

VÉLEMÉNY A TEN-T FELÜLVIZSGÁLATÁRA KÉSZÍTETT ZÖLD KÖNYVRŐL ¹

Fleischer Tamás

BEVEZETÉS

A Zöld Könyv Bevezetése rögzíti, hogy a TEN-T céljai *hozzájárulni a belső piac működéséhez, a növekedési és foglalkoztatási célokhoz, a hozzáférhetőség biztosításához, és a gazdasági, társadalmi és területi kohézió megerősítéséhez; a szabad belső mozgás lehetőségének a megteremtéséhez.* E belső együttműködésre vonatkozó célokhoz hozzájön *Európa globális szerepvállalása, a kontinens külső versenyképessége, valamint a fenntartható fejlődés, külön is az éghajlatváltozással kapcsolatos célok előmozdítása.*

Ennek érdekében az unió közös érdekű projekteket határozott meg, amelyek azonban jelentős késéssel valósulnak meg. Az európai polgárok nem érzékelik a TEN európai hozzáadott értékét, a célok nem elég konkrétak, és a rendelkezésre álló eszközökkel nem megvalósíthatóak. Meg kell vizsgálni, hogy a hiányos megvalósulás mennyiben eszközrendszeri probléma, és mennyiben a célok alkalmatlanságának, kiforratlanságának a következménye. A szakpolitikai megközelítést átfogó módon kell felülvizsgálni, nem elég a prioritást élvező projektek haladásának a felülvizsgálata.

¹ Zöld Könyv (2009) TEN-T: Szakpolitikai felülvizsgálat. Egy megfelelőbb módon integrált és a közös közlekedéspolitikát szolgáló transzeurópai közlekedési hálózat felé. COM(2009) 44 végleges. Brüsszel, 2009. február 4.

1. kérdés **A Bizottság által a TEN-T mostanáig tartó fejlődésével kapcsolatosan végzett értékelés más tényezőkre is kiterjedjen-e?**

Az 1. kérdés (az értékelés kiterjedt [kiterjedjen-e] más tényezőkre) és a 2. fejezet címe (A jövőbeli TEN-T-re vonatkozó szakpolitika lehetséges alapjai) nincs teljes összhangban egymással. A több mint négy oldalas 2. fejezet meghatározó a felülvizsgálat felfogására nézve, és célszerű lenne **jobban strukturálni**, majd azt a kérdést is feltenni, hogy

1/a. kérdés **Milyen tanulságok vonandók le a TEN-T mostanáig tartó fejlődésével kapcsolatosan végzett értékelésből?**

Strukturálási problémák

Mind a TEN-T eredeti dokumentumai, mind pedig a Zöld Könyv 2. helyzetértékelő fejezete elmulasztotta azt, hogy szakpolitikai alapossággal strukturálja a célkitűzéseket, ezen belül megkülönböztesse az Európai Unió általános társadalmi-gazdasági (tehát nem közlekedési) céljait, ebből levezesse a közlekedési szakmapolitikai célokat, programokat, majd ehhez keressen közlekedési prioritásokat, megoldásokat. Ezek alapján lehetett volna kitűzni a megvalósítandó projekteket.

Ehelyett a TEN-T hálózat egésze mint egyetlen *elhatározott óriási projekt* jelent meg, amelynek indokoltsága nem átfogóbb célokból volt levezetve, hanem megfordítva, a létesítés alátámasztására jelentek meg (kevésbé strukturált) felsorolások uniós célokról. A következő lépésben még ez a TEN-T hálózat is elhalványult, és gyakorlatilag csak a 14 (30) „közös érdekű” projekt került a fókuszba.

A Bevezetés felsorolta, és fentebb már idéztük azokat az átfogó társadalompolitikai célokat, amelyek uniós szinten a vezérfonalat képezik. (Belső célok: hozzájárulni a belső piac működéséhez, a növekedési és foglalkoztatási célokhoz, a hozzáférhetőség biztosításához, a gazdasági, társadalmi és területi kohézió megerősítéséhez; a szabad belső mozgás lehetőségének a megteremtéséhez. Külső összefüggések: Európa globális szerepvállalása, a kontinens külső versenyképessége, illetve a fenntartható fejlődés, és az éghajlatváltozással kapcsolatos célok).

