

SV

SV

SV



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 30.9.2009
SEK(2009) 1212 slutlig/2

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

Handlingsplan för rörlighet i städer

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSANALYSEN

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

1. INLEDNING

Handlingsplanen för rörlighet i städer har utarbetats efter det att grönboken om rörlighet i städer¹ antogs den 25 september 2007. Handlingsplanen ingår i kommissionens arbetsprogram med referensnummer 2008/TREN/036.

I grönboken om rörlighet i städer lyfts fem centrala utmaningar fram när det gäller rörlighet i städer och den inledde en debatt om mervärdet av EU-åtgärder för att stödja lokala, regionala och nationella myndigheters arbete med dessa utmaningar. Ansvar för att ta itu med utmaningarna vilar främst hos lokala, regionala och nationella myndigheter, men beslut om rörlighet i städer fattas också inom ramen för EU:s politik och lagstiftning och kan i sin tur påverka den globala miljön och den fria rörligheten för personer, varor och tjänster inom EU. I den här konsekvensanalysen undersöks mer exakt vilket mervärde EU-åtgärder kan ha.

Konsekvensanalysen har utarbetats av kommissionens generaldirektorat för energi och transport. I utarbetandet deltog en avdelningsövergripande grupp med representanter för olika tjänster inom kommissionen som har ett intresse av handlingsplanen. Analysen underbyggdes av en extern undersökning. Konsekvensbedömningsnämnden yttrade sig över utkastet till konsekvensanalys den 23 juli 2008, den 1 oktober 2008 och den 4 november 2008.

Handlingsplanen för rörlighet i städer skapar en ram för eventuella framtida åtgärder på EU-nivå och innehåller andra åtgärder än lagstiftning för att förbättra kunskapen, främja dialogen och utbytet av bästa praxis och ge incitament för städerna. Åtgärderna kommer att hjälpa beslutsfattarna att fatta mer välgrundade beslut och förbättra politikutformning och genomförande som är av betydelse för rörligheten i städer på alla nivåer. Det är svårt att göra en kvantitativ eller kvalitativ bedömning av dessa åtgärders effekter.

2. SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER

Samrådet med berörda parter genomfördes i två faser. Den första fasen utgjordes av ett samråd under första halvåret 2007 inför utarbetandet av grönboken för rörlighet i städer. Den andra fasen följde efter antagandet av grönboken och ägde rum mellan den 25 september 2007 och den 15 mars 2008.

Grönboken om rörlighet i städer innehöll 25 frågor inför samrådet, som berörda parter uppmanades att besvara. Intressenter och berörda parter uppmanades också att besvara de allmänna frågor som togs upp i grönboken. Totalt har 431 skriftliga svar kommit in. De bidrag som kom in vid samrådet har gått igenom grundligt. Resultaten av samrådet har gjorts tillgängliga² och har bidragit till utarbetandet av konsekvensanalysen.

Den 9 juli 2008³ antog Europaparlamentet en resolution om grönboken och den 23 april 2009 antog parlamentet ett initiativbetänkande om en handlingsplan för rörlighet i

¹ *Mot en ny kultur för rörlighet i städer*, KOM(2007) 551.

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

³ INI/2008/2041.

städer⁴. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén antog sitt yttrande om grönboken den 29 maj 2008⁵ och Regionkommittén antog sitt yttrande den 9 april 2008⁶. Regionkommittén antog ett yttrande om Europaparlamentets betänkande den 21 april 2009⁷. Även rådet har fört informella diskussioner i frågan⁸.

Den generella slutsats som kan dras efter samrådet är att det råder allmänt samförstånd bland intressenter och berörda parter om att EU kan spela en roll när det gäller rörlighet i städer genom åtgärder för att stödja myndigheter, operatörer och andra intressenter och berörda parter på lokal, regional och nationell nivå. Även om olika åsikter uttrycktes om vilka specifika åtgärder på EU-nivå som skulle kunna ge ett mervärde har samrådet bidragit till att en gemensam grund kunnat fastställas.

Samrådet har uppfyllt minimikraven på samråd med berörda parter⁹.

