

Mišljenje Europskog odbora regija – Nedostatak prometnih veza u pograničnim područjima

(2017/C 207/05)

Izvjestitelj: Michiel SCHEFFER (NL/ALDE), član Izvršnog vijeća pokrajine Gelderland**PREPORUKE O POLITIKAMA**

EUROPSKI ODBOR REGIJA

1. naglašava da se europska integracija odvija prije svega na granicama. Otvorene granice i infrastruktura koja povezuje ljude čine srž europske ideje. Razvoj pograničnih područja u Europi u velikoj mjeri ovisi o dostupnosti infrastrukture koja povezuje gradove, poduzeća i građane s obiju strana granice.

Nedavna izbjeglička kriza koja je dovela do zatvaranja granica predstavlja za brojne regije smještene uz granice nove izazove za integrirani razvoj regije;

2. pogranična područja sve se više smatraju funkcionalnim regijama koje svoj potencijal za rast i stvaranje radnih mjesta mogu ispuniti samo ako postoji dovoljna prekogranična povezanost obiju strana i povezanost na europsku mrežu. Učinak migracija u graničnim regijama treba ocijeniti na uravnotežen način, uzimajući u obzir interese prekograničnih radnika, kupaca, MSP-ova i turista;

3. međudržavna i međuregionalna suradnja trebala bi također olakšavati zapošljavanje s obje strane granice. Razvoj infrastrukture i kvalitetnih prometnih veza potiče stanovnike pograničnih krajeva na to da traže zaposlenje u skladu s vlastitom stručnom spremom, čak i ako to podrazumijeva veću udaljenost od radnog mjesta. Takav pristup doveo bi do povećanja stope zaposlenosti i usklađenosti kvalifikacija s potrebama tržišta rada te na taj način osigurao bolje korištenje ljudskog kapitala; pri tome se ne radi samo o dostupnosti gospodarskih lokacija, već i o dostupnosti institucija;

4. u ovom mišljenju naglasak se stavlja na prekogranične veze u željezničkom i cestovnom prometu te u manjoj mjeri prometu vodenim putovima. Mišljenje se bavi isključivo pograničnim područjima unutar Europe. Međutim OR, uzimajući u obzir mišljenje o strategiji zrakoplovstva ⁽¹⁾, ne zanemaruje važnost zračnih i morskih veza među perifernim i otočnim regijama i obližnjim pograničnim područjima i stoga poziva Komisiju da to uzme u obzir prilikom buduće revizije mreže TEN-T;

5. nedostatak prometnih veza u pograničnim područjima dio je šireg problema: nedostatka financijskih sredstava za razvoj lokalnih i regionalnih infrastruktura. Potrebno je inovativno razmišljanje kako bi se riješili problemi mobilnosti u pograničnim područjima;

6. posljednjih godina Europska unija je prije svega nastojala pronaći centralizirana rješenja za veliku transeuropsku prometnu mrežu (TEN-T) uz pomoć fondova Instrumenta za povezivanje Europe (CEF), ali i programa Obzor 2020. Na raspolaganju stoji relativno malo sredstava u okviru decentraliziranih instrumenata kao što je program Interreg kad je u pitanju uspostava prometnih veza koje nedostaju u europskim pograničnim područjima, unatoč tome što ti programi u puno većoj mjeri uvažavaju lokalne potrebe dotičnih prekograničnih područja;

7. instrumentom za povezivanje Europe (CEF) u sedmogodišnjem razdoblju 2014.–2020. financirano je nekoliko projekata od znatnog interesa za mobilnost unutar Unije dok su povezana sredstava u velikoj mjeri već dodijeljena. Stoga je važno obnoviti ekonomsku obvezu CEF-a i povećati ga u financijskom smislu, uključujući podupiranje sveobuhvatnih mjera za provedbu mreže i sustava za povezivanje na mrežu TEN-T u kontekstu pograničnih regija;