A 2. fejezetben ugyanezek a célok részben ismétlődnek, részben közük keverednek különböző mélységű, de már közlekedési jellegű célok, – anélkül, hogy világosan tisztázódna a közlekedési programok kapcsolódása a fentebbi célokhoz. (Kivételesen a *nemzeti hálózatok összeköttetésének és átjárhatóságának és az ilyen hálózatok megközelítésének az előmozdítása* – ami a fejezet hivatkozása szerint a *társadalmi és gazdasági kohézióra* vonatkozó célkitűzésből vezethető le; továbbá a *régiók közötti egyenlőtlenségek mérséklésére az eltérő fejlettségű országokat és régiókat összekapcsoló* projektek.); További megemlített közlekedési célok az egységes multimodális

rendszer, a nagysebességű vasúti hálózatok, sikeres verseny a légi közlekedéssel, a tengeri autópályák, közös érdekű projektek megállapítása, intelligens közlekedési rendszerek fejlesztése, továbbá adottnak vett forgalomnövekedés és forgalmi torlódás kibocsátási és szervezési eszközökkel történő kezelése.

Amikor a Zöld Könyv rendszerez (két tervezési szint: az átfogó hálózati szint és a kiválasztott közös érdekű projektek) valójában teljesen elveszíti a kapcsolatot a célokkal. Ennek egyik tünete, hogy a TEN-T hálózati szintre vonatkozóan semmiféle elv, struktúra, irány nincs megfogalmazva, a „hálózat” egyenlő összetevőinek skalár összegével (95 700 km közút, 106 000 km vasút stb.). Ami mégis elvként megjelenik, az nagyon is megkérdőjelezhető (bár a gyakorlatot hiven tükrözi): *„E közösségi hálózat „megtervezése” lényegében azt jelenti, hogy a különböző közlekedési módokat képviselő nemzeti hálózatok jelentős részét összeadják, és ezeket a nemzeti határon összekapcsolják.”* Maga a Zöld Könyv utal arra, hogy a *„TEN-T hálózat tervezését nem olyan valóban európai célkitűzések vezérelték, amelyek biztosíthatnák, hogy az egész több legyen részeinek pusztá összegénél”* .illetve, hogy az unió bővítésével ez az eljárás végképpen nem tartható.

Hasonlóan esetleges a „közös érdekű” projektek kiválasztása, ahol az áttekintés is csak annyit tud mondani kritériumként, hogy több tagállamot érintenek. – korrekt módon levonva a következtetést, hogy *„továbbra is kérdéses a kiválasztás módszertani megbízhatósága”* illetve utalva a kifordított logikára, ahol *„a prioritást élvező projektek listáján való jelenlétük alapján határozzák meg a közös érdekű projekteket”*.

A kiválasztás hibái és esetlegességei alapján azonban – eltérően a Zöld Könyv értékelésétől, – nem problémának, de inkább szerencsés fejleménynek tekinthető, hogy *„a TEN-T finanszírozás csak részben volt képes a szakpolitikai célkitűzések kezelésére.”* ill. *„A rendelkezésre álló eszközök az eddigiekben elégtelennek bizonyultak a közös érdekű projektek teljes körű megvalósítását illetően. Ez különösen igaz az átfogó hálózat esetében”* Ugyanis, **ha a finanszírozás gördülékenyebb lett volna, akkor lehetővé tette volna, hogy még több, rosszul, valódi uniós haszon nélkül kiválasztott projekt valósuljon meg.**

Maradéktaalanul egyet lehet viszont érteni a Zöld Könyv azon megállapításaival, miszerint *„az egyértelmű célkitűzések és kritériumok hiánya mindenestre az eddigiekben a koncepció tágabb értelemben vett végrehajtását megakadályozta.”* továbbá, hogy *„a közlekedési szakpolitika adta válaszoknak is fejlődniük kell”*.

Ezekből a megállapításokból azonban nyomatékosan az következik, hogy **mindenekelőtt a TEN-T hálózat egészének a szakpolitikai újragondolása a kiemelt és sürgős feladat**, és ehhez képest másodlagosak mindazok a problémák, amelyek az uniós finanszírozás és a tagállamokkal történő együttműködés akadályozó körülményeire vonatkoznak. Ezeknek a technikai lépéseknek ugyanis szintén az általános cé-

lokkal összhangban kell kialakulniuk, és ha a projektek a tagállamok számára is meggyőzően uniós célok mentén jelennek meg, akkor kell jól elősegíteniük a projektek megvalósulását.

