

FLEISCHER TAMÁS

KÖZLEKEDÉSPOLITKA AZ EURÓPAI UNIÓBAN AZ UNIÓ ALKALMAZKODÁSA A GLOBÁLIS FOLYAMATOKHOZ

Az Európai Közösségek korai szakaszában, bár megfogalmazódik a közös közlekedéspolitika megteremtésének a célkitűzése, a gyakorlatban elszigetelt közlekedési résztevékenységek szabályozása jelenik csak meg, ahol az indítékot szinte minden esetben a versenypolitikai szempontból indokolatlan előnyök kiiktatása jelenti. A nyolcvanas évekre a versenypolitikai intézményi tényezőkön túl felmerült a kontinentális méretű, régiók közötti átlapoló folyosók megteremtésének az igénye is. Ebben az időszakban készült el az unió első közlekedési Fehér Könyve, „egységes hálózatot az egységes piac-hoz” jelmonddal, a tagországok közötti kapcsolatok szabályozási, intézményi és fizikai akadályainak a felszámolását tekintve fő feladatnak. A következő, 2001-es Fehér Könyv határozott szemléletváltást jelentett a környezeti korlátok fokozott figyelembevételében. Fő törekvésként jelent meg benne a forgalom visszafogásának a követelménye, ezen belül is a közúti forgalom arányának a mérséklése. A 2001. évi Fehér Könyv 2006. évi felülvizsgálata jelentős eltávolodást jelent az elindított progresszív szemléletváltástól, amennyiben komoly visszarendeződést és a célkitűzések átfogalmazását indítja el.

BEVEZETÉS

Az Európai Közösségek fél évszázados története párhuzamosan zajlik le egyrészt a világgazdasági (kereskedelmi, pénzügyi, versenypolitikai stb.) folyamatok globalizálódásának új szintre emelkedésével, másrészt a környezeti korlátok felismerésével és az azok globális jellegével való szembesülés folyamatával. Az unióra az előbbi, mint a globális gazdasági versenyképesség erősítésének a követelménye, az utóbbi, mint a globális fenntarthatósági korlátoknak való megfelelés szükségessége gyakorol jelentős kihívást.

Mind a két kihívás határozott, de egymástól eltérő igényeket támaszt egy uniós léptékű közlekedési rendszer kialakítása iránt. Az *Európai Unió közlekedéspolitikájának* eddigi története a versenypolitikai tényező hosszú uralmát jelzi, csak az ezredfordulóra jutnak markánsan érvényre a közlekedési rendszerelképzelésekben a horizontális (térségi felzárkóztató, szociális, környezeti) szempontok. Még ekkor sem mondható el, hogy az utóbbi alapelvek áthatnák a *bővítéssel* és a *szomszédsággal* kapcsolatos hálózatépítési törekvéseket, sőt, úgy tűnik, az uniós közlekedéspolitika legutóbbi felülvizsgálata érvényteleníteni próbálja a környezeti követelmények betartása érdekében előirányzott szakpolitikai beavatkozásokat, és visszaállítani a deregulációra, liberalizációra épülő gazdasági globalizáció dominanciáját.

A KORAI ELKÉPZELÉSEKTŐL A KÖZÖS KÖZLEKEDÉSPOLITIKÁIG

Bár már a Római Szerződés idején is felmerült a közös európai közlekedéspolitika megalkotásának a szükségessége, ténylegesen csak 1992-re készült el a „Közös közle-

kedéspolitika jövőbeli fejlesztése” [CTP 1992] című dokumentum, az unió első közlekedéspolitikai Fehér Könyve. Előtte is számos közlekedési tárgyú uniós rendelkezés vagy irányelv született, ezek közös jellemzője azonban az volt, hogy a szabályozás indítékát elsősorban a *versenysemlegesség* megteremtésére való törekvés jelentette. Ennek során fontos rendelkezések születtek, pl. a hajótér fogat selejtezése, a gépkocsivezetők kötelező pihenőideje és hasonló tárgykörökben, de ezeket nem szőtte át egységes közlekedéspolitikai megközelítés. A nyolcvanas évek közepén is (Single European Act 1986) a zökkenőmentes belső kereskedelem, a torzítatlan verseny, és az egységes közös piac létrehozásának az igénye vezérelte a folyamatokat, amelyek ugyanakkor elkezdtek megalapozni a közös európai hálózatok iránt felmerülő elvárásokat.