⁽¹⁾ COR-2016-00007

8. središnja zadaća također je utvrđivanje i stavljanje na raspolaganje novčane potpore za izgradnju, razvijanje ili ponovno otvaranje prekograničnih prometnih veza, usmjeravajući se na postizanje jedinstvenijeg postupanja prema državama članicama u pogledu metoda sufinanciranja. Države članice ipak imaju središnju ulogu u financiranju rada;

9. mreža TEN-T ključna je za održivi razvoj europskih regija. Iako se najveći dio financijskih sredstava dodjeljuje glavnim koridorima središnjih mreža TEN-T, ne smiju se zanemariti sveobuhvatne lokalne i regionalne mreže. Pozdravlja, kao prvi korak, poziv Europske komisije za podnošenje prijedloga za TEN-T koji je objavljen u listopadu 2016. u sklopu Instrumenta za povezivanje Europe (CEF), posebno za prekogranične veze;

10. taj poziv na stvaranje veza koje nedostaju u okviru Instrumenta za povezivanje Europe dobar je primjer mogućeg ishoda međuinstitucijske suradnje između Europske komisije, Europskog parlamenta, Europskog odbora regija, država članica i predmetnih autonomnih zajednica ili regija u određivanju zajedničkih izazova u pograničnim regijama, opisivanju mogućih rješenja i pružanju potrebnih sredstava za rješavanje tih izazova. Ta suradnja mogla bi poslužiti za izvlačenje mogućih zaključaka za buduće oblikovanje CEF-a nakon 2020. i biti primjer za slične aktivnosti u drugim područjima politike EU-a;

11. revizija višegodišnjeg financijskog okvira EU-a krajem 2016. i rasprave koje su u tijeku o ustroju kohezijske politike za razdoblje nakon 2020. pružaju izvanrednu priliku za podnošenje novih prijedloga za podršku EU-a u svrhu uspostave infrastrukture koja nedostaje u pograničnim područjima. Imajući u vidu načelo supsidijarnosti, najprikladnije rješenje bilo bi da se omogući financiranje te infrastrukture (uključujući infrastrukturu manjih razmjera) u okviru programa prekogranične suradnje (Interreg A) i da se, u skladu s time, povećaju sredstva koja se tim programima dodjeljuju;

12. studija „Potencijal uspostave veza koje nedostaju u infrastrukturi malih razmjera u pograničnim područjima Europe za razvoj i zapošljavanje“ (*The potential of closing missing links of small scale infrastructure in Europe's border regions for growth and employment*)⁽²⁾ prikazuje veliki broj studija slučaja koje potvrđuju to stajalište;

Mogućnosti gospodarskog rasta

13. regije koje se nalaze uz granice često se smatraju perifernima, međutim one mogu biti i gospodarska čvorišta. Sustav mobilnosti koji dobro funkcionira preduvjet je za regionalni i gospodarski rast, teritorijalnu koheziju i razvoj potencijala funkcionalnih prekograničnih područja. Upravo u pograničnim područjima potrebno je ostvariti napredak u pogledu gospodarskog razvoja i otvaranja radnih mjesta;

14. OR ističe da mnoge pogranične regije imaju koristi od prekogranične trgovine. Bolja dostupnost i kvalitetnije cestovne, željezničke i brodske veze neizravno bi pridonijeli rješavanju društvenih i gospodarskih problema, a posebno smanjenju stope nezaposlenosti i poboljšanju kvalitete života stanovništva. Navedeni aspekti moraju se smatrati prioritetnima pri pristupu pograničnom mehanizmu za financiranje;

15. turizam može igrati pokretačku ulogu u poboljšanju infrastrukture. S druge strane, poboljšanje infrastrukture može također omogućiti procvat turizma. Takve katalizatore potrebno je koristiti za razvoj. Ne smije se zanemariti uloga prekograničnih biciklističkih mreža u razvoju turizma;

