

Stanovisko Výboru regiónov – Mobilita v geograficky a demograficky znevýhodnených regiónoch

(2014/C 415/05)

Spravodajca	Gordon Keymer (UK/EKR), člen rady okresu Tandridge
Referenčný dokument	

I. POLITICKÉ ODPORÚČANIA

VÝBOR REGIÓNOV

Úvod

1. Zdôrazňuje význam geograficky a demograficky znevýhodnených regiónov EÚ vrátane regiónov uvedených v článkoch 174 a 349 ZFEÚ, ktoré dnes čelia čoraz väčším ťažkostiam pri zabezpečovaní miestnej dopravy;
2. konštatuje, že medzi regióny, ktoré sa v tomto stanovisku označujú ako „znevýhodnené regióny“, patria: pohraničné regióny; horské regióny; ostrovné regióny, riedko osídlené regióny (vrátane najsevernejších regiónov) (článok 174 ZFEÚ); deväť najvzdialenejších regiónov (článok 349 ZFEÚ); a akékoľvek iné regióny EÚ, ktoré čelia podobným znevýhodneniam; okrem toho existujú regióny s veľmi rozptýleným osídlením;
3. domnieva sa, že medzi znevýhodnenia v súvislosti s verejnou dopravou v týchto regiónoch môžu patriť: vyššie náklady a väčšie potreby financovania pri poskytovaní služieb, demografické zmeny (vyľudňovanie, zostávajúce starnúce obyvateľstvo a rozptýlené osídlenie) a pohyblivý dopyt spotrebiteľov po službách verejnej dopravy. V niektorých týchto regiónoch tiež zjavne dochádza k hospodárskemu poklesu; v prípade najvzdialenejších regiónov je tiež zjavná odlahlosť, izolovanosť a mimoriadna závislosť od účinného systému dopravy;
4. domnieva sa, že mobilita, schopnosť ľahko sa presúvať z jedného miesta na iné, je predovšetkým právo vyplývajúce zo slobody pohybu osôb, ktorú zaručujú zmluvy, a nevyhnutná podmienka pre kvalitu života jednotlivcov v týchto regiónoch nevyhnutnou podmienkou, aby mali prístup k základným verejným službám (ako školstvo, zdravotníctvo a sociálne služby), mohli dochádzať na svoje pracovisko či hľadať si pracovné príležitosti, mohli sa venovať aktivitám voľného času, navštevovať príbuzných, nakupovať tovar a služby či uplatňovať svoju slobodu cestovať na vzdialenejšie miesta;
5. zdôrazňuje, že námorné, cestné a železničné systémy verejnej dopravy, ktoré tieto základné potreby v oblasti mobility zabezpečujú, v mnohých prípadoch vlastní alebo spravujú miestne, regionálne a štátne orgány. Významný počet miestnych a regionálnych orgánov patrí aj medzi vlastníkov alebo spoluvlastníkov regionálnych letísk;
6. konštatuje, že v článku 174 ZFEÚ sa uvádza, že niektorým regiónom sa musí venovať „mimoriadna pozornosť“ a v článku 349 ZFEÚ sa uvádza, že najvzdialenejším regiónom musia byť určené „osobitné opatrenia“ v rámci tvorby politiky na úrovni EÚ, ako aj na vnútroštátnej úrovni. Hoci nariadenia týkajúce sa EŠIF na obdobie 2014 – 2020 do istej miery zohľadňujú znevýhodnené regióny, súčasné ustanovenia obsiahnuté v politikách EÚ v ostatných oblastiach, ktoré ovplyvňujú dopravu, by sa mali lepšie využívať, aby zodpovedali záväzkom vyplývajúcim zo zmluvy;
7. domnieva sa, že jedným z dôvodov je pravdepodobne to, že v článku 174 ZFEÚ sa neuvádza veľkosť príslušného „regiónu“. Niektoré vlády tento článok interpretujú na úrovni NUTS2, pričom však podľa výskumnej činnosti Komisie a iných zainteresovaných strán je primeraná úroveň NUTS3. Výbor regiónov sa domnieva, že v kontexte podpory mobility (a nie na účely európskych štrukturálnych a investičných fondov – EŠIF) je vhodné zohľadňovať znevýhodnené regióny všetkých veľkostí vrátane regiónov na úrovni NUTS3 či nižšej;