Összefoglalva: a Zöld Könyv helyzetértékelésében megjelennek azok az elemek, melyek a felülvizsgálat alapvető irányait ki kell jelöljék (a TEN-T szakpolitikai kidolgozottságának hiánya, a hálózat funkciójának megfogalmazatlansága, a „közös érdekű” projektek kiválasztásának esetlegessége stb.) a problémát abban látjuk, hogy **e világos diagnózis nincs összegezve, és a Zöld Könyv nem kellő határozottsággal indul meg e hiányosságok felszámolása felé.**

A helyzetértékelésnek van még egy blokkja, amelyik a forgalom jövőbeli mennyiségével foglalkozik. Itt három, egymással nem teljesen harmonizáló elv is felbukkan. Az első szerint az infrastruktúra tervezése szorosan kapcsolódik a keresletre vonatkozó uniós és nemzeti előrejelzésekhez. Ez a hagyományos „kiszolgáló ágazat” közlekedési filozófiája: ’mondd meg, mekkorák az igények, és majd megtervezzük a hálózatot’. A másik elv a kereslet kezelésére irányuló intézkedések fontosságát hangsúlyozza, ahol a kereslet endogén tényező, és nagyban befolyásolható éppen a közlekedési (és más) tervezés által. Egy harmadik gondolatkör az infrastruktúra hatékony kihasználására hívja fel a figyelmet. Hatékonyságra természetesen szükség van, de korszerű megközelítésben az elérendő célok megvalósításában kell hatékonynak lennie a közlekedésnek, és nem megfordítva, azaz nem válhat a közlekedéssel kapcsolatos tevékenység hatékonysági szempontja a szakpolitika célképző, vezérlő elvévé. Nem biztos, hogy a meglévő infrastruktúra hatékony kihasználása meghatározó kiinduló feltétel kell legyen akkor, amikor új funkcióhoz, a kontinentális méretű kapcsolathoz keressük a feladatnak megfelelő, és összességében legjobb megoldást nyújtó európai hálózat kialakítási elveit.

2. kérdés Milyen további érvek sorakoztathatók fel az átfogó hálózat megtartása mellett vagy ellen, és hogyan küzdhetők le az egyes megközelítések hátrányai?

Nem azt a TEN-T hálózatot kell megtartani, amiről csak annyit tudunk mondani, hogy a tagállami hálózatok összekötéséből alakult és X-ezer km hosszú, – hanem **ki kellene alakítani azt a hálózatot**, ami az EU-27 (+x) kontinentális méretű belső távolsági kapcsolati rendszere, belső fizikai kapocsként szolgálja az uniós belső kohézióját, külső versenyképességét, nem növeli az unión belüli különbségeket, hanem hozzájárul annak csökkentéséhez.

Ez a hálózat az uniós régióit kell, hogy összefüzzé, úgy, hogy a közvetlen kiszolgálást a régiók és az országok (meglévő, vagy fejlesztendő, – de más szintet alkotó) **belső hálózatára bízza**, és ezeket a hálózatokat **átlapolja**. Nem egyszerűen összeköti,

hanem átlapolja: számos helyen felhasználva a folyosóként is szolgáló meglévő magisztrális elemeket, máshol új elemként kiépülve.

Gutierrez és Urbano 1996-ban írt munkájában úgy tekinti, hogy egy folyosó mintegy 40-40 km-es sávban képes lefedni az adott térség interregionális távolsági kapcsolati igényeit. Ennél (tehát 80-100 km-nél) sűrűbben nem indokolt folyosókat létesíteni. (Nyilván további finomítások elképzelhetők; egyfelől a népsűrűség árnyalhatja ezt a merev területi értéket, másfelől a kontinentális érdekű kapcsolat lehet, hogy ennél ritkább, pl. csak minden második folyosó számításbavételét kívánja.)

