

LT

LT

LT



EUROPOS BENDRIJŲ KOMISIJA

Briuselis, 30.9.2009
SEK(2009) 1212 galutinis

KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS

Judumo mieste veiksmų planas

POVEIKIO VERTINIMO SANTRAUKA

{KOM(2009) 490}
{SEK(2009) 1211}

1. ĮVADAS

Judumo mieste veiksmų plano pagrindas – 2007 m. rugsėjo 25 d. žalioji knyga „Nauja mobilumo mieste kultūra“¹. Veiksmų planas įtrauktas į Komisijos 2008 m. darbo programą ir yra nurodytas numeriu 2008/TREN/036.

Žaliojoje knygoje dėl judumo mieste nustatyti penki pagrindiniai su judumu mieste susiję uždaviniai ir pradėtos diskusijos dėl pridėtinės vertės, sukuriamos ES lygmeniu vykdomais veiksmais, kuriais siekiama padėti vietos, regionų ir nacionalinėms valdžios institucijoms spręsti šiuos uždavinius. Nors atsakomybė sprendžiant šiuos uždavinius visų pirma tenka vietos, regionų ir nacionalinėms valdžios institucijoms, sprendimai dėl judumo mieste taip pat priimami laikantis ES teisės aktų ir politikos, todėl jie gali savo ruožtu turėti įtakos pasaulio aplinkai ir laisvam asmenų, prekių ir paslaugų judėjimui Europos Sąjungoje. Poveikio vertinime nagrinėjama, kokia konkrečiai galėtų būti ES veiksmų pridėtinė vertė.

Poveikio vertinimą parengė Europos Komisijos Energetikos ir transporto generalinis direktoratas. Rengiant šį vertinimą dalyvavo iš įvairių Tarybos tarnybų, kurioms svarbus šis veiksmų planas, darbuotojų sudaryta vidinė tarnybų grupė. Parama gauta remiantis sutartimi atlikti tyrimą. 2008 m. liepos 23 d., 2008 m. spalio 1 d. ir 2008 m. lapkričio 4 d. poveikio vertinimo komisija pateikė nuomones dėl poveikio vertinimo projektų.

Judumo mieste veiksmų plane numatyta galimų veiksmų ES lygmeniu sistema, pateikiamos ne teisinės žinių gerinimo, dialogo skatinimo ir gerosios patirties priemonės ir paskatos miestams. Taikydami šias priemones, sprendimus priimančios asmenys galės priimti labiau pagrįstus sprendimus ir visais lygmenimis pagerinti judumo mieste politikos formavimą ir įgyvendinimą. Nėra lengva nustatyti nei kiekybinę nei kokybinę šių priemonių poveikį.

2. KONSULTACIJOS SU SUINTERESUOTOSIOMIS ŠALIMIS

Konsultacijos su suinteresuotosiomis šalimis vyko dviem etapais. Per pirmą etapą, pirmąjį 2007 m. pusmetį, vyko konsultacijos rengiant žaliąją knygą dėl judumo mieste. Antras etapas prasidėjo priėmus žaliąją knygą ir truko nuo 2007 m. rugsėjo 25 d. iki 2008 m. kovo 15 d.

Žaliojoje knygoje dėl judumo mieste pateikti 25 klausimai, kurių pagrindu vyko konsultacijos ir buvo renkami suinteresuotųjų šalių atsakymai. Suinteresuotieji subjektai ir suinteresuotosios šalys taip pat buvo raginami pateikti nuomonę žaliojoje knygoje iškeltais bendraisiais klausimais. Iš viso gauta 431 rašytinė nuomonė. Per konsultacijas gautos nuomonės buvo kruopščiai išanalizuotos. Konsultacijų rezultatai pavišinti² ir įtraukti į parengtą poveikio vertinimą.

¹ Nauja mobilumo mieste kultūra. COM(2007) 551.

² Žiūrėkite: http://ec.europa.eu/transport/urban/urban_mobility/green_paper/green_paper_en.htm

Be to, 2008 m. liepos 9 d. Europos Parlamentas priėmė rezoliuciją dėl žaliosios knygos³, o 2009 m. balandžio 23 d. savo iniciatyva parengė pranešimą dėl Judumo mieste veiksmų plano⁴. Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas nuomonę apie žaliąją knygą priėmė 2008 m. gegužės 29 d.⁵, o Regionų komitetas – 2008 m. balandžio 9 d.⁶. 2009 m. balandžio 21 d. Regionų komitetas priėmė nuomonę dėl Europos Parlamento ataskaitos⁷. Taryboje taip pat vyko neoficialios diskusijos šia tema⁸.

