

Regioonide Komitee arvamus teemal „Liikuvus geograafilisi ja demograafilisi väljakutseid pakkuvates piirkondades”

(2014/C 415/05)

Raportöör: Gordon Keymer (UK/EPP), Tandridge'i piirkonna volikogu liige
Viitedokument

I POLIITILISED SOOVITUSED

REGIOONIDE KOMITEE

Sissejuhatus

1. rõhutab, kui olulised on geograafilisi ja demograafilisi väljakutseid pakkuvad (sealhulgas Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklites 174 ja 349 nimetatud) ELi piirkonnad, mis kogevad kohaliku transpordi korraldamisel üha suuremaid raskusi;
2. märgib, et selliste piirkondade hulka, mis käesolevas arvamuses on määratletud kui „väljakutseid pakkuvad”, kuuluvad piiriäärsed piirkonnad, mägipiirkonnad, saared, hõredalt asustatud piirkonnad (sh põhjapoolseimad piirkonnad) (ELi toimimise lepingu artikkel 174), üheksa äärepoolseimat piirkonda (ELi toimimise lepingi artikkel 349) ja kõik muud ELi piirkonnad, mis pakuvad sarnaseid väljakutseid. Lisaks on ka väga hajutatud asustusega piirkondi;
3. leiab, et ühistranspordi osas võivad selliste piirkondade raskused hõlmata suuremaid kulusid ja suuremat rahastamisvajadust teenuste osutamisel, demograafilisi muutusi (rahvaarvu vähenemist, allesjäänud rahvastiku vananemist ja hajutatud asustust) ja tarbijate muutuvat nõudlust ühistransporditeenuste järele. Mõnes neist piirkondadest on ilmne ka majanduslangus ning äärepoolseimate piirkondade puhul on ilmne ka kaugus, isoleeritus ja äärmiselt suur sõltuvus tõhusast transpordisüsteemist;
4. võttes arvesse, et liikuvus – suutlikkus kerge vaevaga liikuda ühest kohast teise – on eelkõige aluslepingutes sätestatud isikute vaba liikumisega seotud õigus ja üksikisikute elukvaliteedi eeltingimus nendes piirkondades, kui nad soovivad kasutada esmaseid avalikke teenuseid (näiteks haridus-, tervishoiu- ja sotsiaalteenused), käia tööl või otsida töövõimalusi, veeta vaba aega, külastada sugulasi, osta kaupu ja teenuseid või kasutada oma õigust reisida kaugemale;
5. rõhutab, et avalikud mere-, maantee- ja raudteetranspordi süsteemid, mis neile põhilistele liikuvusvajadustele vastavad, kuuluvad paljudel juhtudel kohalike ja piirkondlike omavalitsuste või riigiasutuste valdusse või haldusse. Märkimisväärne on ka nende kohalike ja piirkondlike omavalitsuste arv, kes on piirkondlike lennujaamade omanikud või osanikud;
6. märgib, et Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 174 kohaselt tuleb teatavatele piirkondadele ELi tasandil erilist tähelepanu pöörata ning artikli 349 kohaselt tuleb äärepoolseimatele piirkondadele ELi ja liikmesriikide tasandil erimeetmeid suunata. Kuigi Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide 2014.–2020. aasta määrustes võetakse väljakutseid pakkuvaid piirkondi teatud määral arvesse, tuleks tugevdada ELi poliitikameetmeid muudes transpordiga seotud valdkondades, et neid lepingus võetud kohustusi paremini peegeldada;
7. leiab, et üks põhjus on tõenäoliselt see, et ELi toimimise lepingu artiklis 174 ei määratleta asjaomase „piirkonna” suurust. Mõne riigi valitsus tõlgendab seda artiklit NUTS 2 tasandina, samas kui komisjoni uuringute põhjal ja muude sidusrühmade soovitusel oleks asjakohane NUTS 3 tasand. Komitee arvates on liikuvuse edendamise huvides (pigem kui Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide eesmärkidel) tarvis arvesse võtta igas suuruses, sealhulgas ka NUTS 3 ja madalamate tasandite väljakutseid pakkuvaid piirkondi;