16. u slučaju prekograničnih veza potrebno je više vremena za razvoj potražnje na tržištu. Viši troškovi otežavaju ostvarivanje ravnoteže između troškova i dobiti, prije svega u početnom razdoblju. Zbog toga je potrebno razmotriti financijski inženjering projekata. Financijski inženjering projekata također je od suštinske važnosti zbog povrata ulaganja i zbog učinka koji na gospodarske djelatnosti imaju ulaganja u infrastrukturu u okviru programa prekogranične suradnje i programa za razvoj prometa. Različit sastav izvora financiranja, iznos vlastitih doprinosa, stopa financiranja aktivnosti i troškovi članova konzorcija također se nalaze među odlučujućim čimbenicima kad je riječ o projektima. Uzimajući u obzir sve te čimbenike, Odbor preporučuje da se – kad je razvoj prometne strukture od velike važnosti za obje predmetne države – za svako granično područje donesu jedinstvene smjernice i propisi kako bi projekti bili financijski još prihvatljiviji;

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

Infrastruktura i usluge

17. uspostava prometnih veza koje nedostaju nije samo pitanje izgradnje infrastrukture, već se radi i o omogućavanju pružanja usluga kao što su nove veze javnog prijevoza i prijevoza robe. Pritom može biti riječ i o ponovnom otvaranju već postojećih veza. U tom pogledu je potražnja na tržištu temeljni kriterij izvedivosti takvih veza;

18. kod uspostave prekograničnih veza koje nedostaju potreban je integrirani pristup koji pokriva prijevoz dobara te osoba, a također i sve vrste prometa: cestovni, željeznički i vodenim putovima. Posebnu pozornost potrebno je posvetiti prekograničnoj prodaji karata i informiranju koje se mora neometano odvijati, uz poticanje intermodalnosti. Za to su od ključne važnosti uključenost i koordinacija različitih poduzeća koja prometuju na tim vezama, posebice državnih, kao i država članica i regija u okviru njihovih ovlasti;

19. prvi korak je bolje međusobno usklađivanje reda vožnje u javnom prijevozu u pograničnim područjima. Drugi korak je stvaranje prekograničnih koncesija za javni prijevoz;

20. „spori” oblik prijevoza, kao što je biciklizam, može igrati važnu ulogu u pograničnim područjima. Bicikl često predstavlja prijevozno sredstvo koje je komplementarno javnom prijevozu; koristi se sve više i postaje sve konkurentniji, posebno u gradovima u kojima je zagušenost prometa problem. Za to je potreban prekogranični koncept i kvalitetna prekogranična mreža biciklističke infrastrukture. Razvoj mreža europskih biciklističkih ruta učinit će turistička odredišta dostupnijima i kao takav može se smatrati gospodarskim i socijalnim ciljem;

21. u više ruralnim i manje gospodarski razvijenim područjima preporuča se integrirano planiranje kako bi se uklonile prepreke koje sprečavaju pristup radnim mjestima i infrastrukturi;

Potrebna je prekogranična suradnja s višerazinskim pristupom

22. granični prijelazi ne bi trebali biti samo dio glavne mreže, već i sveobuhvatnih mreža. To bi omogućilo veću prilagodljivost putovanja na posao i učinilo zapošljavanje s obje strane granice pristupačnijim. Kako bi se stvorio sustav mobilnosti bez diskontinuiteta, potrebna je jača prekogranična suradnja na svim razinama vlasti i među svim uključenim dionicima;

23. za to je potrebna zajednička politička inicijativa Europskog parlamenta, Europske komisije, Europskog odbora regija i država članica, koja bi mogla uključivati sljedeće elemente:

