

**Mnenje Odbora regij — Mobilnost v geografsko in demografsko prikrajšanih regijah**

(2014/C 415/05)

**Poročevalec** Gordon Keymer (UK/ECR), član okrajnega sveta Tandridge  
**Referenčni dokument**

**I. POLITIČNA PRIPOROČILA**

## ODBOR REGIJ

**Uvod**

1. poudarja pomen geografsko in demografsko prikrajšanih regij EU, vključno s tistimi, ki so navedene v členih 174 in 349 PDEU, ki se dandanes soočajo z vse večjimi težavami pri zagotavljanju lokalnega prevoza;
2. navaja, da te regije, ki jih v tem mnenju imenuje „pikrajšane regije“, obsegajo obmejne regije, gorske regije, otoške regije, redko poseljene regije (vključno z najsevernejšimi regijami) iz člena 174 PDEU, devet najbolj oddaljenih regij iz člena 349 PDEU in vse druge regije EU, ki se soočajo s podobnimi izzivi. Poleg tega obstajajo tudi regije z močno razpršenim prebivalstvom;
3. meni, da so med izzivi javnega prevoza v teh regijah večji stroški in financiranje, potrebno za zagotavljanje storitev, demografske spremembe, kot so odseljavanje, staranje preostalega prebivalstva in njegova razpršenost, in spreminjajoče se potrošniško povpraševanje po storitvah javnega prevoza. V nekaterih od teh regij je opazen tudi gospodarski upad; poleg tega najbolj oddaljene regije zaznamujejo tudi odročnost, izoliranost in skrajna odvisnost od učinkovitega prometnega sistema;
4. meni, da je mobilnost, torej zmožnost enostavnega premikanja od ene točke do druge, predvsem pravica do prostega gibanja oseb, ki jo priznavata Pogodbi, in glavni pogoj za kakovostno življenje posameznikov v takšnih regijah, kadar dostopajo do ključnih javnih storitev (kot so izobraževanje, zdravstvo in sociala), se vozijo na delo ali iščejo zaposlitev, se ukvarjajo s prostočasnimi dejavnostmi, obiskujejo sorodnike, nakupujejo blago in storitve ali uresničujejo svojo svoboščino do potovanja v bolj oddaljene kraje;
5. poudarja, da so pomorski, cestni in železniški javni prevozni sistemi, ki izpolnjujejo te temeljne potrebe po mobilnosti, v številnih primerih v lasti in pod upravo lokalnih, regionalnih in nacionalnih oblasti. Veliko je tudi lokalnih in regionalnih oblasti, ki so lastnice ali solastnice regionalnih letališč;
6. opozarja, da je treba v skladu s členom 174 PDEU nekaterim regijam posvečati „posebno pozornost“ in v skladu s členom 349 PDEU za najbolj oddaljene regije pripraviti „posebne ukrepe“ v EU in nacionalnem oblikovanju politike. V uredbah skladov ESI za obdobje 2014–2020 so prikrajšane regije sicer do neke mere upoštevane, toda veljavne določbe v politikah EU na drugih področjih, ki vplivajo na promet, bi bilo treba bolje izkoristiti, da bi odražale zaveze iz Pogodbe;
7. meni, da je eden od razlogov za to dejstvo, da v členu 174 PDEU ni opredeljena velikost obravnavanih „regij“. Nekateri vlade si ta člen razlagajo na ravni NUTS2, pri čemer raziskovalno delo Komisije in druge vpletene strani kot ustrezno opredeljujejo raven NUTS3. OR meni, da je za spodbujanje mobilnosti (namesto za namene skladov ESI) ustrezno upoštevati prikrajšane regije vseh velikosti, tudi na ravni NUTS3 in nižjih ravneh;

**Prevoz in regionalni razvoj v prikrajšanih regijah**

8. ugotavlja, da prikrajšane regije opravljajo ključne naloge za uravnotežen razvoj EU, in sicer zlasti z dostopom do surovin, kmetijstvom, ribištvom, okoljevarstvom, turizmom, čezmejnimi odnosi in pristočnimi možnostmi. Zato bi morale biti izboljšanje prometnih povezav tako znotraj teh regij kot tudi s preostalo EU bistveni element kohezijske politike EU in tudi politik mobilnosti EU, in sicer ne samo za potniški promet, temveč tudi tovorni. Spodbujanje večje gospodarske rasti v prikrajšanih regijah bi pripomoglo k dejanskemu delovanju notranjega trga in teritorialne kohezije Unije kot celote;

