

Yttrande från Regionkommitten — Rörlighet i regioner med geografiska och demografiska utmaningar

(2014/C 415/05)

Föredragande	Gordon Keymer (UK-ECR), ledamot av Tandridge District Council
Referensdokument	

I. POLITISKA REKOMMENDATIONER

REGIONKOMMITTENS STÅNDPUNKT

Inledning

1. Regionkommittén framhåller den betydelse som EU:s regioner med geografiska och demografiska utmaningar har, inklusive de som avses i artiklarna 174 och 349 i EUF-fördraget och som i dag står inför allt större svårigheter när det gäller att tillhandahålla transporter lokalt.
2. Dessa regioner, som i detta yttrande kallas "regioner med utmaningar", omfattar gränsområden, bergsområden, ömråden, glesbefolkade områden (inklusive de nordligaste områdena) (artikel 174 i EUF-fördraget), de nio yttersta randområdena (artikel 349 i EUF-fördraget) och alla andra EU-områden som står inför liknande utmaningar. Dessutom finns det regioner med en mycket spridd befolkning.
3. Kollektivtrafiken i dessa regioner står bl.a. inför följande utmaningar: ökade kostnader och behov av finansiering för att tillhandahålla tjänsterna, demografiska förändringar – avfolkning, en kvarvarande åldrande befolkning och befolkningens spridning – samt konsumenternas växlande efterfrågan på kollektivtrafiktjänster. Vissa av dessa regioner präglas också av ekonomisk nedgång, och i de yttersta randområdena är dessutom avlägsenhet, isolering och ett extremt beroende av effektiva transportsystem tydliga kännetecken.
4. Rörlighet, dvs. förmågan att på ett enkelt sätt förflytta sig från en plats till en annan, är framför allt en rättighet som hänger samman med människors rätt till fri rörlighet, som fastställs i fördragen, och en förutsättning för livskvaliteten för de enskilda invånarna i dessa regioner när de vill ha tillgång till grundläggande offentliga tjänster (t.ex. utbildning, hälso- och sjukvård och sociala tjänster), pendla till sin arbetsplats, söka arbete, utöva fritidsaktiviteter, besöka släktingar, köpa varor och tjänster eller utöva sin frihet att resa längre bort.
5. Kollektivtrafiksystäm för transporter på väg och järnväg samt till sjöss som tillgodoser dessa grundläggande rörlighetsbehov ägs eller förvaltas i många fall av lokala, regionala och nationella myndigheter. Ett betydande antal lokala och regionala myndigheter är också ägare till eller delägare i regionala flygplatser.
6. I artikel 174 i EUF-fördraget står det att "särskild hänsyn" ska tas till vissa regioner, medan det i artikel 349 står att de yttersta randområdena ska omfattas av "specifika åtgärder" vid utformningen av EU:s och medlemsstaternas politik. Även om det i Esif-förordningarna för 2014–2020 tas viss hänsyn till regioner med utmaningar bör de nuvarande bestämmelser inom ramen för EU:s politik på andra områden som påverkar transporter utnyttjas bättre för att avspegla de förpliktelser som fastställs i fördraget.
7. Ett skäl till detta är troligen att storleken på den berörda "regionen" inte specificeras i artikel 174 i EUF-fördraget. Vissa regeringar tolkar denna artikel på Nuts 2-nivå, medan kommissionen i sitt forskningsarbete och andra berörda aktörer menar att Nuts 3-nivån är lämplig. ReK anser att man när det handlar om att främja rörlighet (och inte de europeiska struktur- och investeringsfonderna (Esif)) bör beakta regioner med utmaningar av alla storlekar, även de på Nuts 3-nivå och lägre.