Doprava a regionálny rozvoj v znevýhodnených regiónoch

8. konštatuje, že znevýhodnené regióny plnia pre vyvážený vývoj EÚ základné úlohy, a to najmä prostredníctvom prístupu k surovinám, poľnohospodárstva, rybného hospodárstva, ochrany životného prostredia, cestovného ruchu, cezhraničných vzťahov a príležitostí činností voľného času. Lepšie dopravné spojenia v rámci týchto regiónov, ako aj so zvyškom EÚ by preto mali byť základnou súčasťou politiky súdržnosti EÚ aj politik EÚ v oblasti mobility, a to nielen pokiaľ ide o mobilitu osôb, ale aj tovarov. Podpora väčšieho hospodárskeho rastu v znevýhodnených regiónoch by prispela k účinnému fungovaniu vnútorného trhu a územnej súdržnosti Únie ako celku;

9. považuje za potrebné zanalyzovať, aký dosah majú problémy spojené s mobilitou v týchto regiónoch na vývoj modelov hospodárskeho a územného rozvoja týchto regiónov a na zamestnanosť v súčasnosti a budúcnosti. Odľahlosť a izolovanosť niektorých týchto regiónov spôsobujú, že ich trhy sú malé a neatraktívne, a preto nie sú schopné vytvárať dostatok pracovných miest. Problémy spojené s pracovnou mobilitou, ktorým čelia občania týchto regiónov, ich zasa obmedzujú na ich geografickú oblasť, čím sa zvyšuje miera nezamestnanosti;

10. víta preto začlenenie osobitného tematického cieľa „udržateľná doprava“ a niekoľkých ďalších tematických cieľov, ktoré možno použiť na pomoc s podporou mobility, do programu EŠIF na roky 2014 – 2020;

11. podobne víta možnosť upraviť mieru spolufinancovania v rámci EŠIF tak, aby zohľadňovala oblasti „závažne a trvalo znevýhodnené prírodnými a demografickými podmienkami“ (článok 121 nariadenia o spoločných ustanoveniach), a možnosť poskytnúť v rámci fondu EFRR „osobitný dodatočný príspevok“ najodľahlejším a najsevernejším regiónom a poskytnúť im výnimku z požiadavky na tematickú koncentráciu (články 10 až 12 nariadenia o EFRR);

12. zdôrazňuje význam EŠIF pre podporu udržateľnej mobility vo všetkých európskych regiónoch. Vyjadruje však poľutovanie nad tým, že financovanie tematického cieľa 7, čiže podpory trvalo udržateľnej dopravy a odstránenie problematických miest v kľúčových sieťových infraštruktúrach, by mohlo byť problémom v najrozvinutejších regiónoch vzhľadom na restriktívny postoj Komisie k tejto otázke počas dvojstranných rokovaní o budúcich operačných programoch;

13. vyzýva preto členské štáty a orgány riadiace EŠIF, aby túto skutočnosť zohľadnili pri vypracúvaní dohôd o partnerstve a operačných programov uplatňovania EŠIF;

14. domnieva sa, že iné prostriedky EÚ, financovanie Európskou investičnou bankou a financovanie z prostriedkov súkromného sektora by taktiež mohlo mať výraznejšiu podpornú úlohu. VR zdôrazňuje význam monitorovania začlenenia územného rozmeru do EŠIF (a ich zosúladenie prostredníctvom spoločného strategického rámca) a tiež význam monitorovania územného vplyvu tematických fondov, ako je Nástroj na prepájanie Európy a s ním spojený program TEN-T, a program Horizont 2020 a s ním spojený program CIVITAS. Prioritou týchto programov nie je mobilita v znevýhodnených regiónoch, a preto je na všetkých úrovniach verejnej správy, aby v praxi dosiahli koordinovanejšiu a inovačnejšiu súčinnosť jednotlivých fondov;

15. pripomína napríklad povinnosť EÚ používať financovanie programu TEN-T na podporu „dostupnosti a prepojenosti všetkých regiónov Únie vrátane odľahlých, najvzdialenejších, ostrovných, okrajových a horských regiónov, ako aj riedko osídlených území“ (článok 4 nariadenia č. 1315/2013);

16. konštatuje však, že v skutočnosti sa 95 % peňažných prostriedkov v rámci TEN-T financovaných z Nástroja na prepájanie Európy používa výhradne na základnú sieť. To posilňuje základ Európy a jej hustú sieť veľkých miest. Mali by sa prijať dodatočné osobitné opatrenia, aby sa zabezpečilo, že zlepšenia v TEN-T budú prospešné aj pre miestnu prepojenosť logistických uzlov a tranzitných miest v znevýhodnených regiónoch;