Transport ja piirkondlik areng väljakutseid pakkuvates piirkondades

8. märgib, et väljakutseid pakkuvatel piirkondadel on ELi tasakaalustatud arengus täita olulised ülesanded eelkõige tooraine hankimise, põllumajanduse, kalanduse, keskkonnakaitse, turismi, piiriüleste suhete ja vaba aja veetmise võimaluste osas. Transpordiühenduse parandamine nii nendes piirkondades kui ka ühenduseks ELi ülejäänud osaga võiks seega olla oluline komponent nii ELi ühtekuuluvuspoliitikas kui ka ELi liikuvuspoliitika valdkondades. Siinkohal ei viidata mitte ainult inimeste, vaid ka kaupade liikuvusele. Suurema majanduskasvu edendamine väljakutseid pakkuvates piirkondades võiks anda oma panuse siseturu tõhusasse toimimisse ja liidu kui terviku territoriaalsesse ühtekuuluvusse;

9. leiab, et oleks vaja analüüsida seda, millist mõju avaldavad nende piirkondade liikuvusega seotud väljakutsed nimetatud piirkondade majandus- ja territoriaalarengu mudelite arengule ning seega ka praegusele ja tulevasele tööhõivele. Mõnes neis piirkondades on kauguse ja isoleerituse tõttu turg väike ja vähe atraktiivne, mistõttu ei suuda see luua piisavalt töökohti. Samas sunnib tööalase liikuvuse keerukus nende piirkondade inimesi elama oma piirkonnas, suurendades töötuse taset;

10. tunneb rõõmu säästva transpordi alase konkreetse teemaatilise eesmärgi ja mitme muu mobiilsuse edendamiseks kasutatava teemaatilise eesmärgi kaasamise üle Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide 2014–2020. aasta programmi;

11. tunneb samamoodi rõõmu ka võimalusest kohandada Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kaasrahastamismäärasid, et arvesse võtta „looduslikult või geograafiliselt püsivalt väga ebasoodsate tingimustega piirkondi” (ühisätete määruse artikkel 121) ning võimalust anda äärepoolseimatele ja põhjapoolseimatele piirkondadele Euroopa Regionaalarengu Fondi raames „konkreetsed lisaeraldised” ning vabastada nad teemaatilise kontsentratsiooni nõudest (Euroopa Regionaalarengu Fondi määruse artiklid 10–12);

12. rõhutab Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide tähtsust säästva liikuvuse edendamisel kõigis Euroopa piirkondades. Komitee avaldab siiski kahetsust selle üle, et seitsmenda teemaatilise eesmärgi (säästva transpordi soodustamine ning oluliste võrguinfrastruktuuride kitsaskohtade kõrvaldamine) rahastamine võib jõukaimate piirkondade puhul raskeks osutuda, kuigi eeskirjade järgi on rahastamine võimalik kõigis piirkondades;

13. kutsub seepärast liikmesriike ja Euroopa struktuuri- ja investeerimisfonde juhtivaid asutusi üles võtma Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide rakendamiseks koostatavate partnerluslepingute ja rakendusprogrammide väljatöötamisel arvesse kõigi väljakutseid pakkuvate piirkondade liikuvusvajadust;

14. arvab, et tugevam toetav roll peaks olema ka teistel ELi vahenditel, Euroopa Investeerimispangal ja erasektori rahastajatel. Komitee rõhutab, et väga oluline on järelevalve territoriaalse lähenemisviisi kaasamise üle struktuuri- ja investeerimisfondidesse (ning nende vastavusse viimine ühise strateegilise raamistiku kaudu) ja järelevalve territoriaalse mõju üle, mida avaldavad sellised teemaatilised fondid nagu Euroopa ühendamise rahastu ja sellega seotud üleeuroopaline transpordivõrgu (TEN-T) programm, samuti programm „Horisont 2020” ja sellega seotud CIVITASE programm. Nendest fondidest rahastatavad programmid ei sea prioriteediks liikuvust väljakutseid pakkuvates piirkondades ning seetõttu on kõigi valitsemistasandite kohustus koondada need eri fondid kohapeal koordineeritumal ja innovaatilisemal viisil;