A hálózat sűrűsége mellett a másik alapvető kérdés az európai érdekű hálózat *struktúrája*. Egyszeres lefedés (pl egy K-Ny irányú „csíkozás”) nyilvánvalóan nem elegendő, hiszen egy ilyen folyosórendszer nem biztosítja, hogy az unió minden pontjáról minden más pontba el lehessen jutni. Felvethető egy rács séma, illetve elvileg más megfontolások is kereshetők a mintázatra.

A következő kérdés, hogy vajon a teljes hálózat minden elemének *multimodálisnak* kell-e lennie (vasúti és közúti kapcsolat is) továbbá teher és személyszállításra is szolgálnia kell, vagy elképzelhető, hogy pl. a teheráru szállítási hálózat ritkább stb.

Alapvető kérdés, hogy milyen perspektívát lát az unió a belső távolsági kapcsolatokban. Cél-e, hogy az ilyen forgalom növekedjen, és a rendszeres gazdasági kapcsolatok nagy távolságúvá nőjenek, – vagy a fenntarthatóság elvei szerint jóminőségű, de drága, ezért ritkán használt kapcsolattá kell váljanak, elősegítve azt, hogy a sűrű kapcsolatok inkább kisebb távolságon belül jöjjenek létre. A keresleti oldal és a módválasztás befolyásolásával nyilván ez a szempont is a célok mentén bizonyos mértékben mozgatható.

Ha kialakul egy, a céloknak és a hálózattól várt funkcióknak megfelelő elvi séma, akkor lehet összevetni, hogy vajon ez hogyan viszonylik egyrészt a meglévő elemekhez, másrészt a korábban TEN-T hálózatként tekintett tervezethez. Előzetes becslésünk szerint, **a korábbi hálózathoz képest ritkább, de mintázatában következetesebb hálózat lenne kijelölhető, mint európai érdekű átlapoló közlekedési hálózat.**

Ez egyben tekinthető maghálózatnak, vagy „kiemelt” hálózatnak, a lényeg, hogy *folytonos, a térség egészére vonatkozik átfogó elvek alapján, és a közlekedési szerepe levezethető kell legyen az uniós célok rendszeréből.*

3. kérdés Egy ilyen kiemelt hálózat megközelítés jobb a jelenlegi prioritást élvező projektek megközelítésénél? Ha nem, miért nem, és melyek az utóbbi különös erősségei? Ha igen, akkor milyen (további) előnyökkel járhat, és hogyan fejlesztendő?

Fentebb erre feleltünk, de szívesebben neveznénk *átlapoló*, vagy *európai érdekű* hálózatnak, mint „kiemelt”-nek; főleg elkerülendő az összemosást az eddigi kiemelt projektekkel.

4. kérdés Egy ilyen, a közös érdekű projektek meghatározására irányuló rugalmas megközelítés megfelel egy olyan szakpolitika tekintetében, amely hagyományosan inkább a tagállamok egyedi infrastrukturális beruházási döntéseire hagyatkozik? Milyen további előnyök és hátrányok jelentkezhetnek, és ez hogyan érvényesíthető a legmegfelelőbbben a közösségi szintű tervezésben?

Ez az irány abból indul ki, hogy nem a TEN-T koncepciójával és a megalapozásával volt a probléma, hanem azzal, hogy a tagállamok nem képesek együttműködni, és az együtt-nem működő tagállamokhoz kell igazítani az uniós együttműködés zálogát jelentő hálózat kialakítását. Elhibázott diagnózisnak, és elhibázott célkitűzésnek tekintjük.

„Ez a megközelítés, amely elsődlegesen a meglévő infrastrukturális kapacitás felhasználását kívánja optimalizálni, hosszú távon az alakuló infrastrukturális szükségleteket is érvényesítheti a növekvő kereslet mellett.” Mindez alighanem ellentmond egy európai érdekű hálózat kialakításának, és elsősorban a lokális érdekérvényesítés és kijárási rendszerét tekinti normának.

5. kérdés A fentiekben vázolt különféle szempontok hogyan vehetők figyelembe a legmegfelelőbbben a jövőbeli TEN-T fejlődés általános koncepcióján belül? Milyen további szempontok veendőek figyelembe?

Fentebb érintettük, a személy / teher; illetve modális kérdések átfogó szakpolitikai végigelemzés nyomán pontosíthatók, nem lehet most megválaszolni.