3. PROBLEMFORMULERING

Varför behövs en handlingsplan för rörlighet i städer på EU-nivå? Skälet är att många städer i EU står inför liknande problem på området rörlighet i städer, t.ex. kraftig trafik och trängsel, skadliga utsläpp och en obalanserad utveckling, vilket får konsekvenser för social utestängning och ekonomisk tillväxt. Dessa problem är betydande och de hanteras på lokal, regional och nationell nivå i enlighet med subsidiaritetsprincipen.

Beslutsfattarna i de medlemsstater som nyligen anslutit sig till EU står inför särskilda utmaningar. Den ekonomiska utvecklingen leder till att bilägandet och bilanvändningen snabbt ökar. Bristen på tillräckligt anpassade verktyg gör att förbättringarna av stadstransporterna inte alltid uppfyller de miniminormer som krävs för hållbar utveckling och social sammanhållning.

De initiativ som tagits på lokal nivå runt om i EU utgörs av en mångfald av strategier, åtgärder och finansieringslösningar som myndigheterna tillämpar för att komma till rätta med problemen med rörlighet och transporter i städer. Strategierna är fragmenterade, men även inaktivitet eller olämpliga åtgärder kan få konsekvenser över gränserna. Det kan dessutom leda till kostsamt dubbelarbete.

Konsumenterna måste hantera olika informationssystem och osmidiga lösningar. Personer med nedsatt rörlighet har inte alltid samma möjligheter som andra att utnyttja stadstransporter.

Stadstransporter är också en kritisk länk i transportkedjan för både passagerar- och godstrafik ("sista kilometern"-problemet och behovet av effektiva intermodala knutpunkter som ofta är belägna i eller nära stadsområden). Effektiviteten hos de strategier för rörlighet i städer som utarbetas på lokal, regional och nationell nivå får därför konsekvenser för Europas transportsystem som helhet, men myndigheterna på dessa nivåer har inte alltid möjlighet eller intresse av att ta hänsyn till den dimensionen.

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 KOM(2002) 704 slutlig.

Utan lämpligt utbyte och spridning av bästa praxis när det gäller testade lösningar kan beslutsfattarna komma att ta fram lösningar som är onödigt dyra eller strategier som inte i tillräcklig grad tar hänsyn till erfarenheter från andra håll eller föreslå lösningar som kan strida mot EU-principer eller EU-lagstiftning.

4. EU:S RÄTT ATT VIDTA ÅTGÄRDER

I fördraget begränsas EU:s behörighet. Rörlighet och transporter i städer omfattas av artikel 70 i fördraget som innehåller bestämmelser om en gemensam transportpolitik¹⁰. Artikel 71 c och d är tillämplig på rörlighet och transporter i städer. Där fastställs att rådet och Europaparlamentet, för att genomföra artikel 70, ska fastställa åtgärder för att förbättra transportsäkerheten och alla andra lämpliga bestämmelser. Ansvar för transporter delas mellan EU och medlemsstaterna. Argumenten nedan visar att problemet inte kan lösas på ett optimalt sätt av medlemsstaterna själva (test av nödvändighet) och att målen bättre kan uppnås på EU-nivå (test av mervärde).

Rätten att vidta åtgärder på EU-nivå på området rörlighet i städer har sin grund i kommissionens skyldighet att uppnå och värna de grundläggande mål som fastställs i fördraget. EU:s lagstiftning och finansiella instrument påverkar direkt beslut på lokal, regional och nationell nivå på området rörlighet i städer. Kommissionen har därför befogenhet att se till att dessa beslut fattas i överensstämmelse med EU-lagstiftningen och att hjälpa myndigheterna att genomföra EU-strategier och på bästa sätt utnyttja EU-finansieringen. Dessutom påverkar åtgärder som vidtas på området rörlighet i städer på lokal, regional och nationell nivå direkt godsoperatörer och resande från andra länder. De gränsöverskridande effekterna gör att det är motiverat att vidta EU-åtgärder för att garantera att den inre marknaden fungerar smidigt och att EU:s strategier och lagstiftning genomförs på ett korrekt sätt, till exempel på områdena miljö, statligt stöd, den sociala agendan eller forskning och utveckling.