Bendra po konsultacijų padaryta išvada – daugelis suinteresuotųjų subjektų ir suinteresuotųjų šalių sutinka, kad ES turi dalyvauti sprendžiant judumo mieste klausimus ir konkrečiais veiksmais padėti vietos, regionų ir nacionalinėms valdžios institucijoms, ūkio subjektams ir kitiems suinteresuotiesiems subjektams. Nuomonės dėl to, kokie konkretūs veiksmai ES lygmeniu suteiktų pridėtinę vertę, skyrėsi, tačiau konsultacijos padėjo rasti bendrą poziciją.

Konsultacijos vyko laikantis minimalių konsultavimosi su suinteresuotosiomis šalimis reikalavimų⁹.

3. PROBLEMOS APIBŪDINIMAS

Kodėl reikalingas Judumo mieste veiksmų planas ES lygmeniu? Todėl, kad daugelis ES miestų susiduria su bendromis darnaus judumo mieste problemomis, pavyzdžiui, su dideliu transporto eismu ir transporto spūstimis, pavojingais teršalais ir nedarniu vystymusi, didinančiu socialinę atskirtį ir stabdančiu ekonominį augimą. Tai didelės problemos. Remiantis subsidarumo principu, jos yra sprendžiamos vietos, regioniniu ir nacionaliniu lygmeniu.

Neseniai į ES įstojusių valstybių narių politikos formuotojai susiduria su specifiniais sunkumais. Vystantis ekonomikai, greitai daugėja automobilių, ir jais naudojama dažniau. Kadangi neturima gerai pritaikytų priemonių, gerinant miesto transportą ne visada laikomasi mažiausių privalomų darnios plėtros ir socialinės sanglaudos reikalavimų.

Tiriant visoje ES taikomas vietos iniciatyvas, galima pastebėti, kad valdžios institucijos, sprendamos judumo mieste ir transporto problemas, vykdo skirtingą politiką ir imasi skirtingų veiksmų; jų finansavimo sprendimai taip pat labai skiriasi. Ne tik tai, kad taikomi skirtingi metodai, bet ir neveiklumas arba netinkami veiksmai gali turėti poveikį kitose valstybėse. Be to, pastangos gali dubliuotis, o tai gali lemti daug kainuojantį igyvendinamų priemonių dubliavimąsi.

Vartotojų informavimo sistemos yra nenuoseklios, o sprendimai – nesuderinti. Ribotos judėsenos asmenys ne visada turi tokias pat galimybes naudotis miesto transportu.

³ INI/2008/2041.

⁴ INI/2008/2217.

⁵ TEN/320 - CESE 982/2008.

⁶ CdR 236/2007.

⁷ CdR 417/2008.

⁸ www.ue2008.fr/PFUE/lang/en/accueil/PFUE-09_2008/PFUE-01.09.2008/Informelle_Transports.

⁹ COM (2002) 704 galutinis.

Miesto transportas taip pat yra svarbi visos keleivių ir krovinių transporto grandinės dalis („paskutiniojo kilometro“ problema ir veiksmingų įvairiarūšio transporto mazgų, kurie dažniausiai yra miestuose arba netoli jų, poreikis). Todėl vietos, regioniniu ir nacionaliniu lygiu suformuotos transporto politikos veiksmingumas turi įtakos Europos transporto sistemai apskritai, nors to lygmens valdžios institucijos ne visada turi priemonių arba noro į tai atsižvelgti.

Jei nebus tinkamai keičiamasi gerąja patirtimi grindžiamais sprendimais arba jei informacija apie juos nebus skleidžiama, politikos formuotojai gali parengti nepagrįstai brangius sprendimus, formuoti politiką, kurioje nepakankamai atsižvelgiama į kitur įgytą patirtį, arba siūlyti ES principus ar sprendimus, kurie pažeidžia ES principus ar teisės aktus.