- korištenje tekuće prekogranične revizije Europske komisije za uklanjanje postojećih prepreka prekograničnim prometnim rješenjima. Odbor regija odlučan je preuzeti aktivnu ulogu u prevladavanju tih prepreka,
- uspostavljanje platforme za ocjenjivanje postojećih projekata i širenje smjernica i dobrih praksi,
- razvijanje zajedničkih projektnih aktivnosti za prometnu infrastrukturu u pograničnim područjima uz snažnu potporu GU MOVE Europske komisije, promicanje razmjene znanja i suradnje u pogledu izazova za prekograničnu mobilnost,
- korištenje programa u okviru Interrega A u cilju omogućavanja boljeg planiranja prekogranične infrastrukture, objekata i integracije usluga te veće korištenje Europske grupacije za teritorijalnu suradnju (EGTS) za provedbu prekograničnih ulaganja, uključujući na granicama između država članica i trećih zemalja, te posebice za razvoj prekograničnih dijelova prometne infrastrukture, kao i drugih struktura za prekograničnu suradnju koje provedbom svojih institucionalnih aktivnosti doprinose tom planiranju;

24. inicijativa bi mogla uključivati zajedničke projektne aktivnosti za prometnu infrastrukturu i ujednačavanje operativnih standarda u pograničnim područjima. To je moguće pratiti i politički podržati.

U okviru Europske komisije, GU MOVE može imati koordinirajuću ulogu u inicijativama, razmjeni znanja i suradnji u pogledu prekograničnih pitanja mobilnosti i projektnih aktivnosti;

25. Interreg može pružiti više od financiranja, njime se može također omogućiti bolje planiranje prekogranične infrastrukture i objekata. Suradnja u sklopu programa Interreg A može igrati važnu ulogu u koordinaciji i rješavanju izazova prekogranične mobilnosti;

26. provedba ulaganja mogla bi se poboljšati većim korištenjem Europske grupacije za teritorijalnu suradnju (EGTS-a). To također doprinosi razvoju prekograničnih dijelova prometne infrastrukture;

Sudjelovanje građana u ranom stadiju

27. sudjelovanje građana u ranom stadiju prekograničnih projekata od ključne je važnosti, prije svega za uspjeh tih projekata, te doprinosi prihvaćanju samih projekata. Ono također građanima omogućuje bolji uvid u potencijal pograničnih područja;

28. potrebno je u obzir uzeti promjene stavova u pogledu otvaranja granica prilikom razvijanja prekograničnih veza, posebice zbog izbjegličke krize, nezaposlenosti i porasta nacionalizma;

29. treba poticati inicijative za integraciju stanovništva u pograničnim područjima država članica EU-a sa zajedničkom granicom te u pograničnim područjima država članica i susjednih zemalja. Razvoj prometnih veza mogao bi pridonijeti boljem uzajamnom razumijevanju. Ta bi poboljšanja dovela do zbližavanja građana i poduzeća, što bi utjecalo na kvalitetu života građana obje pogranične zemlje;

Potrebno je usklađivanje tehničkih i pravnih aspekata

30. kako bi prekogranične infrastrukture mogle biti dobro povezane i kako bi im se na ujednačen način pristupalo u različitim državama članicama, jako je bitna usklađenost s tehničkog, pravnog i financijskog gledišta. Posebno je potrebno standardizirati željezničke linije i veze, primjerice u pogledu elektrifikacije i europskih sustava sigurnosti (ERTMS – Europski sustav signalizacije i upravljanja željezničkim prometom) ili problema povezanih s različitom širinom kolosijeka u brojnim državama istočne Europe. Kad se govori o usklađivanju tehničkih aspekata treba spomenuti i uklanjanje komunikacijskih prepreka i prepreka koje sprečavaju širenje informacija te uspostavu zajedničke platforme za pružanje informacija korisnicima, mrežnu prodaju karata i modernizaciju prijenosa podataka koji se tiču infrastrukture. Za postizanje tih ciljeva od ključne je važnosti uključenost i koordinacija državnih tijela za upravljanje željezničkom infrastrukturom koja su nadležna za spomenute prekogranične veze;