Marknadsmisslyckanden när det gäller rörlighet i städer gör att det måste vidtas offentliga åtgärder för att man ska komma till rätta med problemen med trängsel, föroreningar och en obalanserad utveckling. EU har rätt att se till att de offentliga åtgärderna är i överensstämmelse med EU-lagstiftning och EU-politik. Inom EU:s politik på andra områden än transporter, såsom miljö-, regional- eller energipolitik, har det tidigare tagits fram åtgärder som rör rörligheten i städer. Hur denna politik påverkar rörlighet och transporter i städer har inte ägnats tillräcklig uppmärksamhet. I vissa fall har inte lämpliga verktyg eller instrument för att stödja myndigheterna gjorts tillgängliga eller spridits, eller så har inte tillräcklig hänsyn tagits till frågorna om rörlighet i städer. Det är därför viktigt att i vissa fall föreslå åtgärder för att förbättra samstämmigheten och stödja genomförandet av sådana tidigare och aktuella EU-initiativ.

EU har rätt att vidta åtgärder för att ta itu med dessa problem när offentliga åtgärder på EU-nivå har ett mervärde. Utan att inkräkta på de ansvariga lokala, regionala eller nationella myndigheternas befogenheter kan EU ge lokala åtgärder ett mervärde på

¹⁰ Kommissionen kan också lägga fram förslag på grundval av andra artiklar än artikel 70. När det gäller problem med rörlighet och transporter i städer kan den t.ex. utnyttja artiklarna om miljöpolitik (artiklarna 174 och 175) eller om social sammanhållning (artikel 158).

olika sätt¹¹. EU kan erbjuda myndigheterna olika testade lösningar för att kunna komma till rätta med de risker som följer av fragmenteringen av lokala, regionala och nationella strategier. EU kan bidra till att rätta till regleringsmisslyckanden, t.ex. bristande insamling och utbyte av marknadsdata, som hindrar en övergripande övervakning av trender på området. EU kan stödja data- och informationsutbyte, ge ekonomiskt stöd och inleda FoTU-verksamhet på EU-nivå. EU kan också bidra till att främja en effektiv användning av offentliga resurser, t.ex. genom att förhindra att hjulet uppfinns på nytt eller genom att samordna insatser vid benchmarking, upphandling eller tillhandahållande av information. EU kan också bidra till att främja innovation och standarder och skapa marknader för industrin.

5. MAL

Det finns två centrala mål för handlingsplanen för rörlighet i städer:

- Att ge incitament till och stödja städer och regionala och nationella myndigheter så att de kan ta fram och genomföra strategier för rörlighet i städer som bidrar till de gemensamma målen att bekämpa klimatförändringen, skapa en fungerande inre marknad (vilket gynnar företag och konsumenter) och främja ett effektivt europeiskt transportsystem, social sammanhållning och välfärd.
- Att förbättra kunskapsbasen för beslutsfattare på alla nivåer, vilket bidrar till att de kan ta fram och genomföra integrerade, välgrundade och innovativa strategier som i dag behövs för att arbeta med de många komplicerade och flerdimensionella frågorna på området rörlighet i städer.

6. POLICYALTERNATIV

Många möjliga policyalternativ för att uppnå dessa två centrala mål har övervägts. Urvalet och bedömningen av policyalternativen inleddes med att det sammanställdes en förteckning över 31 möjliga alternativ, som byggde på olika källor. Källorna utgjordes bland annat av de bidrag som inkom i samband med utarbetandet av grönboken om rörlighet i städer och under samrådet med berörda parter om grönboken, det arbete som gjorts inom ramen för tidigare EU-finansierad FoTU-verksamhet och bästa praxis när det gäller utbytesprogram, diskussionerna om grönboken som ägde rum inom EU-institutionerna och förslag från kommissionens avdelningar.

På så vis blev det möjligt att undersöka en lång rad policyalternativ, från mer strategiska förslag till mer praktiska åtgärder. Förteckningen innehåller alternativ som kanske inte verkar realistiska eller önskvärda, men som förts fram av intressenter. Vissa policyalternativ kan därför verka problematiska med tanke på subsidiaritetsprincipen eller därför att de kanske inte verkar vara effektiva eller ändamålsenliga. För att öka insynen i arbetet uteslöts de dock inte på förhand.

¹¹ Grunden för EU-åtgärder i stadsområden stärks genom den temainriktade strategin för stadsmiljön (KOM(2005) 718), som utarbetades med anledning av det uppdrag som rådet och Europaparlamentet formulerade inom ramen för sjätte miljöhandlingsprogrammet.