9. meni, da je nujno analizirati, kako prikrajšanost glede mobilnosti, ki jo trpijo te regije, učinkuje na napredek modelov njihovega gospodarskega in teritorialnega razvoja ter s tem na zaposlovanje danes in v prihodnosti. Zaradi odročnosti in izoliranosti nekaterih od teh regij so njihovi trgi majhni in manj privlačni, zato tudi niso sposobni ustvarjati dovolj delovnih mest. Tudi težave mobilnosti delavcev, ki prebivalce teh regij omejujejo na njihova geografska področja, velikokrat povečujejo delež nezaposlenih;

10. zato je zadovoljen, da so bili v program skladov ESI za obdobje 2014–2020 vključeni poseben tematski cilj „trajnostni promet“ in številni drugi tematski cilji, s pomočjo katerih je mogoče spodbujati mobilnost;

11. zadovoljen je tudi z možnostjo za preoblikovanje stopenj sofinanciranja skladov ESI, tako da se pokrijejo območja, ki so „hudo in stalno prizadeta zaradi neugodnih naravnih ali demografskih razmer“ (člen 121 uredbe o skupnih določbah), ter z možnostjo v okviru ESRR, da se najbolj oddaljenim in najsevernejšim regijam dodelijo „posebna dodatna sredstva“ in da se te regije izvzamejo iz zahtev glede tematske osredotočenosti (členi 10–12 uredbe o ESRR);

12. opozarja na pomen skladov ESI za spodbujanje trajnostne mobilnosti v vseh evropskih regijah. Vendar obžaluje, da utegne biti financiranje tematskega cilja 7 „spodbujanje trajnostnega prevoza in odprava ozkih grl v ključnih omrežnih infrastrukturah“ – ki ga pravila sicer dovoljujejo v vseh regijah – oteženo v najbolj bogatih regijah, to pa zaradi omejene vizije Evropske komisije glede tega vprašanja pri dvostranskih pogajanjih o prihodnjih operativnih programih;

13. zato poziva države članice in organe upravljanja skladov ESI, da za obravnavo nujnih potreb po mobilnosti vseh prikrajšanih regij to upoštevajo pri pripravi sporazumov o partnerstvu in operativnih programov za izvajanje skladov ESI;

14. meni, da bi lahko tudi drugi skladi EU, sredstva Evropske investicijske banke in sredstva zasebnega sektorja imeli večjo podporno vlogo. OR poudarja, da je treba spremljati vključevanje teritorialne razsežnosti v sklade ESI (in jih usklajevati s pomočjo skupnega strateškega okvira) in tudi spremljati teritorialni učinek tematskih skladov, kot so instrument za povezovanje Evrope (IPE) in z njim povezan program TEN-T ter Obzorje 2020 in z njim povezan program CIVITAS. Programi, ki se financirajo iz teh skladov, ne dajejo prednosti mobilnosti v prikrajšanih regijah, zato so vse ravni oblasti dolžne povezati te različne sklade na bolj usklajen in inovativen način na kraju samem;

15. je seznanjen z zavezo EU, da na primer sredstva TEN-T uporabi za spodbujanje „dostopnosti in povezanosti vseh regij Unije, vključno z oddaljenimi, najbolj oddaljenimi, otoškimi, obrobnimi in gorskimi regijami ter redko poseljenimi območji“ (člen 4 Uredbe (EU) št. 1315/2013);

16. vendar ugotavlja, da se 95 % sredstev TEN-T, ki se financirajo z instrumentom za povezovanje Evrope (IPE), uporabi izključno za osrednje omrežje, kar krepi osrčje Evrope in njeno gosto mrežo velikih mest. Treba pa je uvesti tudi dodatne posebne ukrepe, da se zagotovi pozitiven učinek izboljšave TEN-T tudi na lokalno povezanost v prikrajšanih regijah, da bi olajšali njihov dostop do glavnih nacionalnih in evropskih prometnih koridorjev;

