

Yttrande från Europeiska regionkommittén – Felande transportlänkar i gränsregioner

(2017/C 207/05)

Föredragande: Michiel Scheffer (NL–ALDE), ledamot, provinsstyrelsen, Gelderland**POLITISKA REKOMMENDATIONER**

EUROPEISKA REGIONKOMMITTÉNS STÅNDPUNKT

1. Europeiska regionkommittén konstaterar att den europeiska integrationen i första hand visar sig vid gränserna. Öppna gränser och infrastruktur som förbinder människorna utgör kärnan i Europatanken. Utvecklingen av Europas gränsregioner avgörs i detta sammanhang i stor utsträckning av om det finns infrastruktur som möjliggör förbindelser mellan städer, företag och invånare på båda sidor av gränsen.

Den senaste tidens flyktingkris, som leder till att gränserna stängs, innebär nya utmaningar för många gränsregioner när det gäller en integrerad utveckling av regionen.

2. Gränsregioner betraktas alltmer som funktionella regioner som endast kan utnyttja sin potential för tillväxt och sysselsättning om det finns tillräckliga länkar mellan de båda sidorna av gränsen och det europeiska nätet. Migrationens inverkan i gränsregionerna bör bedömas på ett balanserat sätt med hänsyn tagen till gränsarbetarnas, konsumenternas, de små och medelstora företagens samt turisternas intressen.

3. Samarbetet mellan regioner och stater bör också vara inriktat på att underlätta sysselsättning på båda sidor av gränsen. Utveckling av infrastruktur och kommunikationer av hög kvalitet stimulerar invånare i gränsregionerna att söka arbete som motsvarar deras utbildning, även längre bort från bostadsorten. Detta skulle öka sysselsättningen och matchningen mellan kvalifikationer och arbetsmarknadens behov och därmed leda till ett bättre utnyttjande av potentialen hos det mänskliga kapitalet. Det handlar i detta sammanhang inte bara om ekonomiska platsers tillgänglighet utan också om inrättningsanslagens tillgänglighet.

4. I detta yttrande står gränsöverskridande förbindelser per järnväg, väg och i mindre utsträckning vatten i centrum. Bara gränsregioner i Europa behandlas. Kommittén är dock, även med tanke på yttrandet om luftfartsstrategin⁽¹⁾, medveten om betydelsen av både flyg- och sjöförbindelser mellan avlägset belägna regioner och öar, de yttersta randområdena och närliggande gränsområden och uppmanar kommissionen att ta hänsyn till detta i sin kommande översyn av det transeuropeiska transportnätet (TEN-T).

5. Felande länkar i gränsregioner ingår i ett större frågekomplex: brist på budgetmedel för att utveckla lokal och regional infrastruktur. Man måste tänka innovativt för att lösa rörlighetsproblemet i gränsregionerna.

6. Under de senaste åren har EU framför allt riktat in sig på att erbjuda centraliserade lösningar för det stora transeuropeiska transportnätet (TEN-T), särskilt ur Fonden för ett sammanlänkat Europa (FSE) men också ur Horisont 2020. Det finns relativt begränsade medel att tillgå för decentraliserade instrument såsom Interreg-programmet för att skapa de småskaliga länkar som saknas i de europeiska gränsområdena, fastän dessa program tar mycket bättre hänsyn till de lokala behoven i det gränsöverskridande området i fråga.

7. Fonden för ett sammanlänkat Europa (FSE) för perioden 2014–2020 har redan finansierat ett flertal projekt av stor betydelse för rörligheten inom EU och de tillhörande medlen har till största delen redan tilldelats. Det är därför viktigt att förnya det ekonomiska åtagandet för FSE genom att förstärka fonden ekonomiskt och även genom att främja åtgärder för att genomföra det övergripande nätet och anslutningssystemet till det transeuropeiska nätet i gränsregioner.

⁽¹⁾ COR-2016-00007.

8. En central uppgift är därför att undersöka och tillhandahålla finansiellt stöd till inrättande, förbättrande eller återöppnande av gränsöverskridande transportförbindelser och på så sätt gå i riktning mot en mer enhetlig behandling av staterna när det gäller samfinansieringsarrangemang. Medlemsstaterna har i alla händelser en viktig roll att spela i finansieringen av detta arbete.

9. TEN-T-nätet är avgörande för en hållbar utveckling i de europeiska regionerna. Merparten av budgetmedlen går till stamnätskorridorerna i TEN-T-nätet. Man får dock inte förlora länkarna till de underliggande lokala och regionala näten ur sikte. Kommissionens TEN-T-FSE-ansökningsomgång specifikt för gränsöverskridande förbindelser från oktober 2016 är ett mycket välkommet första steg.