4. ES TEISĖ VEIKTI

Daugelio Europos Sąjungos įgaliojimų ribos nustatomos Sutartimis. Judumą mieste ir transportą reglamentuoja Sutarties 70 straipsnis, kuriame numatyta bendroji transporto politika¹⁰. 71 straipsnio c ir d punktai yra susiję su judumu mieste ir transportu. Juose teigiama, kad, siekdami įgyvendinti 70 straipsnį, Taryba ir Europos Parlamentas nustatys priemonės transporto saugumui gerinti ir priims kitas atitinkamas nuostatas. Už transportą bendrai atsako ES ir valstybės narės. Toliau pateikti įrodymai, kodėl problemos negali tinkamai išspręsti pačios valstybės narės (būtinumo įvertinimas) ir kodėl tikslus galima lengviau pasiekti ES lygmeniu (pridėtinės vertės įvertinimas).

Komisijos teisė ES lygmeniu imtis veiksmų judumo mieste srityje grindžiama jos įpareigojimu siekti pagrindinių Sutartyje nurodytų tikslų ir juos ginti. ES teisės aktai ir finansinės priemonės tiesiogiai veikia vietos, regioniniu ar nacionaliniu lygmeniu priimamus sprendimus dėl judumo mieste. Todėl Komisija yra įgaliota užtikrinti, kad šie sprendimai neprieštarautų ES teisės aktams, ir padėti valdžios institucijoms įgyvendinti ES politiką ir kuo geriau pasinaudoti ES finansavimu. Be to, vietos, regioniniu ar nacionaliniu lygmeniu vykdomi veiksmai judumo mieste srityje turi tiesioginį poveikį kitų šalių krovinių vežėjams ir keleiviams. Atsižvelgiant į šį tarpvalstybinį aspektą, pateisinami ES veiksmai, kuriais siekiama užtikrinti sklandų bendrosios rinkos veikimą ir tinkamą ES politikos ir teisės aktų įgyvendinimą, pavyzdžiui, aplinkos, valstybės pagalbos, socialinės darbotvarkės arba mokslinių tyrimų ir technologinės plėtros srityse.

Rinkos dalyvių klaidos judumo mieste srityje verčia valdžios institucijas įsikišti ir spręsti transporto spūsčių, taršos ir nedarnaus vystymosi problemas. ES turi teisę pasirūpinti, kad šis valdžios institucijų įsikišimas neprieštarautų ES teisės aktams ir būtų suderintas su ES politika. Su judumu mieste susijusios priemonės jau seniai buvo parengtos vykdančios kitų sričių ES politiką, pavyzdžiui, aplinkos, regioninės politikos arba energetikos. Nepakankamai dėmesio buvo kreipiama į tai, kokią poveikį šių sričių politika gali turėti judumui mieste ir transportui. Kai kuriais atvejais valdžios

¹⁰ Remiantis kitais nei 70 straipsnis, Komisija taip pat gali teikti konkrečius pasiūlymus. Pavyzdžiui, sprendama konkrečias su judumu mieste ir transportu susijusias problemas, ji gali taikyti aplinkos politiką reguliuojančius straipsnius (174 ir 175) arba ekonominę ir socialinę sanglaudą reguliuojančius straipsnius (158 straipsnis).

institucijos konkrečių priemonių neturėjo ar jomis nepasinaudojo arba į judumo mieste klausimus atsižvelgė nepakankamai. Todėl tam tikrais atvejais svarbu pasiūlyti darną stiprinančius veiksmus ir remti ankstesnių ir dabartinių ES iniciatyvų įgyvendinimą.