17. zdôrazňuje, že je preto potrebné financovať väzby medzi základnou a komplexnou sieťou TEN-T a medzi komplexnou sieťou a miestnymi dopravnými spojeniami v znevýhodnených regiónoch. Okrem toho by sa mal v rámci revízie viacročného finančného rámca v polovici obdobia zvýšiť rozpočet pre Nástroj na prepájanie Európy s cieľom financovať cezhraničné spojenia a odstrániť problematické miesta v rámci základnej siete TEN-T. To pomôže začleniť európske regióny do udržateľného a účinného európskeho dopravného systému na prepravu cestujúcich a tovaru. Keďže boj proti rozdielom vo vývoji je jedným z cieľov programu TEN-T, malo by sa na potreby regiónov znevýhodnených v súvislosti s implementáciou ich modelov hospodárskeho a územného rozvoja myslieť aj v rámci revízie máp TEN-T naplánovanou na obdobie 2016 – 2017;

18. konštatuje, že program Horizont 2020 a s ním spojený program CIVITAS pre čistú dopravu sa zameriava na pokročilé technológie vozidiel s cieľom dosiahnuť vyššiu účinnosť dopravy z hľadiska využívania zdrojov. Takéto ciele sú veľmi hodnotné, keďže tiež prispievajú k zlepšovaniu verejnej dopravy v znevýhodnených regiónoch, kde je efektívnosť vozidiel z hľadiska nákladov kľúčovým kritériom;

19. zdôrazňuje, že sú preto potrebné nové prístupy k financovaniu dopravy v znevýhodnených regiónoch. To by mohlo zahŕňať ponuku osobných dopravných rozpočtov pre občanov, napríklad tzv. šekov mobility, ktoré sa už v niektorých členských štátoch úspešne tvoria, daňových výnimiek pre poskytovateľov dopravy či dohovorov o spolupráci umožňujúcich rôznym dopravným subjektom spoločné využívanie vozidiel;

20. domnieva sa, že na podporu nových prístupov k financovaniu musia takisto existovať nové nástroje. Inteligentné dopravné systémy a zlepšené IKT možno použiť na nahradenie verejnej dopravy založenej na cestovnom poriadku a linkách dopravou založenou na individuálnych požiadavkách, ako sú tzv. autobusy na zavolanie, kolektívne taxíky či spoločné využívanie áut. Zavedenie tohto druhu dopravy založenej na individuálnych požiadavkách umožní ponúknuť efektívnejšiu a konkurencieschopnejšiu cestnú verejnú dopravu s nižšími nákladmi, pretože poskytne služby v závislosti od skutočného dopytu. Spoločné dopravné systémy, kde sa napríklad miešajú dohromady deti cestujúce do školy s bežnou verejnosťou, fungujú v niektorých odľahlých regiónoch takisto dobre, rovnako ako podpora pešej chôdze a cyklistiky. Takéto systémy generujú úspory, znižujú závislosť na používaní áut a znižujú emisie;

21. konštatuje, že takéto riešenia možno podporiť uľahčujúcimi opatreniami, ako sú integrované elektronické cestovné lístky či inteligentné karty pre rôzne spôsoby dopravy, navzájom kompatibilné normy pre elektronické platby; integrované cestovné poriadky pre tie časti cesty, ktoré nie sú založené na individuálnych požiadavkách; alebo používanie aplikácií pre inteligentné telefóny na poskytovanie nových informácií a platobných možností občanom;

22. konštatuje, že je dôležité zabezpečiť, aby takéto nové možnosti mobility boli dobre propagované a súčasne cenovo dostupné, prístupné a prijateľné pre používateľov. Aktívne zapojenie používateľov (súčasných aj potenciálnych) do vymedzovania ich potrieb môže pomôcť zaistiť úspech;

23. zdôrazňuje, že miestne a regionálne orgány budú kľúčovou hnacou silou mnohých týchto inovácií;

24. zdôrazňuje však, že takéto projekty v oblasti mobility by mali byť financované len v tom prípade, ak sú súčasťou kvalitnej politiky mobility pokrývajúcej príslušnú oblasť a ak ich možno odôvodniť kvalitnými odhadmi potenciálneho dopytu;

Prístavy a letiská

25. chce zdôrazniť, akú významnú úlohu pri podpore rozvoja znevýhodnených regiónov a pri zabezpečovaní spojenia občanov s väčšími mestskými centrami môžu zohrávať prístavy a letiská, ako aj ich spojenie s vnútrozemím. Napríklad pre ostrovne spoločenstvá a najvzdialenejšie regióny sú takéto spojenia jediným možným dopravným prostriedkom a sú nevyhnutné pre ich prežitie ako také a pre spojenie sa tak so štátmi, ku ktorým prináležia, ako aj s inými časťami EÚ. Prístavy a letiská v znevýhodnených regiónoch si preto zaslúžia osobitné zohľadnenie v pravidlách EÚ: v rámci fondu EFRR, pravidiel verejného obstarávania a poskytovania koncesíí (vrátane používania záväzkov verejnej služby) a v pravidlách EÚ pre štátnu pomoc, ktorými sa riadia prístavy, letectvo a služby všeobecného hospodárskeho záujmu;