15. märgib, et ELi kohustus kasutada näiteks TEN-T rahastamist selleks, et edendada „juurdepääsu kõigile liidu piirkondadele, sealhulgas kaugetele, äärepoolseimatele, saarte-, perifeersetele ja mägistele piirkondadele, samuti hõredalt asustatud piirkondadele ja nendega ühenduvust” (määruse 1315/2013 artikkel 4);

16. juhib siiski tähelepanu sellele, et tegelikult kulutatakse 95 % TEN-T vahenditest, mida finantseeritakse Euroopa ühendamise rahastust, üksnes põhivõrgule. Sellega tugevdatakse Euroopa keset ja sealset tihedat suurlinnade võrgustikku. Samuti tuleks võtta täiendavaid erimeetmeid, mis tagaksid, et TEN-T programmi positiivsest mõjust oleks kasu ka väljakutseid pakkuvate piirkondade kohalikul ühenduvusel, edendades nende piirkondade juurdepääsu peamistele riiklikele ja üleeuroopalistele transpordikoridoridele;

17. rõhutab seepärast, et tarvis on rahastada ühenduvust TENT-T põhi- ja üldvõrgu vahel ning üldvõrgu ja väljakutseid pakkuvate piirkondade kohalike transpordiühenduste vahel. Lisaks tuleks mitmeaastase finantsraamistiku vahekokkuvõtte osana suurendada Euroopa ühendamise rahastu eelarvet, et rahastada piiriüleseid ühendusi ja ummikute kaotamist TENT-T põhivõrgus. See aitab siduda kõik Euroopa piirkonnad jätkusuutlikku ja tõhusasse Euroopa reisijate- ja kaubaveosüsteemi. Kuna TENT-T programmi eesmärk on vähendada arenguerinevusi, tuleks oma majandus- ja territoriaalarengu mudelite rakendamisel väljakutseid pakkuvate piirkondade vajadusi ühe osana 2016.–2017. aastaks kavandatud TENT-T kaartide läbivaatamist samuti silmas pidada;

18. märgib, et „Horisont 2020” ja sellega seotud algatuse CIVITAS puhta transpordi programm keskenduvad arenenud sõidukitehnoloogiale, et muuta transport ressursitõhusamaks. Need eesmärgid on väga tervitatavad, sest need annavad panuse ka ühistranspordi parandamisse väljakutseid pakkuvates piirkondades, kus peamine mure on sõidukite kulutõhusus;

19. rõhutab, et sellepärast on tarvis uusi lähenemisviise transpordi rahastamisele väljakutseid pakkuvates piirkondades. Nende hulka võiks kuuluda kodanike isiklik transpordieelarve, näiteks „transporditšekid” nagu on edukalt välja töötatud mitmes liikmesriigis, maksuvabastused transporditeenuse pakkujatele või koostöövõimalused, mille abil eri transpordiettevõtjad saavad sõidukeid ühiselt kasutada;

20. arvab, et uusi lähenemisviise rahastamisele peavad toetama ka uued vahendid. Nutikaid transpordisüsteeme ning parandatud info- ja sidetehnoloogiat saaks kasutada sõidugraafikul ja kindlatel marsruutidel põhineva ühistranspordi asendamiseks tellimisel liikuvate busside, ühistaksode või ühiskasutuses autodega. Tellimisel liikuva transpordi kasutamine võimaldab pakkuda maanteedel tõhusamat, konkurentsivõimelisemat ja vähem kulukat ühistransporditeenust, sest teenuseid osutatakse vastavalt tegelikule nõudlusele. Ühised transpordisüsteemid, näiteks koolilaste ja muude reisijate ühisvedu, on mõnes ääre poolses piirkonnas samuti hästi toimunud ning toetanud jalgsikäimist ja jalgrattasõitu. Sellised süsteemid võimaldavad kokkuhoidu, vähendavad sõltuvust autost ja kärbibavad heitkoguseid;