17. zato poudarja, da je treba financirati medsebojne povezave med osrednjim omrežjem TEN-T in celovitim omrežjem ter med celovitim omrežjem in lokalnimi prometnimi povezavami v prikrajšanih regijah. Poleg tega je treba povečati proračun za IPE v okviru vmesnega pregleda večletnega finančnega okvira, da se financirajo čezmejne povezave in odprava ozkih grl v osrednjem omrežju TEN-T. To bo pripomoglo k povezovanju vseh evropskih regij v trajnosten in učinkovit evropski prometni sistem, tako potniški kot tovorni. Glede na to, da je odpravljanje razvojnih razlik eden od ciljev programa TEN-T, je treba pri pregledu zemljevidov TEN-T, ki bo predvidoma v obdobju 2016–2017, upoštevati tudi potrebe regij, ki s težavo uresničujejo svoje modele gospodarskega in teritorialnega razvoja;

18. ugotavlja, da se Obzorje 2020 in z njim povezan program CIVITAS za čist promet osredotočata na napredno tehnologijo vozil, da bi postal promet bolj gospodaren z viri. Takšni cilji so zelo dragoceni, saj prispevajo tudi k izboljšanju javnega prometa v prikrajšanih regijah, v katerih je osrednjega pomena stroškovna učinkovitost vozil;

19. poudarja, da so zato potrebni novi pristopi k financiranju prometa v prikrajšanih regijah. Ti bi lahko vključevali osebne prevozne proračune za državljane, kot so „čeki za mobilnost“, ki so bili uspešno uvedeni v nekaterih državah članicah, davčne oprostitve za ponudnike prevoza ali dogovori o sodelovanju, ki različnim ponudnikom prevoza omogočajo uporabo skupnih vozil;

20. meni, da je treba nove pristope tudi podpreti z novimi orodji. Z uporabo inteligentnih prometnih sistemov (ITS) in izboljšano IKT bi lahko javni prevoz, ki temelji na voznih redih in začrtanih progah, zamenjali s prevozom na zahtevo, kot so avtobusi „na poziv“, skupinski taksiji in souporaba vozil. S prevozi na zahtevo je mogoče zagotoviti učinkovitejši, konkurenčnejši in cenejši javni prevoz potnikov po cesti, saj se ta prevoz opravlja glede na resnične potrebe. Souporaba prevoznih sistemov, ki na primer kombinira šolske prevoze z javnimi, v nekaterih oddaljenih regijah dobro deluje, enako pa velja za spodbujanje hoje in kolesarjenja. Takšni sistemi omogočajo prihranek ter zmanjšajo odvisnost od avtomobilov in emisije;

21. ugotavlja, da bi lahko takšne rešitve podprli s spodbujanjem ukrepov, kot so povezane e-vozovnice ali pametne kartice za vse vrste prevoza, medsebojno skladni standardi e-plačevanja, povezano urejanje voznih redov za dele prog, ki niso „na zahtevo“, ali uporaba aplikacij na pametnih telefonih, ki državljanom nudijo nove možnosti obveščanja in plačevanja;

22. meni, da je treba poskrbeti za dobro seznanjanje javnosti s takšnimi novimi rešitvami za mobilnost, ki morajo biti cenovno ugodne, dostopne in sprejemljive za uporabnike. Uporabniki (dejanski in potencialni) lahko z aktivnim sodelovanjem pri opredeljevanju svojih potreb pripomorejo k njihovem uspehu;

23. poudarja, da bodo lokalne in regionalne oblasti ključno gonilo številnih naštetih inovacij;

24. vendar opozarja, da smejo takšni projekti mobilnosti prejeti sredstva le, če so del dobre politike mobilnosti, ki vključuje obravnavano območje, in jih je mogoče upravičiti z zanesljivimi ocenami potencialnega povpraševanja;

### ***Pristanišča in letališča***

25. želi poudariti pomembno vlogo, ki jo lahko imajo pristanišča in letališča ter njihove povezave z zaledjem in območji v notranjosti pri spodbujanju razvoja prikrajšanih regij ter povezovanju državljanov z večjimi mestnimi središči. Za otoške skupnosti in za najbolj oddaljene regije so na primer takšne povezave edino možno prometno sredstvo in so ključne za njihovo preživetje ter povezovanje tako z lastno državo kot z ostalo Evropsko unijo. Pristanišča in letališča v prikrajšanih regijah si torej zaslužijo posebno pozornost v predpisih EU, in sicer v pravilih o javnem naročanju in koncesijah (vključno z uporabo obveznosti javne službe) in v pravilih EU o državni pomoči za pristanišča, letalstvo in storitve splošnega gospodarskega pomena;

