle for initiativer, udveksling af viden og samarbejde omkring spørgsmålet vedrørende grænseoverskridende mobilitet og projektplanlægning.

25. Interreg kan byde på mere end blot finansiering, idet det også kan fremme bedre planlægning af grænseoverskridende infrastruktur og faciliteter. Samarbejdet inden for Interreg A kan få stor betydning i forbindelse med at samordne og løse de grænseoverskridende mobilitetsproblemer.

26. Gennemførelsen af investeringer kan forbedres, ved at man i større grad gør brug af den europæiske gruppe for territorielt samarbejde (EGTS). Dette indebærer også fordele, når der skal udvikles grænseoverskridende strækninger af transportinfrastrukturen.

Tidlig inddragelse af borgerne

27. Borgerne bør inddrages tidligt i udviklingen af grænseoverskridende projekter. Dette er afgørende for en vellykket gennemførelse af projekterne og fremmer borgernes accept af disse. Det vil også styrke borgernes kendskab til de muligheder, der findes i grænseregioner.

28. Det er vigtigt, at man i forbindelse med udviklingen af grænseoverskridende forbindelser er opmærksom på holdningerne til åbne grænser, der ændres som følge af bl.a. flygtningekrisen, arbejdsløshed og øget nationalisme.

29. Der bør tilskyndes til initiativer, som gør det muligt at integrere befolkningsgrupper fra EU-medlemsstaternes og tilstødende tredjelandes grænseområder. Støtte til transportforbindelser kan bidrage til gensidig forståelse. Disse forbedringer kan føre til en tilnærmelse mellem borgere og virksomheder, som har en positiv effekt på livskvaliteten for borgere på begge sider af grænsen.

Teknisk og reguleringsmæssig harmonisering er tiltrængt

30. En teknisk, reguleringsmæssig og finansieringsmæssig harmonisering er nødvendig for at sikre gode grænseoverskridende forbindelser i infrastrukturen, som de forskellige berørte medlemsstater griber an på en ensartet måde. Der er især behov for at standardisere jernbanelinjer og forbindelser, såsom elektrificering og europæiske sikkerhedssystemer (ERTMS), ligesom sporvidden for jernbaner, hvor forskellige standarder i mange østeuropæiske lande volder problemer. For så vidt angår harmonisering af tekniske aspekter, er det også vigtigt at nævne fjernelse af hindringer for kommunikation og formidling af information samt oprettelsen af en fælles platform til information af brugerne, onlinesalg af billetter og modernisering af overførslen af data vedrørende infrastruktur. For at opfylde disse mål er det afgørende at inddrage og koordinere med de statslige forvaltere af jernbaneinfrastrukturen, som har kompetence med hensyn til disse grænseoverskridende forbindelser.

31. Udover en teknisk standardisering er det nødvendigt at harmonisere lovgivningen og godkendelsesprocedurerne, bl. a. for at bringe tidsplanerne for gennemførelsen af grænseoverskridende foranstaltninger på linje. Tildelingen af grænseoverskridende bevillinger for den offentlige transport forventes at forbedre den grænseoverskridende mobilitet. Der må arbejdes meget mere med grænseoverskridende regionale transportområder og grænseoverskridende transportmyndigheder.

32. En anvendelse og eventuel udvidelse af det luxembourgske forslag om at indføre et »redskab til fastlæggelse og anvendelse af særlige bestemmelser i grænseoverskridende regioner,« hvilket vil gøre det muligt at anvende ét lands juridiske og tekniske bestemmelser i et naboland i tilfælde af mindre strækninger af grænseoverskridende transportforbindelser. Dette kunne nedbringe de tekniske barrierer og omkostninger. RU opfordrer Kommissionen til at overveje forslaget om en europæisk grænseoverskridende aftale om specifikke bestemmelser i grænseregioner og dennes eventuelle anvendelse og at fremsætte et forslag til, hvordan den bør gennemføres.

Infrastruktur åbner grænser og fortjener finansiering

33. Langt størstedelen (95 %) af EU-fondene (TEN-T-CEF) går i dag til TEN-T-nettets hovedkorridorer. Mindre projekter i det underliggende net (det samlede net) og foranstaltninger med henblik på opkobling på TEN-T-nettene er i dag ofte ikke berettigede til (med-)finansiering og heller ikke til national finansiering, selv om de er afgørende for at løse specifikke problemer og for udviklingen af grænseoverskridende forbindelser og økonomier. Dette skyldes til dels deres beliggenhed ved en grænse. Indenlandske ruter og forbindelser er ofte mere benyttede.

34. En pakke af mindre projekter kan bidrage væsentligt til at fjerne barrierer i grænseregioner. Mindre grænseoverskridende infrastrukturprojekter bør i lighed med TEN-T-nettets større projekter stå højt på den europæiske dagsorden. Ud over infrastrukturforanstaltninger bør der rettes særlig fokus mod initiativer til udvikling af tjenesteydelser og initiativer, der samordnes mellem grænsestaterne med henblik på at opfylde efterspørgsel på mobilitet, som f.eks.

foranstaltninger, der skal reducere brugen af private transportmidler og fremme brugen af offentlige eller fælles transportmidler. Ud over EU-midler forudsætter investeringer i infrastruktur også et egetbidrag. Små og store projekter finansieret af EU-midler (ESI-fondene) kræver et egetbidrag fra projektpartnerens side. På medlemsstatsniveau bør dette bidrag suppleres af en national (med)finansiering af forskellig størrelse alt efter kompetencefordelingen i medlemsstaten. Grænseoverskridende projekter og økonomisk stabile partnere i konsortiet er vigtige faktorer for en vellykket gennemførelse og en succesfuld fundraising.