Det togs fram åtta möjliga instrument som skulle kunna användas på EU-nivå för genomförande av ett policyalternativ, till exempel övervakning av självreglering, spridning av information, utarbetande av riktlinjer, skapande av ekonomiska incitament och införande av regleringsåtgärder.

Varje policyalternativ, liksom varje instrument som skulle kunna användas för att genomföra alternativet, undersöktes med avseende på subsidiaritet. Om ett alternativ inte ansågs uppfylla kraven ströks det och det gjordes inte någon vidare analys av det. Om ett alternativ däremot uppfyllde kraven när det gäller subsidiaritet gjordes en bedömning med avseende på kriterierna effektivitet, ändamålsenlighet och konsekvens. Vid genomgången avseende subsidiaritet, effektivitet, ändamålsenlighet och konsekvens reducerades antalet policyalternativ från 31 till 18.

I ett nästa steg undersöktes de potentiella effekterna av de arton återstående policyalternativen. De indikatorer som användes vid den bedömningen avsåg rörlighet, trängsel, energi, miljö, ekonomiska och sociala frågor och politikutformning. De lämpligaste instrumenten för att genomföra vart och ett av de 18 alternativen valdes sedan ut. Vid den analysen undersöktes kostnadseffektivitet, proportionalitet, överensstämmelse med andra initiativ och administrativ börda.

I ett sista skede utarbetades 20 förslag på möjliga åtgärder på EU-nivå. Detta gjordes med hänsyn till synergieffekterna mellan alternativ och mellan instrument. Dessutom gjordes justeringar när det gäller de möjliga åtgärdernas utformning, synlighet och genomförbarhet. Det togs inte med några förslag på omedelbar lagstiftning. Det bör dock noteras att arbetet med att välja ut och bedöma de möjliga åtgärderna inte på något sätt föregriper innehållet i handlingsplanen eller resultatet av de konsekvensanalyser som kan komma att göras av specifika förslag.

7. ÅTGÄRDSOMRÅDEN

Följande åtgärder skulle kunna genomföras inom ramen för handlingsplanen:

Under 2009:

- Undersökning av bestämmelserna om tillträde till gröna zoner
- Internetguide om rena och energieffektiva fordon
- Webbportal för att förbättra tillgången till information om kollektivtrafik
- Demonstrationsprojekt för rena fordon
- Informationsutbyte om prissättningssystem för transporter i städer
- Internetguide om lagstiftning, finansiering och bästa praxis
- Inrättande av en informationsplattform för rörlighet i städer
- Skynda på antagandet av planer för hållbar rörlighet i städer

Under 2010:

- Dialog om passagerares rättigheter i kollektivtrafik i städerna
- Planering av framtida finansieringskällor
- Inrättande av ett forum för rörlighet i städer
- Energisnål körning inom körutbildning
- Uppgradering av data och statistisk

- Kampanj för hållbart rörlighetsmönster
- Bidra till en internationell dialog och utbyte av information

Under 2011:

- Vägledning om säkerhet för gångtrafikanter och cyklister
- Vägledning om hållbar rörlighet i städer och regionala strategier
- Undersökning av urbana aspekter av en internalisering av externa kostnader

Under 2012:

- Vägledning om intelligenta transportsystem (ITS) för rörlighet i städer
- Vägledning om godslogistik i städer

Dessa förslag till möjliga åtgärder utgjorde grunden för handlingsplanen för rörlighet i städer. Under det att handlingsplanen utarbetades specificerades åtgärderna ytterligare och de rangordnades och validerades politiskt, med beaktande av bland annat tillgängliga resurser.

8. ÖVERVAKNING OCH UTVÄRDERING

Vilka allmänna effekter handlingsplanen får och om den blir en framgång kommer att avgöras av i vilken grad operatörer och andra intressenter och berörda parter på lokal, regional och nationell nivå aktivt deltar och ansluter sig till planen. Kommissionen kommer att övervaka utvecklingen i EU på området rörlighet och transporter i städer och resultatet av EU-åtgärder som lanserats inom ramen för handlingsplanen. Det kommer att göras en översyn 2012. Kommissionen kommer då att göra en bedömning av handlingsplanens effekter och ta ställning till om den behöver revideras eller om ytterligare åtgärder behöver vidtas.