31. osim tehničke standardizacije, potrebno je također uskladiti zakone i postupke odobrenja kako bi se uskladili vremenski okviri za provedbu prekograničnih intervencija. Dodjeljivanje prekograničnih koncesija za javni prijevoz može djelovati kao katalizator za poboljšanje prekograničnog sustava mobilnosti. Potrebni su još veliki naponi u pogledu prekograničnih regionalnih prometnih područja i vlasti nadležnih za prijevoz;

32. primjena i moguće proširenje luksemburškog prijedloga o uvođenju „instrumenta za dodjelu i primjenu posebnih odredbi u prekograničnim regijama”, čime bi se na manjim dionicama prekograničnih prometnih veza omogućila primjena zakonskih i tehničkih odredbi jedne zemlje u zemlji koja s njome graniči. Time bi se smanjile tehničke prepreke i troškovi. OR poziva Komisiju da prouči prijedlog o europskoj prekograničnoj konvenciji čiji bi cilj bio uvesti određene odredbe u pograničnim regijama, da procijeni njezinu moguću uporabu i iznese prijedlog o načinima njezine provedbe;

Infrastruktura otvara granice i potrebno ju je financirati

33. većina (95 %) financijskih instrumenata EU-a (TEN-T, CEF) trenutno je posvećena glavnim koridorima mreže TEN-T. Mali projekti koji se odnose na sveobuhvatnu mrežu i intervencije spajanja na mrežu TEN-T, bez obzira na njihovu ključnu ulogu u rješavanju posebnih pitanja te u razvijanju prekograničnih odnosa i gospodarstava, rijetko se razmatraju za (su) financiranje, uključujući i nacionalno financiranje. To je djelomično povezano s njihovim položajem u pograničnim područjima. Unutarnji putovi i veze često su prometniji;

34. međusobno usklađeni paketi manjih projekata mogu znatno pridonijeti uklanjanju prepreka u pograničnim područjima. Manji projekti prekogranične infrastrukture trebali bi, jednako kao i mreža TEN-T, zauzimati važan položaj u europskom programu. Pored infrastrukturnih intervencija, potrebno je istaknuti važnost inicijativa za razvoj usluga kao i usklađenih inicijativa među državama članicama usmjerenih na rješavanje pitanje mobilnosti kao što su mjere namijenjene

odvraćanju od korištenja privatnih prijevoznih sredstava i poticanju korištenja oblika zajedničkog ili dijeljenog prijevoza. Za ulaganja u infrastrukturu potrebni su, pored sredstava Unije, i vlastiti doprinosi. Mali i veliki projekti koji se financiraju fondovima EU-a (ESIF) zahtijevaju vlastiti doprinos od projektnih partnera. Taj bi se doprinos u raznim omjerima na razini država članica trebao dopuniti nacionalnim (su)financiranjem na temelju podjele ovlasti u državi članici. Prekogranični projekti i financijska stabilnost partnera iz konzorcija garancija su uspješne provedbe i prikupljanja sredstava;

35. u pogledu mobilnosti robe može biti korisno poticati mjere usklađivanja pravila o cestovnom prometu, provođenje inicijativa za smanjenje učinka koji na cestovnu prohodnost imaju važeća ograničenja u određenim državama članicama i potaknuti razvoj željezničko-cestovnih intermodalnih terminala u svrhu prekograničnog prometa;

36. alternativni oblici financiranja mogli bi pomoći te je u tom kontekstu pojednostavljenje pravila o javnoj nabavi i o državnim potporama iznimno bitno. Tijekom planiranja upotrebe izravnih sredstava Unije već se u fazi razvoja projekta može pojaviti neizvjesnost u pogledu zajamčenih vlastitih doprinosa državnih i nedržavnih sudionika. S obzirom na veličinu ulaganja u infrastrukturu, vrijedilo bi razmotriti osnivanje fonda vlastitih sredstava namijenjenog razvoju prometa i potpori za razvoj projekata te zajedničkih i nacionalnih fondova. Kod projekata prekogranične suradnje, partnerstva se već u fazi planiranja mogu suočiti s problemima zbog nedovoljne količine vlastitih doprinosa;