10. Denna FSE-ansökningsomgång för felande länkar är ett bra exempel på det möjliga resultatet av interinstitutionellt samarbete mellan kommissionen, Europaparlamentet, Europeiska regionkommittén, medlemsstaterna och de berörda regionerna i syfte att definiera gemensamma utmaningar i gränsregioner, beskriva möjliga lösningar och tillhandahålla de medel som krävs för att möta dessa utmaningar. Detta samarbete skulle kunna användas för att dra vissa slutsatser om den framtida utformningen av fonden för ett sammanlänkat Europa efter 2020 och utgöra en modell för liknande aktiviteter inom andra EU-strategiområden.

11. Översynen av EU:s fleråriga budgetram i slutet av 2016 och de diskussioner som pågår om sammanhållningspolitiken efter 2020 utgör ett utmärkt tillfälle att lägga fram nya förslag om EU-stöd för att anlägga infrastruktur som saknas i gränsregionerna. I linje med subsidiaritetsprincipen skulle den lämpligaste lösningen vara att man gör det möjligt att finansiera denna infrastruktur (inbegripet småskalig infrastruktur) inom ramen för programmen för gränsöverskridande samarbete (Interreg A) och i motsvarande mån ökar anslagen för dessa.

12. I studien om "The potential of closing missing links of small scale infrastructure in Europe's border regions for growth and employment" ⁽²⁾ framhålls ett antal fallstudier som bekräftar denna bild.

Möjligheter till ekonomisk utveckling

13. Regioner som ligger vid gränserna betraktas ofta som perifera men kan faktiskt vara ekonomiska knutpunkter. Ett välfungerande system för rörlighet är i detta sammanhang en förutsättning för regional ekonomisk tillväxt och territoriell sammanhållning och för att potentialen i gränsöverskridande funktionella områden ska utvecklas. Just i gränsområden finns det fortfarande stora fördelar att hämta av den ekonomiska utvecklingen och tillväxten i antalet arbetstillfällen.

14. Många gränsregioner drar nytta av den gränsöverskridande handeln. Bättre tillgänglighet och bättre väg-, järnvägs- och vattenförbindelser skulle göra det möjligt att indirekt lösa de socioekonomiska problemen, bland annat att minska antalet arbetslösa och höja invånarnas levnadsstandard. Dessa aspekter bör prioriteras i samband med en gränsöverskridande finansieringsmekanism.

15. Turismen kan fungera som drivkraft för förbättringar av infrastrukturen. Å andra sidan kan förbättrad infrastruktur också leda till mer turism. Sådana katalysatorer för utveckling bör utnyttjas. Man bör i synnerhet inte bortse från de gränsöverskridande cykelledsnätens roll när det gäller att främja turismen.

16. När det gäller gränsöverskridande förbindelser kan det dröja längre innan marknadsefterfrågan utvecklas. Högre kostnader leder också till en mer osäker kostnads-nyttobalans, särskilt i inledningsfasen. Detta måste beaktas i finansieringslösningarna för projekt. Vilka finansieringslösningar som används för projekten är också avgörande i fråga om avkastning på investeringarna och på grund av effekterna på den ekonomiska verksamheten av de investeringar i infrastruktur som sker inom ramen för gränsöverskridande samarbetsprogram och utvecklingsprogram för transport. Sammansättningen av olika finansieringskällor, det egna bidraget, finansieringsnivån för verksamheten och de totala kostnaderna för konsortiets aktörer är också avgörande faktorer med avseende på projekten. Mot bakgrund av alla dessa faktorer förordar ReK att man i de fall där arbetet med transportstrukturerna är betydande i båda de berörda länderna för varje gränsområde antar enhetliga riktlinjer och bestämmelser som är gemensamma för medlemsstaterna, för att få effektivast möjliga stöd villkor för projekten.

⁽²⁾ <http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/Potential-missing-link.pdf>

Infrastruktur och tjänster

17. Att åtgärda de länkar som saknas handlar inte bara om att anlägga infrastruktur utan också om att möjliggöra tjänster såsom nya kollektivtrafik- och godstransportförbindelser. Det kan även handla om att på nytt öppna en befintlig linje. I detta sammanhang spelar marknads efterfrågan en dominerande roll för nya förbindelsers genomförbarhet.