35. Når det gælder godstransport, kan det være hensigtsmæssigt at fremme foranstaltninger med henblik på at harmonisere regler for vejtrafik ved at gennemføre initiativer, der kan reducere virkningerne for vejtrafik af de restriktioner, som eksisterer i visse stater, og fremme udviklingen af intermodale terminaler, der forbinder jernbane- og vejtransport, til fordel for den grænseoverskridende trafik.

36. Alternative finansieringsmodeller kan være nyttige, og i den forbindelse er en forenkling af udbuds- og statsstøttereglerne vigtig. Ved planlægningen af anvendelsen af direkte EU-midler, kan der opstå usikkerhed allerede i projektets udviklingsfase om garantiene for egne bidrag fra statslige og ikke-statslige aktører. I betragtning af de omfattende investeringer i infrastruktur bør man overveje muligheden for at oprette en fond af egne indtægter til transportudvikling og hjælp til udvikling af projekter samt fælles og nationale fonde. Når det gælder grænseoverskridende samarbejdsprojekter kan der opstå partnerskabsproblemer fra planlægningsstadiet som følge af manglende egetbidrag.

37. Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer (EFIS) giver mulighed for innovativ finansiering af mobilitets- og infrastrukturprojekter i grænseregioner. RU bifalder derfor EFIS 2.0's øgede fokusering på finansiering af flere grænseoverskridende og bæredygtige projekter.

38. EFIS fungerer bedre, når der er tale om grænseoverskridende samarbejde og finansielle strukturer. Man bør undersøge, hvordan EGTS kunne fungere som egnede strukturer, og hvordan disse kan udnyttes, så de kan komme i betragtning til støtte fra EFIS og/eller EIB.

39. For så vidt angår EFIS, bør det udvikles yderligere finansielle garantiinstrumenter for at fremme gennemførelsen af foranstaltninger af grænseoverskridende værdi, som er forbundet med en ringe grad af rentabilitet, men er afgørende vigtige for nettene og for at forbedre mobilitet og tjenesteydelser.

40. En elektrificering af eksisterende og velbenyttet jernbaneinfrastruktur er velegnet til en samordnet anvendelse af EFIS

Geografien og forholdet mellem omkostninger og fordele er vigtige faktorer

41. Ikke alle grænseregioner har de samme kendetegn eller befinder sig på det samme niveau. Grænseregioner kan være storbyområder eller mere landlige områder. Den geografiske beliggenhed og naturbestemte barrierer påvirker mulighederne for at indføre tilstrækkelige og effektive grænseoverskridende forbindelser. Desuden er der tale om faktorer, som burde komme disse mere landlige eller perifere regioner til gode, idet de befinder sig i en strategisk gunstig position og har få grænseoverskridende forbindelser. På grund af forskellene i den regionale udvikling, har økonomiske og sociale forhold, navnlig beskæftigelsen i regioner, der grænser op til tredjelande, væsentlig betydning for den økonomiske udvikling i grænseregionerne.

42. I regioner med øer, er færger ofte den eneste forbindelse med de omkringliggende områder. Medlemsstaterne skal være særligt opmærksomme herpå.

43. Der bør ligeledes lægges særlig vægt på grænseoverskridende bjergregioner, idet visse bjergkæder udgør grænsehindre, da de er vanskeligt tilgængelige og kræver specifik og omkostningskrævende infrastruktur (viadukter, tunneller osv.). Bedre jernbaneforbindelser i bjergområder kan nedbringe CO₂-emissionerne betragteligt og forbedre luftkvaliteten samt optimere turismepotentialet og dermed bidrage til bjergområdernes demografiske og miljømæssige bæredygtighed.

44. Der skal foretages cost-benefit-analyser samt forberedende aktiviteter, som er nøglen til succes for udviklingsprojekter i forbindelse med udviklingen af grænseoverskridende projekter og beslutningstagningen i den sammenhæng. En infrastrukturforbindelse som en jernbanelinje er ofte meget dyr. Ved gennemførelse af projekterne, bør man tage højde for udbudsprocedurer, juridiske og finansielle procedurer samt procedurer for analyse af eksisterende risici, som ofte varierer medlemsstaterne imellem. Endvidere bør der i beslutningsprocessen tages højde for driftsudgifterne til jernbaneforbindelser.

45. Man bør ikke begrænse sig til en kortsigtet økonomisk analyse, men derimod ligeledes se nærmere på den mere strategiske værdi af nye forbindelser, der kan fungere som drivkraft for grænse(udkants-)regioners udvikling. For grænseoverskridende projekter bør man på samme måde allerede i planlægningsfasen og i fasen for analyse af infrastrukturomkostningerne tage højde for de transportudviklingsstrategier, som medlemsstaterne har vedtaget, og de dertil knyttede nationale udviklingsstrategier med henblik på miljøbeskyttelse, teknologisk forskning og innovation, samt sikre sammenhæng mellem disse.

Bruxelles, den 8. februar 2017.

Markku MARKKULA

*Formand for
Det Europæiske Regionsudvalg*