Általában is ez a fő üzenet, **szakpolitikai szinten felépített célok, abból levezetett közlekedési feladatok, programok**, és olyan indikátorrendszer kialakítása, amelyek az egyes megoldásokat visszacsatolja az általánosabb célokhoz.

6. kérdés A TEN-T részeként az ITS hogyan tudja bővíteni a közlekedési rendszer működését? Hogyan eredményezhet a Galileo és az EGNOS terén tett beruházás hatékonyságnövelést és egyensúlyozhatja ki optimalisan a közlekedési igényeket? Hogyan járulhat hozzá az ITS a multimodális TEN-T fejlődéséhez? Hogyan lehet megerősíteni a TEN-T finanszírozási keretein belül meglévő lehetőségeket az ERTMS európai kiépítésére vonatkozó terv végrehajtásának támogatása érdekében a pénzügyi terv következő időszakában?

Teljesen egyet lehet érteni az ITS és általában az ICT meghatározó szerepével a közlekedés fejlődésében. Döntőnek azt tekintjük, hogy e technológia segítségével **nem egyszerűen a közlekedésben korábban felmerült problémákat kell megoldani, hanem a közlekedési szakpolitikának kell nyitottnak lennie arra, hogy milyen új közlekedési megoldásokat tesz lehetővé az új technológia alkalmazása.** A másik, aláhúzendó állításunk, hogy míg korábban a technológia nagyobb részben a közlekedési 'hardware' (jármű, üzemanyag, infrastruktúra) és ezen keresztül a kínálati oldal fejlesztésében játszott döntő szerepet, addig az új ITS technológia nagy szerepet kap a közlekedési 'software' (a szervezés és szabályozás) új alapokra helyezésében és a keresleti oldal befolyásolásában.

7. kérdés Az infrastruktúra és a járművek közötti vagy az infrastruktúra biztosításán és felhasználási módján belüli változó határvonalak szükségessé teszik a közös érdekű (infrastrukturális) projektek koncepciójának kibővítését? Ha igen, akkor hogyan definiálható ez a koncepció?

A 6. kérdés után leírt gondolatmenet folytatható tovább: a rendelkezésre álló technológiának nem elég (a Zöld Könyvben kiemelt módon) a járművek önfejlődésére gyakorolt technológiai hatására koncentrálni, hanem össze kell kötni a technológiai lehetőségeket a szakpolitikai célokkal: a környezeti korlátokat betartó, az éghajlatváltozás miatt a kibocsátásait összességében csökkentő közlekedési ágazat ezen új peremfeltételek között kell beleilleszkedjen az általános uniós célok szolgálatába.

8. kérdés „Megvalósítható” egy ilyen maghálózat közösségi szinten, és mik lennének ennek előnyei és hátrányai? Milyen módszereket kell alkalmazni kialakításakor?

A Zöld Könyv nem elég világosan körvonalazza, hogy mit ért a maghálózat, illetve a kiemelt hálózaton. **Ha a maghálózat azonos az általunk a fentiekben vázolt, az uniós politikai célokból és a szakpolitikai célokból levezetett átlapoló közlekedési hálózat elképzelésével, akkor azt megvalósítandónak tartjuk.** Ha valami más, a kiemelt projektekre épülő, azt összekötő, megfordított logikával akarják kijelölni a maghálózatot, akkor annak nem látjuk értelmét, és egy ilyen megközelítés csak a hibás korábbi döntések továbbélését próbálja elfedni.

9. kérdés Hogyan határozhatók meg a TEN-T egészének pénzügyi szükségletei rövid, közép- és hosszú távon? Milyen – állami vagy magán, közösségi vagy nemzeti – finanszírozási formák felelnek meg a legjobban a TEN-T fejlesztése egyes aspektusainak?

10. kérdés Milyen segítség adható a tagállamoknak abban, hogy a saját felelősségükbe tartozó projekteket képesek legyenek finanszírozni és vég-

rehajtani? Továbbra is ösztönözni kell a magánszektor részvételét az infrastruktúra kiépítésében? Ha igen, hogyan?