26. ponavlja, da imajo države članice v skladu s Pogodbama (Protokol št. 26) veliko manevrskega prostora, da lahko opredelijo obveznosti javnih storitev in storitve splošnega gospodarskega pomena čim bolj v skladu s potrebami uporabnika, ter da lahko Evropska komisija posreduje le v primeru „očitne napake“;

27. izpostavlja tudi, da ni enega samega vira informacij o obveznostih javnih storitev, ki bi bil na voljo ponudnikom prevoza v vsej EU. Večja preglednost na tem področju bi lahko odpravila nepravilnosti na trgu in spodbudila konkurenco med ponudniki v prikrajšanih regijah;

28. pozdravlja nedavne smernice Evropske komisije za državno pomoč letalstvu, ki predvidevajo nekaj prožnosti, kar omogoča dodeljevanje pomoči naložbam v letališča in njihovem delovanju ter zagonske državne pomoči letalskim družbam v oddaljenih in slabo dostopnih regijah. Takšna letališča morajo biti pogosto sposobna zadovoljiti velikemu sezonskemu povpraševanju, medtem ko imajo v preostalem delu leta proste zmogljivosti;

29. vendar pa obžaluje omejitve, ki jo je uvedel ESRR za finančno obdobje 2014–2020 in s katero je v praksi v večini primerov prepovedano financiranje letališke infrastrukture;

30. poudarja pomen stabilne, pregledne in v celoti izvajane ureditve pravic potnikov, ki pokriva vsa sredstva javnega prevoza in tudi multimodalni prevoz. V primerih letalskih in železniških potovanj s prestopanjem bi bilo treba še bolj spodbujati sporazume kombiniranega izdajanja vozovnic med prevozniki, saj koristijo letalskim potnikom iz oddaljenih regij, ker so enostavni in poceni. Odškodninski stroški, ki jih krijejo regionalni letalski prevozniki ali upravitelji lokalnih železniških prog v primeru zamude povezave na vozliščnih letališčih oziroma velikih železniških postajah, ne smejo biti tako nesorazmerni, da bi preprečevali povečano uporabo takšnih sporazumov;

### **Upravljanje**

31. meni, da je mogoče storiti več, da bodo oblikovalci politik sprejeli celovit, večmodalni, trajnostni in usklajen pristop k težavam z mobilnostjo v teh regijah. V skladu z načelom subsidiarnosti je treba odgovore najti v glavnem na lokalni in regionalni ravni, podporni ukrepi EU pa so dovoljeni le, če imajo dodano vrednost;

32. poudarja, da je treba v vsakem novem ukrepu, ki ga predlaga Evropska komisija, poskrbeti, da bo birokracija minimalna;

33. ugotavlja, da so se modeli decentraliziranega upravljanja, ki prenašajo pristojnosti za promet in z njimi povezana sredstva na podnacionalno raven, v več državah članicah izkazali za učinkovite;

34. poleg tega priznava, da mobilnost v prikrajšanih regijah ne bi smela obsegati le razvoja prometne infrastrukture in storitev. Projekti mobilnosti morajo biti del celotnega razvojnega načrtovanja za prikrajšane regije. Izvajalci gradnje bi morali na primer za vsako novo trgovsko, industrijsko ali stanovanjsko gradnjo s slabimi prometnimi povezavami prispevati h kritju stroškov novih javnih prevoznih sredstev;

35. poudarja, kako pomembno je načrtovanje lokalne mobilnosti in da načrti za lokalno mobilnost ne smejo biti omejeni na mestna območja, temveč jih je treba razširiti na sosednja območja ali vsaj razvijati v povezavi s sosednjimi območji, vključno s podeželjem, v okviru širše lokalne razvojne strategije. To bo zagotovilo, da bodo prometni sistemi na gosteje naseljenih območjih koristili tudi oddaljenim območjem. Takšni prometni načrti bi morali upoštevati ne le kratke proge, ki zadovoljijo neposredne lokalne potrebe, temveč tudi daljše proge, ki bi prikrajšane regije povezale z večjimi mestnimi središči;