Transporter och regional utveckling i regioner med utmaningar

8. Regioner med utmaningar fullgör uppgifter av avgörande betydelse för en balanserad utveckling i EU, särskilt genom tillgång till råvaror, jordbruk, fiske, miljöskydd, turism, gränsöverskridande förbindelser och fritidsaktiviteter. Förbättrade transportförbindelser både inom dessa regioner och med resten av EU bör därför vara ett grundläggande inslag i både EU:s sammanhållningspolitik och dess rörlighetspolitik, inte bara när det gäller personers rörlighet utan även rörligheten för varor. Främjande av större ekonomisk tillväxt i regioner med utmaningar skulle bidra till en välfungerande inre marknad och till den territoriella sammanhållningen i EU som helhet.

9. ReK anser att det är nödvändigt att analysera hur utmaningarna för rörligheten i dessa regioner påverkar utformningen av modellerna för ekonomisk och territoriell utveckling i dessa regioner och även den nuvarande och framtida sysselsättningen. I några av dessa regioner är marknaderna begränsade och mindre attraktiva till följd av regionernas avlägsenhet och isolering, och de kan därför inte skapa tillräckligt många arbetstillfällen. Samtidigt gör hindren för arbetskraftens rörlighet i dessa regioner att människor blir fast i sitt geografiska område, vilket leder till en högre arbetslöshet.

10. Kommittén ställer sig därför positiv till att Esif-programmet 2014–2020 innehåller ett särskilt tematiskt mål för hållbara transporter samt de många andra tematiska mål som kan användas för att främja rörlighet.

11. ReK välkomnar också möjligheten att anpassa Esif-medfinansieringsgraden för att ta hänsyn till "områden med allvarliga och permanenta, naturbetingade eller demografiska nackdelar" (artikel 121 i förordningen om gemensamma bestämmelser) och möjligheten att inom Eruf bevilja ett "särskilt tilläggsanslag" till de yttersta randområdena och de nordligaste regionerna samt undanta dem från kravet på tematisk koncentration (artiklarna 10–12 i Eruf-förordningen).

12. Vi understryker Esif-fondernas betydelse för att främja hållbar rörlighet i alla europeiska regioner. Vi beklagar dock att finansieringen av tematiskt mål 7 ("Att främja hållbara transporter och få bort flaskhalsar i viktig nätinfrastruktur") – även om bestämmelserna medger det i alla regioner – kan försvåras i de mest välmående regionerna genom att kommissionen antar en restriktiv syn i denna fråga i de bilaterala förhandlingarna om de framtida operativa programmen.

13. Kommittén uppmanar därför medlemsstaterna och de myndigheter som förvaltar Esif-fonderna att ta itu med trängande rörlighetsrelaterade behov i alla regioner med utmaningar och ta hänsyn till dessa när partnerskapsavtal och operativa program för genomförandet av Esif-fonderna utarbetas.

14. Andra EU-fonder och finansiering från Europeiska investeringsbanken och den privata sektorn skulle också kunna spela en starkare stödjande roll. ReK betonar vikten av att följa upp arbetet med att ta med en territoriell dimension i Esif-fonderna (och göra fonderna samstämmiga genom den gemensamma strategiska ramen), samt vikten av att övervaka de territoriella konsekvenserna av tematiska fonder såsom Fonden för ett sammanlänkat Europa (FSE) och det närliggande TEN-T-programmet samt Horisont 2020 och det närliggande Civitas-programmet. I de program som finansieras genom dessa fonder prioriteras inte rörligheten i regioner med utmaningar, och därför ankommer det på alla styresnivåer att sammanföra dessa olika fonder på ett mer samordnat och innovativt sätt på fältet.

15. ReK noterar EU:s åtagande att t.ex. använda TEN-T-medel för att främja "tillgänglighet och anslutbarhet för alla regioner i unionen, även randområden, yttersta randområden, ömråden, avlägsna områden och bergsområden liksom glest befolkade områden" (artikel 4 i förordning (EU) nr 1315/2013).

16. 95 % av TEN-T-medlen, som finansieras genom Fonden för ett sammanlänkat Europa, läggs dock enbart på stamnätet. Detta stärker Europas kärna och dess täta nät av större städer. Särskilda åtgärder bör dessutom vidtas för att se till att de positiva effekterna av förbättringarna av TEN-T också gagnar de lokala förbindelserna i regioner med utmaningar och därmed främjar dessa regioners tillgång till de viktigaste nationella och europeiska transportkorridorerna.