21. märgib, et niisuguseid lahendusi võiks toetada hõlbustavate meetmetega, näiteks terviklik e-piletite süsteem või eri transpordiliikides kasutatavad kiipkaardid, omavahel kokkusobivad e-maksete normid, integreeritud sõiduplaanid teekonna nende osade jaoks, mis ei ole nõ tellimisel, või nutitelefoni rakenduste kasutamine uue teabe ja maksevõimaluste pakkumiseks kodanikele;

22. märgib, et oluline on tagada, et selliseid uusi liikuvuslahendusi reklaamitaks laialdaselt ning need oleksid kasutajatele taskukohased, kättesaadavad ja vastuvõetavad. Õnnestumisele võib kaasa aidata (tegelike ja potentsiaalsete) kasutajate aktiivne osalus oma vajaduste kindlaks määramisel;

23. juhhib tähelepanu sellele, et kohalikud ja piirkondlikud omavalitsused on paljude selliste uuenduste liikumapanev jõud;

24. rõhutab siiski, et selliseid liikuvusprojekte tuleks rahastada üksnes siis, kui need moodustavad osa asjaomast piirkonda hõlmavast otstarbekast liikuvuspoliitikast, mis hõlmab asjaomast piirkonda ning on põhjendatud potentsiaalse nõudluse usaldusväärsete prognoosidega;

Sadamad ja lennujaamad

25. soovib rõhutada tähtsat rolli, mida võivad täita sadamad ja lennujaamad, edendades väljakutseid pakkuvate piirkondade arengut ja ühendades inimesi suuremate linnakeskustega. Näiteks saarte kogukondade ja ääre poolseimate piirkondade jaoks on sellised ühendused ainus võimalik transpordivõimalus ning ülimalt olulised nende püsijäämiseks ja selleks, et ühendada neid nii oma riigi kui ka ülejäänud ELiga. Seepärast väärivad väljakutseid pakkuvate piirkondade sadamad ja lennujaamad eritählepanu ELi eeskirjades: riigihanke- ja kontsessioonieskirjades (sealhulgas avaliku teenuse pakkumise kohustuste kasutamine) ning ELi riigiabi eskirjades, mis hõlmavad sadamate ja lennunduse juhtimist ja üldist majandushuvi pakkuvaid teenuseid;

26. tuletab meelde, et aluslepingute (protokoll 26) kohaselt on liikmesriikidel palju kaalutlusruumi, et määratleda avaliku teenuse pakkumise kohustused ja üldist majandushuvi pakkuvad teenused võimalikult täpselt vastavalt kasutajate vajadustele, ning et Euroopa Komisjon võib sekkuda üksnes ilmsete vigade puhul;

27. märgib ka, et puudub ühtne teabeallikas avaliku teenuse pakkumise kohustuste kohta kogu ELi transporditeenuste pakkujatele. Suurem läbipaistvus võiks siin vähendada turutõrkeid ja suurendada konkurentsi väljakutseid pakkuvate piirkondade ettevõtjate vahel;

28. tervitab Euroopa Komisjoni hiljutisi lennundusele antava riigiabi suuniseid, millega nähakse ette teatav paindlikkus, mis võimaldab anda abi lennujaamade investeeingu- ja tegevuskulude katmiseks ning samuti stardiabi kõrvaliste ja halvasti ligipääsetavate piirkondade lennuliinidele. Sageli peavad sellised lennujaamad hakkama saama suure hooajalise nõudlusega, kuigi aasta ülejäänud perioodidel on neil kasutamata võimsust;