37. Europski fond za strukturalna ulaganja (EFSU) nudi inovativne mogućnosti financiranja za projekte mobilnosti i izgradnje infrastrukture u pograničnim područjima. OR stoga pozdravlja stavljanje većeg naglaska u okviru EFSU-a 2.0 na financiranje većeg broja prekograničnih i održivih projekata;

38. EFSU je učinkovitiji ako postoje prekogranične financijske ustanove ili prekogranična suradnja. Trebalo bi istražiti načine kako EGTS-ove pretvoriti u prikladne strukture i kako ih iskoristiti da budu prihvatljivi za primanje potpora iz EFSU-a i/ili potpora EIB-a;

39. u kontekstu EFSU-a potrebno je razviti dodatne financijske instrumente u odnosu na jamstva, kako bi se olakšala provedba intervencija s prekograničnim interesom koje, iako su neophodne u pogledu mreže i poboljšanja mobilnosti i usluga, imaju nisku isplativost;

40. elektrifikacija postojeće dobro iskorištene željezničke infrastrukture može se provesti u sklopu koordiniranog korištenja EFSU-a;

Važnost geografskog položaja i odnosa troškova i dobiti

41. nemaju sva pogranična područja ista obilježja niti istu razinu. Postoje gradska pogranična područja, a i ruralna. Osim toga, geografski položaj i prirodne prepreke imaju utjecaj na mogućnost ostvarivanja dovoljne i učinkovite prekogranične povezanosti, što bi uz to trebao biti čimbenik koji donosi korist tim ruralnijim ili perifernijim regijama koje imaju strateški položaj, a raspolažu malobrojnim prekograničnim vezama. Zbog razlika u regionalnom razvoju, gospodarske i socijalne pojave (posebice stanje zaposlenosti) u regijama koje graniče s trećim zemljama znatno utječu na napore koji se u pograničnim područjima poduzimaju za gospodarski razvoj;

42. u regijama s otocima trajekti često predstavljaju jedinu poveznicu s okolnim područjem. Tom aspektu trebalo bi posvetiti posebnu pozornost;

43. potrebno je obratiti posebnu pozornost planinskim prekograničnim regijama jer određeni planinski lanci predstavljaju granične prepreke koje je teško premostiti i koje iziskuju izgradnju prilagođene i skupe infrastrukture (vijadukti, tuneli itd.). Bolje željezničke veze u planinskim područjima mogu znatno smanjiti emisije CO₂, poboljšati kvalitetu zraka i optimizirati turistički potencijal te tako doprinijeti demografskoj i ekološkoj održivosti planinskih regija;

44. prilikom izrade i donošenja odluke o prekograničnim projektima potrebno je provesti analize troškova i koristi, kao i pripreme aktivnosti koje će osigurati uspjeh razvojnih projekata. Povezujuća infrastruktura poput željeznice često je vrlo skupa. Pri provedbi projekata treba razmisliti o natječajnim, pravnim i financijskim postupcima te postupcima povezanim s analizom postojećih rizika, koji se u državama članicama često razlikuju. Osim toga, tijekom postupka odlučivanja u obzir je potrebno uzeti i operativne troškove željezničke linije;

45. ne bi se smjelo oslanjati na kratkoročne poslovne modele, već razmotriti stratešku vrijednost novih poveznica koje bi mogle djelovati kao katalizator razvoja u (perifernim) pograničnim područjima. Stoga za prekogranične projekte već u fazi planiranja i analize troškova infrastrukture treba uzeti u obzir i strategije razvoja prometa koje su usvojile države članice, i s njima povezane nacionalne razvojne strategije za zaštitu okoliša, tehnološko istraživanje i inovacije te osigurati usklađenost s njima.

Bruxelles, 8. veljače 2017.

Predsjednik
Europskog odbora regija
Markku MARKKULA