17. Man måste därför finansiera sammankopplingar mellan TEN-T:s stamnät och övergripande nät samt mellan det övergripande nätet och lokala transportlänkar i regioner med utmaningar. Dessutom bör budgeten för Fonden för ett sammanlänkat Europa utökas i samband med halvtidsöversynen av den fleråriga budgetramen för att finansiera gränsöverskridande sammankopplingar och flaskhalsar i TEN-T:s stamnät. Detta kommer att bidra till att alla europeiska regioner integreras i ett hållbart och effektivt europeiskt system för passagerar- och godstransporter. Med tanke på att ett av målen med TEN-T-programmet är att ta itu med skillnader i utveckling bör också de behov som finns i regioner med utmaningar när det gäller att genomföra deras modeller för ekonomisk och territoriell utveckling beaktas som en del av den översyn av TEN-T-kartorna som planeras till 2016–2017.

18. Horisont 2020 och det närliggande Civitas-programmet för rena transporter är inriktade på avancerad fordonsteknik som ska göra transporter mer resurseffektiva. Dessa mål är mycket eftersträfvansvärda eftersom de också bidrar till att förbättra kollektivtrafiken i regioner med utmaningar, där fordonens kostnadseffektivitet är den viktigaste frågan.

19. Det behövs därför nya metoder för finansiering av transporter i regioner med utmaningar. Det skulle kunna handla om att erbjuda allmänheten personliga transportbudgetar, t.ex. "rörlighetscheckar", en idé som har utvecklats med framgång i vissa medlemsstater, skattebefrielse för transportföretag eller samarbetsavtal som gör att olika transportföretag kan dela på fordon.

20. Nya finansieringsmetoder måste även stödjas med nya verktyg. Intelligentas transportsystem (ITS) och förbättrad IKT skulle kunna användas för att ersätta tidtabells- och linjebaserad kollektivtrafik med efterfrågestyrda transporter såsom bussar på begäran, kollektiv taxi eller bilpooler. Användning av efterfrågestyrda transporter gör det möjligt att erbjuda effektivare och konkurrenskraftigare offentliga vägtransporter till lägre pris, eftersom transporttjänsterna utgör ett svar på en reell efterfrågan. Delade transportsystem, där man t.ex. blandar skolbarn och allmänheten, har också fungerat väl i vissa avlägsna regioner, liksom främjande av gång och cykling. Sådana system ger besparingar samt minskar bilberoendet och utsläppen.

21. Sådana lösningar skulle kunna stödjas genom underlättande åtgärder såsom integrerade e-biljetter eller smartkort mellan transportslagen, interkompatibla e-betalningsstandarder, integrerade tidtabeller för de etapper av en resa som inte är efterfrågestyrda eller användning av applikationer för smarttelefoner för att ge allmänheten nya informations- och betalningsmöjligheter.

22. Det är viktigt att se till att information om sådana nya rörlighetslösningar ges bred spridning samt att de är ekonomiskt överkomliga, tillgängliga och godtagbara för användarna. Om (faktiska och potentiella) användare aktivt får delta i arbetet med att fastställa deras behov kan detta bidra till framgång.

23. De lokala och regionala myndigheterna kommer att vara den främsta drivkraften bakom många av dessa innovationer.

24. Sådana rörlighetsprojekt bör dock enbart få finansiering om de ingår i en sund rörlighetspolitik som omfattar hela det berörda området och kan motiveras med välgrundade uppskattningar av den potentiella efterfrågan.