26. pripomína, že podľa zmlúv (protokol č. 26) majú členské štáty veľký priestor na úvahy, aby záväzky verejnej služby a služby všeobecného hospodárskeho záujmu vymedzili tak, aby čo najlepšie zodpovedali potrebám používateľa, a že Európska komisia môže zasahovať len v prípade „zjavnej chyby“;

27. poukazuje aj na to, že je nedostatok informácií z jediného zdroja o platných záväzkoch verejnej služby v prípade poskytovateľov dopravných služieb v rámci celej EÚ. Väčšia transparentnosť v tomto smere by mohla riešiť prípady zlyhania trhu a mohla by napomáhať intenzívnejšej hospodárskej súťaži medzi subjektmi v znevýhodnených regiónoch;

28. víta najnovšie usmernenia Európskej komisie k štátnej pomoci pre letectvo, v ktorých sa počíta s určitou flexibilitou umožňujúcou poskytovanie pomoci na podporu investícií do letísk a prevádzky letísk, ako aj štartovacej pomoci pre letecké spoločnosti v odľahlých a ťažko prístupných regiónoch. Takéto letiská často musia byť schopné zvládnuť vysoký dopyt v sezóne, aj keď počas iných období roka majú voľnú kapacitu;

29. vyjadruje však poľutovanie nad obmedzením stanoveným regionálnym rozvojovým fondom na finančné obdobie 2014 – 2020, ktoré v praxi vo väčšine prípadov zakazuje financovanie letiskovej infraštruktúry;

30. zdôrazňuje význam silného, transparentného a plne presadzovaného režimu práv cestujúcich pokrývajúceho všetky druhy verejnej dopravy, ako aj multimodálne cesty. V prípade ciest leteckou alebo železničnou dopravou s viacerými prestupmi by sa mali ešte viac podporovať kombinované dohody medzi leteckými spoločnosťami o letenkách. Pre cestujúcich v leteckej doprave z odľahlých regiónov sú prínosné svojou jednoduchosťou aj cenou. Kompenzačné náklady za zmeškaný následný prípoj na uzlových letiskách alebo hlavných vlakových staniciach znášané regionálnymi prípojnými leteckými spoločnosťami alebo prevádzkovateľmi miestnych železničných tratí však nesmú byť také neprimerané, aby bránili častejšiemu využívaniu takýchto dohôd;

Riadenie

31. domnieva sa, možno vykonať viac s cieľom zaistiť, aby tvorcovia politiky zaujali k výzvam v oblasti mobility v týchto regiónoch celostný, multimodálny, udržateľný a koordinovaný prístup. V súlade so zásadou subsidiarity je nutné nachádzať odpovede primárne na miestnej a regionálnej úrovni, s podpornými krokmi zo strany EÚ len tam, kde majú pridanú hodnotu;

32. zdôrazňuje, že pri akýchkoľvek nových krokoch navrhovaných Európskou komisiou je nutné udržať byrokratickú záťaž na absolútnom minime;

33. konštatuje, že decentralizované modely verejnej správy, ktoré právomoci v oblasti dopravy a s nimi spojené financovanie delegujú na nižšiu než celoštátnu úroveň, sú v rôznych členských štátoch preukázateľne účinné;

34. okrem toho uznáva, že mobilita v znevýhodnených regiónoch by nemala znamenať len rozvoj dopravnej infraštruktúry a služieb. Projekty v oblasti mobility musia tvoriť neoddeliteľnú súčasť rozvojového plánovania v znevýhodnenom regióne ako celku. Napríklad akékoľvek nové komerčné, priemyselné alebo rezidenčné lokality so slabým spojením by si mohli vyžadovať príspevok developera na náklady na nové služby verejnej dopravy;

35. zdôrazňuje významnú úlohu miestneho plánovania mobility, ako aj to, že akékoľvek miestne plány mobility by sa nemali obmedzovať na mestské oblasti, ale mali by sa ako súčasť širšej lokalizovanej stratégie rozvoja rozšíriť na susedné oblasti vrátane vidieckych oblastí alebo by sa mali prinajmenšom pripravovať v spojitosti s nimi. Tak sa zabezpečí, aby dopravné systémy v hustejšie osídlených oblastiach boli prospešné aj pre odľahlé oblasti. V takýchto dopravných plánoch by sa mali zohľadňovať nielen krátke itineráre potrebné na uspokojenie okamžitých potrieb na miestnej úrovni, ale aj dlhšie itineráre, ktoré by znevýhodnené regióny spojili s väčšími mestskými centrami;