ES taip pat turi teisę imtis veiksmų sprendžiant tas problemas, kurias sprendžiant valdžios institucijų veiksmais sukuriamą pridėtinę vertę. ES, nesikėsindama į atsakingų vietos, regioninių ar nacionalinių valdžios institucijų teises, gali įvairiais būdais¹¹ vietos veiksams suteikti pridėtinę vertę. Europos Sąjunga valdžios institucijoms gali pasiūlyti priemonių rinkinį, kuriame būtų išbandyti ir patikrinti sprendimai, kaip šalinti riziką, susijusią su tuo, kad vietos, regioninių ir nacionalinių lygmeniu taikomi skirtingi metodai. ES gali padėti ištaisyti reguliavimo trūkumus, pavyzdžiui, kai dėl to, kad renkama nepakankamai rinkos duomenų ir kad jų manai nepakankami, negalima visapusiškai stebėti susijusių tendencijų. Ji gali padėti keistis duomenimis ir informacija, teikti finansinę paramą ir pradėti mokslinių tyrimų ir technologinės plėtros veiklą ES lygmeniu. Ji gali paskatinti veiksmingai panaudoti viešuosius išteklius, pavyzdžiui, padėdama išvengti įgyvendinamų priemonių dubliavimosi arba suvienydamą pastangas tokiose srityse kaip kriterijų nustatymas, viešųjų pirkimų organizavimas ir informacijos teikimas. Ji taip pat gali padėti skatinti inovacijas ir standartų nustatymą ir kurti naujas rinkas pramonei.

5. TIKSLAI

Judumo mieste veiksmų plane nurodyti pagrindiniai politikos tikslai yra dvilypiai:

- paskatinti ir remti miestų, regionų ir nacionalines valdžios institucijas kurti ir įgyvendinti judumo mieste politiką, kuri padėtų siekti kovos su klimato kaita bendrųjų tikslų, sukurti verslo ir vartotojų reikmėms pritaikytą vidaus rinką, skatinti veiksmingos Europos transporto sistemos, socialinės sanglaudos ir gerovės kūrimą;
- stiprinti visais lygmenimis sprendimus priimančių asmenų žinių pagrindus, kad jie galėtų kurti ir įgyvendinti integruotą, pagrįstą ir naujovišką politiką, kurios šiandien reikia sprendžiant labai sudėtingus ir įvairialypius judumo mieste klausimus.

6. POLITIKOS VARIANTAI

Siekiant įgyvendinti šiuos du pagrindinius tikslus, apsvastyta daug įvairių politikos variantų. Politikos variantų atranka ir vertinimas prasidėjo nuo to, kad įvairių šaltinių pagrindu buvo sudarytas pradinis 31 politikos varianto sąrašas. Naudoti šaltiniai: informacija, sukaupta rengiant žaliąją knygą dėl mobilumo mieste ir per susijusias konsultacijas su suinteresuotaisiais subjektais, darbas, atliktas jau įvykdžius ES finansuojamos mokslinių tyrimų ir techninės plėtros veiksmus ir gerosios patirties

¹¹ ES veiksams dar didesnę pagrindą suteikia Teminė miesto aplinkos strategija (COM (2005) 718), kurią sukurti Komisijai pavedė Taryba ir Europos Parlamentas pagal Šeštąją aplinkosaugos veiksmų programą.

mainų programas, ES institucijose įvykusios diskusijos dėl žaliosios knygos ir Komisijos tarnybų pateikti pasiūlymai.

Taikant šį plačios apimties metodą, buvo galima peržiūrėti daug politikos variantų – nuo strateginių iki praktinių. Į sąrašą įtraukti ir mažiau patrauklūs ar pageidautini, tačiau suinteresuotųjų subjektų pasiūlyti variantai. Tai reiškia, kad kai kurie politikos variantai gali atrodyti problemiški dėl subsidiarumo principo arba dėl to, kad jie gali būti nenaudingi ar neveiksmingi. Tačiau, siekiant skaidrumo, jie nebuvo atmesti iš anksto.

Buvo nustatytos 8 priemonės, kurias būtų galima naudoti ES lygmeniu įgyvendinant konkretų politikos variantą, pavyzdžiui, savivaldos stebėseną, informacijos sklaidą, rekomendacijų rengimą, finansinių paskatų teikimas ir reguliavimas.

Visų pirma buvo tikrinama, ar kiekvienas politikos variantas su kiekviena galima taikyti įgyvendinimo priemone atitinka subsidiarumo kriterijus. Nustačius, kad variantas neatitinka subsidiarumo kriterijų, į jį nebebuvo atsižvelgiama ir tolesnis tyrimas nebuvo atliekamas. Tačiau jei politikos variantas atitiko subsidiarumo kriterijus, tada buvo tikrinama, ar jis atitinka naudingumo, veiksmingumo ir nuoseklumo kriterijus. Patikrinus, ar politikos variantai atitinka subsidiarumo, naudingumo, veiksmingumo ir nuoseklumo kriterijus, jų sumažėjo nuo 31 iki 18.