29. avaldab siiski kahetsust Euroopa Regionaalarengu Fondi raames 2014–2020. aasta finantsperioodiks kehtestatud piirangute üle, millega keelatakse enamikel juhtudel lennujaama taristute tegelik finantseerimine;

30. rõhutab, kui tähtis on tugev, läbipaistev ja täielikult jõustatud reisijate õiguste süsteem, millega hõlmatakse kõik ühistranspordi liigid, aga ka mitmeliigilise transpordiga toimuvad reisid. Mitmest etapist koosnevate lennu- või rongireiside puhul tuleks jätkuvalt julgustada liinidevahelisi kombineeritud piletimüügileppeid. Need on kõrvaliste piirkondade lennureisijatele kasulikud nii lihtsuse kui ka hinna mõttes. Kompensatsioonisummad, mida peavad maksma piirkondlike lennu- või raudteeharuliinide käitajad sõlmennujaamadesse jätkulennule või sõlmrongijaamadesse jätkureisile hilinemise puhul, ei tohi siiski olla nii ebaproportsionaalsed, et takistaksid selliste kokkulepete kasutamise saغنemist;

Juhtimine

31. arvab, et saab veel palju teha tagamaks, et poliitikakujundajad võtaksid seoses nende piirkondade liikuvusprobleemidega vastu tervikliku, mitmeliigilise, säästva ja koordineeritud lähenemisviisi. Kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega tuleb vastused leida eelkõige kohalikul ja piirkondlikul tasandil ning EL võtaks toetusmeetmeid ainult juhul, kui need annavad lisaväärtust;

32. rõhutab, et kõigi Euroopa Komisjoni soovitatud uute meetmete puhul tuleb bürokraatia viia täieliku miinimumini;

33. märgib, et paljudes liikmesriikides on osutunud tõhusaks detsentraliseeritud valitsemismudel, mille puhul transpordialane pädevus ja sellega seotud rahastamine kantakse üle riigi tasandist madalamale tasandile;

34. tunnistab lisaks, et liikuvus väljakutseid pakkuvates piirkondades ei peaks olema üksnes transporditaristu ja -teenuste arendamise küsimus. Liikuvusprojektid peavad lahutamatu osana kuuluma väljakutseid pakkuva piirkonna kui terviku arengu kavandamise. Iga uus kaubandus-, tööstus- või elamukeskus, mis on halvasti ühendatud, võiks nõuda näiteks arendajalt panustamist uute ühistransporditeenustekulude katmisesse;

35. rõhutab kohaliku liikuvuse kavandamise tähtsat rolli ning asjaolu, et mis tahes kohaliku liikuvuse kavad ei peaks piirduma üksnes linnapiirkondadega, vaid neid tuleks laiendada naaberladele, sealhulgas maapiirkondadele, või vähemalt arendada neid kavasid koostöös naaberladega laiema kohapõhise arengustrateegia osana. See tagab, et tihedama asustusega piirkondade transpordisüsteemid töötaksid ka kaugemate piirkondade kasuks. Selliste transpordikavade puhul tuleks arvesse võtta mitte üksnes lühikesi marsruute, mida on vaja kohalike vajaduste rahuldamiseks, vaid ka pikemaids marsruute, mis ühendaksid väljakutset pakkuvaid piirkondi suuremate linnadega;

36. tõstab eriti esile Euroopa piiriüleste ühistranspordi, mille ees seisavad sageli erilised väljakutsed. Nende väljakutsete hulka kuuluvad liikmesriikide erinevused sellistes valdkondades nagu keskkonnanõuded, elektritoiteallikad, ohutusnormid ja personali koolitus, aga ka õiguslikud erinevused või erimeelsused pädevatelt asutustelt saadava rahastamise osas. Nende väljakutsetega võiksid aidata tegelda uued valitsemismudelid, ühise õigusraamistiku (näiteks Euroopa territoriaalse koostöö rühmituste) kasutamine, koostöökokkulepped või ühise piiriülese transpordiasutuse loomine tingimusel, et bürokraatiat on seejuures minimaalselt. Näiteks võiks anda kontsessioone, mis lihtsustavad liikumist piiriüleste piirkondade vahel;