36. poudarja še posebej čezmejni javni prevoz v Evropi, ki se pogosto sooča s posebnimi ovirami. Te nastajajo zaradi razlik med državami članicami v okoljskih zahtevah, oskrbi z električno energijo, varnostnih standardih in usposabljanju zaposlenih ter pravnih razlik ali nesoglasja med pristojnimi organi glede financiranja. Te ovire bi lahko pomagali odpraviti z novimi modeli upravljanja, uporabo skupnega pravnega okvira, kot je evropsko združenje za teritorialno sodelovanje (EZTS), sporazumi o sodelovanju ali oblikovanjem skupne čezmejne prometne uprave, na primer z odobritvijo koncesij, ki bi olajšale mobilnost med obmejnimi območji, pod pogojem da je mogoče te ukrepe izvesti s čim manj birokracije;

### **Ocena zakonodajnega in teritorialnega učinka**

37. poziva Evropsko komisijo, naj se pri ocenjevanju zakonodajnega učinka na področju mobilnosti posebej posveti učinku, ki ga imajo politike in programi mobilnosti EU na prikrajšane regije;

38. poleg tega poziva Evropsko komisijo, naj pripravi ocene teritorialnega učinka, kakor je predlagal Odbor regij, saj bi te omogočile upoštevanje teritorialnega učinka politik mobilnosti EU na prikrajšane regije. Treba je upoštevati tudi demografske probleme, kot so staranje prebivalstva, odseljevanje, razpršenost prebivalstva in beg možganov;

#### **Zelena knjiga EU o mobilnosti v prikrajšanih regijah**

39. meni, da se nudenje prometnih storitev v ogroženih regijah še ne dojema kot evropski izziv. Ureditev EU je osredotočena na zagotavljanje čim manjšega izkrivljanja trga, namesto da bi se osredotočala na oblikovanje pravnega okvira, ki proaktivno podpira razvoj rešitev za mobilnost v prikrajšanih regijah;

40. zato poziva novo oblikovano Evropsko komisijo, naj pripravi zeleno knjigo o tej temi, da bodo lahko zainteresirane strani in institucije EU temeljito razpravljale o njej ter bodo pripravljene ustrezni odzivi. Cilj bi moralo biti boljše priznavanje in reševanje težav z mobilnostjo v prikrajšanih regijah, in sicer v vseh politikah in programih EU, s čimer bi se povečal dostop do mobilnosti in zmanjšalo tveganje odseljevanja;

41. meni, da bi morala zelena knjiga začeti razpravo, oceniti dosedanja uspeh, orisati veljavni pravni okvir in ustrezne politične pobude, analizirati posebne prednosti in pomanjkljivosti geografsko in demografsko prikrajšanih regij v zvezi z mobilnostjo ter njihov prispevek k celotni teritorialni koheziji, analizirati razkorak med zavezami iz Pogodbe in praksami EU pri razvoju politik potniškega in tovornega prometa, ki vplivajo na prikrajšane regije, ugotoviti bi morala, kako vse navedeno vpliva na gospodarstvo in zaposlovanje v teh regijah, poleg tega pa bi morala spodbuditi boljše usklajevanje virov financiranja, programov in politik mobilnosti, motivirati k raziskavam in inovacijam ter razvoju pilotnih projektov ter preučiti možnosti za prihodnost, vključno s tem, kateri ukrepi ali pobude bi lahko bili ustrezni in na kateri ravni upravljanja;

42. poudarja, da se je treba pri pripravi zelene knjige še posebej posvetiti temu, kako bi lahko nezakonodajni ukrepi, kot so strategija, akcijski načrt, priporočila, smernice ali izmenjava najboljših praks, prispevali k vrednosti nacionalnih in podnacionalnih pobud;

43. poziva Komisijo, naj javnost osvešča o mobilnosti v prikrajšanih regijah v okviru posebnega dogodka, kakršen je vsakoletni teden mobilnosti.

V Bruslju, 8. oktobra 2014.

*Predsednik  
Odbora regij*

Michel LEBRUN

---