11. kérdés Melyek a meglévő közösségi pénzügyi eszközök erősségei és gyengeségei, és van-e szükség újakra (ideértve az „innovatív” eszközöket is)?
Hogyan egyszerűsíthető a különféle közösségi erőforrásokból származó alapok kombinált használata a TEN-T végrehajtásának támogatására?

12. kérdés **Hogyan fejleszthetők a meglévő nem pénzügyi eszközök, és milyen új eszközök vezethetők be?**

Korábban utaltunk rá, hogy a finanszírozás (és a koordináció) eddigi kudarcát nem a finanszírozási és irányítási eszközrendszeri problémájának látjuk, hanem a szakpolitikai megalapozottság és az európai hozzáadott értékű célokra vonatkozó konszenzus hiányának a logikus következménye. **A szakpolitikai megalapozásnak kell a hálózat struktúrájára és méretére vonatkozó konszenzus mellett a finanszírozás módját és a lebonyolítás rendjét illetően is politikai konszenzusra jutnia**, a 'kiknek fontos' és a 'kik finanszírozzák' kérdésköre nem választható el egymástól.

13. kérdés **Az említett lehetőségek közül melyik a legmegfelelőbb és miért?**

„(1) A jelenlegi kétrétegű struktúra megtartása az átfogó hálózat és a (nem összekötött) prioritást élvező projektek tekintetében”

A jelenlegi két réteg mindegyike szakpolitikailag megalapozatlan, tartalmilag nem tartandó meg. Struktúrájában lehet, hogy egy szakpolitikailag megalapozott hálózat megvalósításakor is fel fognak merülni hálózati összefüggések és elemi projektek, de ezt semmiféle vonatkozásban nem lenne célszerű a jelenlegi struktúra megtartásának nevezni, csak azért, mert esetleg az is többretegű.

„(2) A TEN-T egyrétegűvé tétele (prioritást élvező projektek, adott esetben kiemelt hálózatba kötve)”

Ha véletlenül felmerülne a TEN-T egyrétegűvé tétele, az **semmi esetre sem a széteső projektek halmazának a rétege** felé, hanem a jól megalapozott maghálózat szem előtt tartásának a rétege felé kellene, hogy mozduljon.

„(3) Kétrétegű struktúra átfogó hálózattal és maghálózattal, amely – földrajzilag meghatározott – kiemelt hálózatot is tartalmaz, illetve egy koncepció alapú pillér segíti az egyes közlekedési szakpolitikai és közlekedési infrastruktúrával kapcsolatos szempontokat.”

Ez a felsorolás legalább három hálózati réteget takar (átfogó, mag és kiemelt hálózat) és még egy felet koncepció alapú pillér néven. A Zöld Könyv alapján ebből egyáltalán nem érthető, hogy **miben lenne szükség az átfogó hálózatra, ha ezt egyetlen érv sem támasztotta alá.** Az sem világos, hogy a kiemelt hálózat miért lenne földrajzi alapúbb, mint bármelyik másik hálózat, vagy, hogy a kiemelésnek miért kellene földrajzi alapra helyeződnie (dél-európai kiemelt hálózat?) legalább annyira lehet modális kiemelésű, vagy funkcionális (teherforgalmi kiemelt hálózat) **Amíg ennek az alapjai nincsenek tisztázva, a véleménynyilvánításnak sincs a kérdésben értelme.**

A három alkalmatlan opció helyett **a megoldást egyetlen réteg, nevezetesen az összeurópai érdekű közlekedési hálózati réteg uniós szakpolitikai kiindulású levezetésében látjuk.** Ennek a struktúrának kellene uniós szintű konszenzussal elfogadásra kerülnie, és a megvalósítás lépései közé tartozik a projektekre bontás, a projektirányítás, a finanszírozás számtalan további kérdése.

HIVATKOZÁSOK

Gutiérrez, J. – Urbano. P. (1996) Accessibility in the European Union: the impact of the trans-European road network. Journal of Transport Geography Vol. 4. No. 1. pp. 1-12.

Zöld Könyv (2009) TEN-T: Szakpolitikai felülvizsgálat. Egy megfelelőbb módon integrált és a közös közlekedéspolitikát szolgáló transzeurópai közlekedési hálózat felé. COM(2009) 44 végleges. Brüsszel, 2009. február 4.

2009. április 1.