18. När man åtgärdar gränsöverskridande länkar som saknas krävs ett integrerat tillvägagångssätt för både gods- och persontransporter och för alla transportsätt: väg, järnväg och vatten. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt hinderfria gränsöverskridande biljettsystem och tillhandahållandet av information för att främja intermodalitet. I detta syfte är det viktigt med medverkan och samordning av de olika företag som driver dessa förbindelser, särskilt de statliga, samt medlemsstaterna och regionerna inom sina befogenhetsområden.

19. Ett första steg är att bättre stämma av tidtabellerna för kollektivtrafik i gränsregioner mot varandra. Ett andra steg kan vara att införa gränsöverskridande koncessioner för kollektivtrafik.

20. Långsamma transportsätt såsom cykling kan spela en viktig roll i gränsregioner. Cykling är nämligen ofta ett transportsätt som kompletterar kollektivtrafiken, och cykling blir allt vanligare och alltmer konkurrenskraftigt, särskilt i städer som brottas med trafikstockningar. För detta krävs en gränsöverskridande strategi och ett gränsöverskridande nät av cykelinfrastruktur av god kvalitet. Utveckling av transporter kopplade till EuroVelo, nätet av cykelvägar, bidrar också till att förbättra tillgängligheten till turistdestinationer och kan därför betraktas som ett socialt och ekonomiskt mål.

21. Även i landsbygdsområden och ekonomiskt mindre utvecklade områden rekommenderas en integrerad planering för att på så sätt undanröja hindren för att nå fram till arbetsplatser och inrättningar.

Det krävs gränsöverskridande samarbete på flera nivåer

22. Gränsövergångar måste finnas inte bara på huvudinfrastrukturnätet utan även på de underliggande näten. Detta möjliggör mer flexibla resor till och från arbetet och gör arbetstillfällena på båda sidor om gränsen tillgängliga. För att skapa ett sammanhängande system för rörlighet krävs det ett starkare gränsöverskridande samarbete mellan alla myndighetsnivåer och berörda aktörer.

23. Det kräver också ett gemensamt politiskt initiativ från Europaparlamentet, kommissionen, Europeiska regionkommittén och medlemsstaterna som skulle kunna omfatta följande delar:

- Användning av kommissionens pågående gränsöverskridande översyn för att undanröja befintliga hinder för gränsöverskridande transportlösningar. Kommittén är fast besluten att spela en aktiv roll när det gäller att övervinna dessa hinder.
- Inrättande av en plattform för att bedöma befintliga projekt och sprida riktlinjer och bästa metoder.
- Utveckling av en gemensam projektplanering för transportinfrastrukturprojekt i gränsområden med starkt stöd från kommissionens GD Transport och rörlighet och främjande av kunskapsutbyte och samarbete när det gäller gränsöverskridande rörlighetsproblem.
- Användning av Interreg A-program för att underlätta en bättre planering av gränsöverskridande infrastruktur, anläggningar och integration av tjänster samt utnyttjande av europeiska grupperingar för territoriellt samarbete (EGTS) för att genomföra gränsöverskridande investeringar, även vid gränser mellan medlemsstater och tredjeländer, och framför allt för att utveckla de gränsöverskridande delarna av transportinfrastrukturen, samt andra strukturer för gränsöverskridande samarbete som genom sin institutionella verksamhet bidrar till planeringen.

24. Ett led i initiativet kan vara en gemensam projektplanering för transportinfrastruktur och för att uppnå enhetliga operativa standarder i gränsområden. Detta kan övervakas och stödjas på politisk nivå.

Inom kommissionen kan GD Transport och rörlighet spela en samordnande roll när det gäller initiativ, kunskapsutbyte och samarbete i fråga om gränsöverskridande rörlighetsproblem och projektplaneringen.

25. Interreg kan erbjuda mer än finansiering och även underlätta bättre planering av gränsöverskridande infrastruktur och inrättningar. Samarbetet inom ramen för Interreg A kan spela en viktig roll när det gäller att stämma av och lösa gränsöverskridande rörlighetsproblem.

26. Genomförandet av investeringar kan förbättras genom att man i större utsträckning utnyttjar europeiska grupperingar för territoriellt samarbete (EGTS). Detta ger också fördelar vid utvecklingen av gränsöverskridande delar av transportinfrastrukturen.

Invånarnas deltagande i ett tidigt skede

27. Invånarna bör i ett tidigt skede göras delaktiga i utvecklingen av gränsöverskridande projekt. Detta är avgörande för att projekten ska lyckas och bidra till acceptansen. Det ökar också invånarnas insikter om de möjligheter som finns i gränsområdet.

28. Vid utvecklingen av gränsöverskridande förbindelser bör man beakta inställningen till öppna gränser, som håller på att förändras. Här kan nämnas flyktingkrisen, arbetslösheten och den framväxande nationalismen.