Hamnar och flygplatser

25. Även hamnar och flygplatser, liksom deras förbindelser med närliggande områden i inlandet, kan spela en viktig roll när det gäller att främja utvecklingen i regioner med utmaningar och koppla samman invånarna med större städer. För t.ex. ösambällen och de yttersta randområdena är sådana förbindelser det enda möjliga transportsättet, och de är avgörande både för deras överlevnad och för deras kontakter med såväl de egna länderna som resten av EU. Hamnar och flygplatser i regioner med utmaningar bör därför ägnas särskild uppmärksamhet i EU:s bestämmelser om offentlig upphandling och koncessioner (detta gäller även användningen av skyldigheter att tillhandahålla allmännyttiga tjänster) och om statligt stöd till hamnar, flygbranschen och tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

26. Enligt fördragen (protokoll nr 26) har medlemsstaterna ett stort handlingsutrymme när det gäller att fastställa skyldigheter att tillhandahålla allmännyttiga tjänster och tjänster av allmänt ekonomiskt intresse så att de ligger så nära användarnas behov som möjligt. Kommissionen får bara ingripa vid uppenbara fel.

27. Det saknas information från en enda källa om vilka skyldigheter att tillhandahålla allmännyttiga tjänster som gäller för transportföretag i EU. Större öppenhet i detta avseende skulle kunna avhjälpa marknadsmisslyckanden och främja ökad konkurrens mellan operatörer i regioner med utmaningar.

28. Kommittén välkomnar kommissionens nyligen framlagda riktlinjer för statligt stöd till flygbranschen, som medger viss flexibilitet när det gäller att bevilja stöd till investeringar i och drift av flygplatser samt startstöd till flygbolag i avlägsna och svårtillgängliga regioner. Sådana flygplatser måste ofta kunna hantera en säsongsvis stor efterfrågan, även om de har outnyttjad kapacitet under andra delar av året.

29. ReK beklagar emellertid att man i regionala utvecklingsfonden har infört restriktioner för budgetperioden 2014–2020 som innebär att finansiering av flygplatsinfrastruktur i de flesta fall är förbjuden i praktiken.

30. Det är viktigt med en stark och öppen ordning för passagerares rättigheter som tillämpas till fullo och inte bara omfattar alla kollektivtrafikslag utan också multimodala resor. När det gäller flyg- eller järnvägsresor med flera etapper bör kombinerade interliningavtal uppmuntras i större utsträckning. De gynnar flygpassagerare från avlägsna regioner vad gäller både enkelhet och pris. De ersättningskostnader som regionala matarflygbolag eller bolag med lokala järnvägsförbindelser får bära i samband med missade anslutningar vid navflygplatser eller större järnvägsstationer får dock inte vara så oproportionerligt höga att de hindrar en ökad användning av sådana avtal.

Styrning

31. Det kan göras mer för att se till att de politiska beslutsfattarna intar en helhetsinriktad, multimodal, hållbar och samordnad hållning till utmaningarna för rörligheten i dessa regioner. I enlighet med subsidiaritetsprincipen måste man främst finna svaren på lokal och regional nivå. EU bör vidta stödande åtgärder enbart om de ger ett mervärde.

32. Byråkratin måste begränsas till ett absolut minimum i samband med alla nya åtgärder som kommissionen föreslår.

33. Decentraliserade styrningsmodeller där transportbefogenheter och den tillhörande finansieringen delegeras till nivån under den nationella har visat sig vara effektiva i flera medlemsstater.

34. ReK inser också att rörlighet i regioner med utmaningar inte bara bör handla om att utveckla transportinfrastruktur och transporttjänster. Rörlighetsprojekten måste ingå som ett led i utvecklingsplaneringen för regionen med utmaningar som helhet. När det gäller nya affärs-, industri- eller bostadsområden med dåliga anslutningar skulle man t.ex. kunna kräva att byggherren bidrar till kostnaderna för nya kollektivtrafiktjänster.

35. Lokala rörlighetsplaner är viktiga, och de bör inte begränsas till stadsområden utan även omfatta, eller åtminstone tas fram i samarbete med, närliggande områden, även landsbygdsområden, som ett led i en bredare lokalt baserad utvecklingsstrategi. På så sätt kan man se till att transportsystemen i mer tätbefolkade områden även gynnar avlägsna områden. I sådana transportplaner bör man inte bara beakta de korta förbindelser som behövs för att tillgodose omedelbara behov lokalt, utan även längre förbindelser som skulle förbinda regioner med utmaningar med större städer.