Õigusaktide ja territoriaalse mõju hindamine

37. kutsub Euroopa Komisjoni üles pöörama liikuvuse valdkonna õigusaktide mõju hindamisel erilist tähelepanu ELi liikuvuspoliitika valdkondade ja kavade mõjule väljakutseid pakkuvates piirkondades;

38. samuti kutsub Euroopa Komisjoni üles võtma kooskõlas Regioonide Komitee ettepanekuga vastu territoriaalse mõju hinnangu, mis võimaldaks arvesse võtta ELi liikuvuspoliitika mõju väljakutseid pakkuvates piirkondades. Samuti tuleks arvestada ka selliste demograafiliste küsimustega nagu elanikkonna vananemine, rahvaarvu vähenemine, hajutatud asustus ja ajude äravool;

ELi roheline raamat liikuvuse kohta väljakutseid pakkuvates piirkondades

39. arvab, et transporditeenuste pakkumist ohultimates piirkondades ei vaadelda veel üleeuroopalise väljakutsena. ELi regulatiivne peatähelepanu on suunatud pigem sellele, et tagada minimaalsed turumoonutused, kui et luua õigusraamistik, mis proaktiivselt toetaks liikuvusalaste lahenduste väljatöötamist väljakutseid pakkuvates piirkondades;

40. kutsub seepärast Euroopa Komisjoni uut koosseisu üles avaldama sel teemal roheline raamatu, et sidusrühmad ja ELi institutsioonid selle teema täielikult läbi arutaksid ning saaks välja töötada asjakohased lahendused. Eesmärgiks tuleks seada väljakutseid pakkuvate piirkondade liikuvusprobleemide parem kindlaks määramine ning käsitlemine ELi kõigi poliitiliste vahendite ja programmide raames, muutes sellega liikuvuse kättesaadavamaks ja vähendades elanikkonna vähenemise ohtu;

41. leiab konkreetsemalt, et roheline raamat peaks käivitama arutelu, hindama seniseid edusamme, andes üldjoontes ülevaate praegusest õigusraamistikust ja asjakohastest poliitikaalgatustest; analüüsima geograafilisi ja demograafilisi väljakutseid pakkuvate piirkondade tugevaid ja nõrku külgi seoses liikuvusega ning nende panust territoriaalsesse ühtekuuluvusse kui tervikusse; analüüsima ebakõla aluslepingus nimetatud kohustuste ja ELi tavade vahel väljakutseid pakkuvaid piirkondi mõjutava reisijate- ja kaubaveopoliitika väljatöötamisel; tegema kindlaks mõju, mida kõik eelnev nende piirkondade majandusele ja tööhõivele avaldab; lisaks edendama liikuvuse rahastamisallikate, -programmide ja -poliitika paremat koordineerimist; soodustama teadusuuringuid ja innovatsiooni ning välja töötama katseprojekte; uurima tulevikuvõimalusi, sealhulgas seda, millised meetmed või stiimulid ja millisel valitsustasandil oleksid asjakohased;

42. rõhutab, et roheline raamatu väljatöötamisel tuleb erilist tähelepanu pöörata sellele, kas sellised muud kui seadusandlikud meetmed nagu strateegia, tegevuskava, soovitused, suunised või heade tavade jagamine võiks riikliku või riiklikust madalama taseme algatustele lisaväärtust anda;

43. kutsub komisjoni üles suurendama teadlikkust liikuvusest väljakutseid pakkuvates piirkondades selliste ürituste kaudu nagu iga-aastane liikuvusnädal.

Brüssel, 8. oktoober 2014

*Regioonide Komitee
president*

Michel LEBRUN