29. Man bör främja initiativ som gör det möjligt att integrera lokalsamhällen från EU-medlemsstater som gränsar till varandra och från EU:s grannländer. Stöd till nätverk av kommunikationsförbindelser skulle bidra till bättre kunskaper om varandra. Förbättringarna kan leda till att medborgare och företag närmar sig varandra, vilket skulle påverka medborgarnas livskvalitet positivt på båda sidor av gränsen.

Teknik och regelverk måste harmoniseras

30. För en väl sammanlänkad gränsöverskridande infrastruktur och för att de olika berörda staterna ska behandla den på ett enhetligt sätt måste teknik, regelverk och finansiering harmoniseras. Framför allt järnvägslinjer och anslutningar behöver standardiseras, t.ex. elektrifiering och europeiska säkerhetssystem (ERTMS: det europeiska trafikstyrningssystemet för tåg), liksom spårvidden för järnvägar, där olika standarder i många östeuropeiska länder orsakar problem. Vad gäller harmonisering av de tekniska aspekterna är det också viktigt att nämna undanröjandet av hinder för kommunikation och informationsspridning, och inrättandet av en gemensam plattform för information till användarna, nätförsäljning av biljetter och modernisering av överföringen av uppgifter med anknypning till infrastruktur. För att uppnå målen är det avgörande med deltagande av och samordning mellan de statliga förvaltare av järnvägsinfrastrukturen som har befogenhet när det gäller de gränsöverskridande förbindelserna.

31. Utöver den tekniska harmoniseringen krävs det en harmonisering av regelverket och av tillståndsförfarandena, bland annat för att anpassa tidsramarna för genomförandet av gränsöverskridande åtgärder. Gränsöverskridande tilldelning av koncessioner för kollektivtrafiken kan fungera som drivkraft för ett förbättrat gränsöverskridande system för rörlighet. Man bör arbeta mycket mer med gränsöverskridande regionala transportområden och gränsöverskridande transportmyndigheter.

32. Att tillämpa och eventuellt utvidga det luxemburgska förslaget om att införa ett "verktyg för fastställande och tillämpning av särskilda bestämmelser i gränsöverskridande regioner" skulle göra det möjligt att tillämpa ett lands rättsliga och tekniska bestämmelser i ett grannland när det gäller korta sträckor av gränsöverskridande transportförbindelser. Detta skulle kunna minska de tekniska hindren och kostnaderna. ReK uppmanar kommissionen att ta ställning till förslaget om en europeisk gränsöverskridande konvention om särskilda bestämmelser i gränsregioner och till dess eventuella användning samt att lägga fram ett förslag om hur den bör genomföras.

Infrastruktur öppnar gränser och förtjänar finansiering

33. Merparten (95 %) av EU-medlen (TEN-T-FSE) går nu till stamkorridorerna i TEN-T. Små projekt i det underliggande nätet (det övergripande nätet) och åtgärder för sammankoppling till TEN-T-nätet är i nuläget ofta inte berättigade till (med) finansiering och inte heller till nationell finansiering, även om de är ytterst viktiga för att lösa särskilda problem och för att utveckla gränsöverskridande förbindelser och ekonomier. Detta beror delvis på att de ligger vid gränsen. Inrikes rutter och länkar har ofta större volymer.

34. Sammanhängande paket med relativt små projekt kan i hög grad bidra till att undanröja hindren i gränsregionerna. Mindre gränsöverskridande infrastrukturprojekt bör därför precis som större TEN-T-projekt stå högt upp på EU:s dagordning. Vid sidan av infrastrukturåtgärder är det lämpligt att ägna särskild uppmärksamhet åt initiativ för utveckling av tjänster och initiativ som samordnas mellan gränsstaterna och som syftar till att hantera rörlighetsbehovet, såsom åtgärder

som syftar till att motverka användningen av privatbilar och främja användningen av kollektiva eller delade rörlighetsformer. Utöver EU-medel kräver infrastruktursatsningar även ett eget bidrag. Små och stora projekt som finansieras med EU-medel (ESI-fonderna) kräver ett eget bidrag från projektpartnerens sida. På nationell nivå bör detta bidrag kompletteras med nationell (med)finansiering av varierande storlek, baserad på medlemsstatens befogenhetsfördelning. Gränsöverskridande projekt och ekonomiskt stabila partner i konsortiet är viktiga faktorer för ett lyckat genomförande och en framgångsrik kapitalanskaffning.