36. Kommittén vill särskilt framhålla fallet med gränsöverskridande kollektivtrafik i Europa, som ofta ställs inför särskilda utmaningar. Det handlar bl.a. om skillnader mellan medlemsstaterna när det gäller miljökrav, elförsörjning, säkerhetsstandarder, personalens utbildning och skillnader i lagstiftning eller bristande enighet mellan de behöriga myndigheterna om finansieringen. Nya styrningsmodeller, användning av en gemensam rättslig ram, t.ex. en europeisk gruppering för territoriellt samarbete (EGTS), samarbetsavtal eller inrättande av en gemensam gränsöverskridande transportmyndighet skulle kunna bidra till att ta itu med dessa utmaningar, exempelvis genom att man beviljar koncessioner som underlättar rörligheten mellan olika gränsregioner, förutsatt att de kan genomföras med ett minimum av byråkrati.

Konsekvensbedömningar av lagförslag och territoriella konsekvensbedömningar

37. Regionkommittén uppmanar kommissionen att vid konsekvensbedömningar av lagförslag på rörlighetsområdet särskilt uppmärksamma konsekvenserna av EU:s politik och program för rörlighet för regioner med utmaningar.

38. Kommissionen uppmanas också att anta territoriella konsekvensbedömningar i enlighet med Regionkommitténs förslag. Detta skulle göra det möjligt att beakta de territoriella konsekvenserna av EU:s rörlighetspolitik i regioner med utmaningar. Även demografiska frågor såsom en åldrande befolkning, avfolkning, befolkningens spridning och kompetensflykt bör beaktas.

En EU-grönbok om rörlighet i regioner med utmaningar

39. Tillhandahållandet av transporttjänster i utsatta regioner betraktas ännu inte som en europeisk utmaning. EU:s lagstiftning är mer inriktad på att trygga minimal marknadssnedvridning än på att skapa ett regelverk som aktivt stöder utvecklingen av rörlighetslösningar i regioner med utmaningar.

40. Kommittén uppmanar därför den nya kommissionen att lägga fram en grönbok i frågan, så att de berörda parterna och EU-institutionerna kan diskutera ämnet grundligt och lämpliga åtgärder kan tas fram. Syftet bör vara att rörlighetsproblemen i regioner med utmaningar ska erkännas och behandlas bättre inom EU:s samtliga politiska åtgärder och program så att tillgången till rörlighet ökar och risken för avfolkning minskar.

41. Mer specifikt bör grönboken inleda en debatt, bedöma de framsteg som har gjorts hittills, innehålla en beskrivning av gällande regelverk och relevanta politiska initiativ, analysera de särskilda styrkor och svagheter som i regioner med geografiska och demografiska utmaningar finns på rörlighetens område och deras bidrag till den territoriella sammanhållningen som helhet, analysera glappet mellan förpliktelserna enligt fördragen och EU:s praxis vid utformningen av den politik som rör passagerar- och godstransporter och som påverkar regioner med utmaningar, samt klargöra de effekter som ovanstående faktorer får på ekonomin och sysselsättningen i dessa regioner. Dessutom bör den främja en bättre samordning mellan finansieringskällor, program och politiska åtgärder för rörlighet, stimulera forskning och innovation samt utveckla pilotprojekt och slutligen utforska alternativ för framtiden, inklusive vilka åtgärder eller incitament som skulle kunna vara lämpliga och på vilken styresnivå.

42. Vid utarbetandet av grönboken måste särskild uppmärksamhet ägnas åt de områden där andra åtgärder än lagstiftning, t.ex. en strategi, en handlingsplan, rekommendationer, riktlinjer eller utbyte av bästa praxis, skulle kunna ge ett mervärde till initiativ på nationell nivå och nivån därunder.

43. Kommissionen uppmanas att öka medvetenheten om rörlighet i regioner med utmaningar genom ett särskilt evenemang såsom den årliga trafikantveckan.

Bryssel den 8 oktober 2014

*Regionkommitténs
ordförande*

Michel LEBRUN