36. osobitne zdôrazňuje prípad cezhraničnej verejnej dopravy v Európe, ktorá často čelí špecifickým výzvam. Medzi ne patria rozdiely medzi členskými štátmi v týchto oblastiach: environmentálne požiadavky; dodávky elektrickej energie; bezpečnostné normy, odborná príprava personálu a právne rozdiely alebo chýbajúca dohoda o financovaní medzi príslušnými orgánmi. Pomocť s riešením týchto výziev by mohli nové modely verejnej správy, používanie spoločného právneho rámca (napríklad Európske zoskupenie územnej spolupráce – EZÚS), dohody o spolupráci či vytvorenie spoločného orgánu pre cezhraničnú dopravu, napríklad prostredníctvom udelenia koncesíí umožňujúcich mobilitu medzi cezhraničnými zónami, a to za predpokladu, že tieto postupy možno uplatniť s minimom byrokratickej záťaže;

Posudzovanie legislatívneho a územného vplyvu

37. vyzýva Európsku komisiu, aby pri posudzovaní legislatívnych vplyvov v oblasti mobility venovala osobitnú pozornosť vplyvu politík a programov EÚ v oblasti mobility na znevýhodnené regióny;

38. taktiež vyzýva Európsku komisiu, aby posudzovala územné vplyvy (ako navrhuje Výbor regiónov), čo by bolo príležitosťou zohľadňovať územný vplyv politík EÚ v oblasti mobility v znevýhodnených regiónoch. Zohľadňovať by sa mali aj demografické záležitosti ako starnutie obyvateľstva, vyludňovanie, rozptýlené osídlenie a tzv. odliv mozgov;

Zelená kniha EÚ o mobilite v znevýhodnených regiónoch

39. domnieva sa, že poskytovanie dopravných služieb v ohrozených regiónoch sa zatiaľ nevníma ako európska výzva. Regulačný dôraz EÚ je na zaisťovaní čo najmenšieho narušenia trhu a nie na vytváraní právneho rámca, ktorým sa proaktívne podporuje tvorba riešení v oblasti mobility v znevýhodnených regiónoch;

40. vyzýva preto novú Európsku komisiu, aby uverejnila zelenú knihu o tejto problematike, aby tak zainteresované strany a inštitúcie EÚ mohli o tejto téme plnohodnotne diskutovať a aby bolo možné vypracovať vhodné odpovede. Zámerom by malo byť, aby sa záležitosti v oblasti mobility v znevýhodnených regiónoch lepšie uznávali a riešili v celom spektre politík a programov EÚ, čím by sa zlepšil prístup k mobilite a znížilo riziko vyludňovania;

41. konkrétnejšie sa domnieva, že táto zelená kniha by mala: spustiť diskusiu; posúdiť doterajší pokrok, načrtnúť súčasný právny rámec a príslušné politické iniciatívy; analyzovať osobitné silné a slabé miesta geograficky a demograficky znevýhodnených regiónov z hľadiska mobility a ich prispievania k územnej súdržnosti ako celku; analyzovať nesúlad medzi povinnosťami uvedenými v zmluve a praxou EÚ pri tvorbe politík v oblasti prepravy cestujúcich a tovaru s vplyvom na znevýhodnené regióny; pritom by mala stanoviť vplyv, ktorý všetky tieto faktory majú na hospodárstvo a zamestnanosť v týchto regiónoch; okrem toho by mala presadzovať lepšiu spoluprácu medzi zdrojmi financovania mobility, programami mobility a politikami v tejto oblasti; podnecovať výskum a inovácie a rozvoj pilotných projektov; a preskúmať možnosti do budúcnosti vrátane toho, aké opatrenia či iniciatívy môžu byť vhodné a na akej úrovni verejnej správy;

42. zdôrazňuje, že pri tvorbe zelenej knihy je nutné venovať osobitnú pozornosť tomu, kde by nelegislatívne kroky ako stratégie, akčný plán, odporúčania, usmernenia či výmena najlepších postupov mohli pridať hodnotu iniciatívam na vnútroštátnej a nižšej úrovni;

43. vyzýva Komisiu, aby zvyšovala informovanosť o mobilite v znevýhodnených regiónoch prostredníctvom konkrétneho podujatia, akým je každoročný týždeň mobility;

V Bruseli 8. októbra 2014.

Predseda
Výboru regiónov
Michel LEBRUN