Toliau buvo nagrinėjamas galimas 18 likusių variantų poveikis. Atliekant šį vertinimą naudoti judumo, transporto spūsčių, energijos, aplinkos, ekonomikos ir socialinių sričių ir politikos formavimo rodikliai. Po to buvo atrinktos tinkamiausios priemonės kiekvienam iš aštuoniolikos variantų įgyvendinti. Per šį tyrimą buvo atsižvelgiama į ekonominį efektyvumą, proporcingumą, derėjimą su kitomis iniciatyvomis ir administracinę naštą.

Galiausiai buvo parengta 20 pasiūlymų dėl galimų veiksmų ES lygmeniu. Jie buvo nustatyti analizuojant variantų tarpusavio sąveiką ir priemonių tarpusavio sąveiką. Be to, buvo suderinti galimų veiksmų aspektai, susiję su jų pobūdžiu, matomumu ir valdymu. Pasiūlymų dėl teisinių veiksmų, kurių reiktų imtis iškart, nepateikta. Tačiau reikėtų pažymėti, kad šis galimų veiksmų atrankos ir vertinimo procesas jokių būdu nereiškia, kad iš anksto sprendžiama apie veiksmų plano turinį ir poveikio vertinimą, kurie gali būti vykdomi konkrečiais tikslais, rezultatus.

7. VEIKSMŲ SRITYS

Įgyvendinant veiksmų planą, galėtų būti atliekami šie veiksmai:

2009 metais:

- Prieigos prie žaliųjų zonų taisyklių analizė
- Ekologiškų ir energiją taupančių transporto priemonių internetinio vadovo parengimas
- Interneto portalo, kuris palengvintų gauti informaciją apie viešąjį transportą, parengimas
- Ekologiškų transporto priemonių parodomojo projekto vykdymas
- Informacijos apie miestuose taikomas kainodaros sistemas mainai
- Teisės aktų, finansavimo ir gerosios patirties internetinio vadovo sukūrimas

- Judumo mieste observatorijos įsteigimas
- Darnaus judumo mieste planų įgyvendinimo pagreitinimas

2010 metais:

- Dialogas dėl miesto viešojo transporto keleivių teisių
- Būsimų finansavimo išteklių parengimas
- Judumo mieste forumo sukūrimas
- Energijos taupymo vairuojant temos įtraukimas į mokymo vairuoti programą
- Duomenų ir statistikos atnaujinimas
- Darnaus judumo įpročių kampanija
- Dalyvavimas tarptautiniame dialoge ir informacijos mainuose

2011 metais:

- Rekomendacijos dėl saugių sąlygų pėstiesiems ir dviratininkams parengimas
- Rekomendacijos dėl darnaus judumo mieste ir regioninės politikos parengimas
- Tyrimo apie išorinių sąnaudų internalizavimo aspektų, susijusių su miestais, parengimas

2012 metais:

- Rekomendacijos dėl pažangiųjų transporto sistemų, taikomų siekiant judumo mieste, parengimas
- Miesto krovinių transporto rekomendacijos parengimas

Šiais pasiūlymais dėl galimų veiksmų remtasi rengiant Judumo mieste veiksmų planą. Rengiant veiksmų planą veiksmai buvo apibūdinti dar konkrečiau, suskirstyti pagal prioritetus ir politiškai patvirtinti atsižvelgiant į turimus išteklius ir kitus aspektus.

8. STEBĖSENA IR VERTINIMAS

Bendras veiksmų plano poveikis ir jo įgyvendinimo sėkmė priklausys nuo to, ar aktyviai į tai įsitrauks ir patį planą įgyvendins vietos, regiono ir nacionaliniu lygmens ūkio subjektai ir kiti suinteresuotieji subjektai bei suinteresuotosios šalys. Komisija stebės judumo mieste ir transporto Europos Sąjungoje raidą ir pagal veiksmų planą įgyvendinamų ES veiksmų poveikį. 2012 m. bus surengta peržiūra. Tada Komisija įvertins veiksmų plano poveikį ir poreikį jį peržiūrėti arba imtis papildomų veiksmų.