35. När det gäller rörligheten för varor kan det vara lämpligt att främja åtgärder för att harmonisera vägtrafikreglerna, genom att införa initiativ för att minska effekterna av de begränsningar som gäller i vissa stater på vägtrafiken och främja utvecklingen av intermodala terminaler för järnvägs- och vägtrafik som betjänar den gränsöverskridande trafiken.

36. Alternativa finansieringsmodeller kan vara till hjälp. I detta sammanhang måste reglerna för upphandling och statligt stöd förenklas. Vid planering av användningen av direkta medel från unionen kan tvivel uppkomma redan under projektets utvecklingsfas när det gäller garantierna för egna bidrag från statliga och icke-statliga aktörer. Med tanke på att storleken på infrastrukturinvesteringarna bör man diskutera möjligheterna att inrätta en fond med egna medel för utveckling av transporter och stöd till utvecklingen av projekt samt gemensamma och nationella fonder. När det gäller gränsöverskridande samarbetsprojekt kan problem uppstå för partnerskapet redan i planeringsstadiet till följd av brist på egna bidrag.

37. Europeiska fonden för strategiska investeringar (Efsi) ger möjlighet till innovativ finansiering av rörlighets- och infrastrukturprojekt i gränsregioner. ReK välkomnar därför den ökade inriktningen av Efsi 2.0 på finansiering av fler gränsöverskridande och hållbara projekt.

38. Efsi fungerar bättre om det finns gränsöverskridande finansiella organisationer eller samarbeten. Man bör undersöka hur EGTS skulle kunna bli lämpliga strukturer och hur de kan utnyttjas för att berättiga till stöd från Efsi och/eller EIB.

39. När det gäller Efsi bör man utveckla andra kompletterande finansieringsinstrument i förhållande till garantier, i syfte att underlätta genomförandet av åtgärder av gränsöverskridande betydelse, som är viktiga för nätverken och för att förbättra rörligheten och tjänsterna men har låg lönsamhet.

40. Elektrifiering av befintlig och välanvänd järnvägsinfrastruktur kan lämpa sig för en samordnad användning av Efsi.

Geografin och kostnads-nyttförhållandet är viktiga

41. Inte alla gränsregioner har samma kännetecken och ligger på samma nivå. Det finns gränsregioner som är storstadsregioner och mer landsbygdsbetonade gränsregioner. Den geografiska belägenheten och naturliga hinder påverkar möjligheterna att skapa tillräckliga och effektiva gränsöverskridande förbindelser, utöver att det är faktorer som bör främja mer utpräglade landsbygdsregioner och avlägset belägna regioner med ett strategiskt läge som har få gränsöverskridande förbindelser. På grund av skillnaderna i regional utveckling har ekonomiska och sociala faktorer, i synnerhet sysselsättningen i regioner som gränsar till tredjeländer, stor påverkan på den ekonomiska utvecklingen i gränsregionerna.

42. I regioner med öar utgör färjor ofta den enda förbindelsen med det omgivande området. Detta bör ägnas särskild uppmärksamhet.

43. Man måste också ägna särskild uppmärksamhet åt gränsöverskridande bergsregioner, eftersom vissa bergskedjor utgör svårpasserade gränshinder som kräver avpassad och kostsam infrastruktur (viadukter, tunnlar osv.). Bättre järnvägsförbindelser i bergsområden kan kraftigt minska koldioxidutsläppen och förbättra luftkvaliteten samt optimera turismpotentialen och på så sätt bidra till bergsregionernas demografiska och miljömässiga bärkraft.

44. Kostnads-nyttanalyser samt sådana förberedelser som säkerställer framgång för utvecklingsprojekten bör genomföras vid utvecklingen av och besluten om gränsöverskridande projekt. En infrastrukturförbindelse som en järnvägslinje är ofta mycket kostsam. Vid genomförandet av projekt bör man beakta anbudsförfaranden, rättsliga och finansiella förfaranden och riskanalys, som ofta skiljer sig åt mellan medlemsstaterna. Dessutom måste även driftskostnaderna för järnvägsförbindelsen beaktas i beslutsprocessen.

45. Man bör inte enbart utgå från kortsiktiga nyttokalkyler utan även beakta det mer strategiska värdet av nya förbindelser som kan fungera som katalysator för utveckling i (avlägset belägna) gränsregioner. För gränsöverskridande projekt måste man på samma sätt också redan på planeringsstadiet och i kostnadsanalysen för infrastrukturen beakta de transportutvecklingsstrategier som antagits av medlemsstaterna och de nationella utvecklingsstrategierna för miljöskydd, forskning och teknisk innovation, och säkerställa förenlighet med dessa.

Bryssel den 8 februari 2017.

Markku MARKKULA

*Europeiska regionkommitténs
ordförande*