A közös közlekedéspolitika célterületeiben *két fő súlypont* különböztethető meg: az egyik a versenyszabályozási előzményeket átfogóan kiterjesztő lépés, azaz törekvés a közlekedés napi működtetésében az átjárhatóságot akadályozó elkülönült állami, szabályozási és monopolviszonyok felszámolására; a másik pedig az akkori tizenkettek (majd tizenötök) közötti országkapcsolatok bővítésének a fizikai megteremtése. Mindkét törekvés jól kifejeződik az 1992-es Közös Közlekedéspolitika (*Common Transport Policy*, CTP) vezérlő elvében, az „egységes hálózatot az egységes piachoz” jelmondatban. Az unió a saját lehetőségeinek a kiaknázása érdekében elsősorban az átlapoló kapcsolatok szintjével (az egyes országok meglévő hálózatait és intézményeit összekapcsoló hálózat szintjével) kívánt foglalkozni, mint olyan szinttel, amelyekre a tagországok egyenként nem fordítanak elég figyelmet. Ennek jegyében jelent meg a TEN (*Trans-European Network*) azaz a transzeurópai hálózatok gondolata is, amely a közlekedés (TEN-T) mellett egyébként az energia (TEN-E) és a távközlés (TEN-C) ágazatok uniós szintű gerinckapcsolataira is vonatkozott.

Az 1992-ben elfogadott közlekedéspolitika valójában a kiformalódása időszakának, azaz a nyolcvanas évek második felének Európa-képét tükrözte. A Kelet-Európában bekövetkezett politikai változások hatására ugyan már 1991-től megindult a kibővülő európai közlekedési tér hálózatainak a kialakítása, de ennek a *páneurópai hálózatnak* az elvi igénye csak az 1994-es és 1997-es konferenciákon csiszolódt hálózattá, vagyis csak az évtized második felében rögzült (elemzésére visszatérünk).

A CTP 1992 szabályozásegységesítő pillérét leginkább néhány akkor elterjedő kulcskifejezéssel lehet jellemezni: *interoperabilitás* (azaz az egységes műszaki követelmények megteremtése a közlekedésben); *intermodalitás* (vagyis az egyes közlekedési módok közötti elkülönülések lebontásának a követelménye); *free (third party) access* (az infrastruktúrához történő versenysemleges hozzáférés megteremtésének a követelménye); és természetesen a *single market*, az egységes piac követelménye.

A közös közlekedéspolitika másik pillérét a már említett, országok közötti átlapoló hálózat, azaz a *transzeurópai közlekedési hálózat* kialakításának az előmozdítása jelentette. A transzeurópai hálózat (TEN) irányelveit és kulcsfontosságú elemeit 1996-ban rögzítette az unió, és ettől fogva a hálózat egésze helyett a figyelem áttolódott a hálózat létrehozása érdekében kijelölt 14 kiemelt projekt megvalósítására.

A BELSŐ KAPCSOLATOK FONTOSSÁGA

Érdemes külön is aláhúzni, hogy az uniós Fehér Könyv célkeresztjében *nem a térség összes közlekedési kérdésének a megoldása* állt. A dokumentum nem foglalkozott a közlekedés valamennyi rétegével, hanem az országok összenyitását elősegítő interregionális hálózati kapcsolatok szintjére koncentrált. A hiányzó elemek folytonossági problémát jelentenek az unió belső kapcsolatrendszerének a kiteljesítésében, és ennek áthidalására az egységesülő uniós belső piachoz létre kell hozni egy használható, unión belüli, országok közötti átlapoló hálózatot. A közös európai piacnak a világban való versenyképességéhez ugyanis alapvető fontosságúnak találták a *működőképes belső kapcsolatrendszer* pályáinak a biztosítását.

A egyes országok közlekedéspolitikáinak hasonlóan fontos feladata az adott ország versenyképessége érdekében gondoskodni az *országos belső kapcsolatok* működőképességéről. Ezek azok a pályák, amelyek használatával a különböző termelő és szolgáltató egységek kapcsolatokat létesítenek egymással és a fogyasztókkal, és amelyek segítségével tevékenységük sokoldalúan beágyazódik az ország gazdaságába. Ezen túl szükség van *jó külső kapcsolatokra* is, amelyek a működő gazdaságot képesek bekötni a nemzetközi áramlatokba.

Amikor a csatlakozó országok az uniós közös közlekedéspolitikát mintának tekintve kialakították a saját új nemzeti közlekedéspolitikájukat, akkor Magyarország e mintából sajnos nem a gondolatmenetet és a relatív összefüggést (a belső viszonyok javításának fontossága) vette át, hanem a tervezet *projektelemeit*, azaz a nemzetközi folyosók prioritását. A magisztrális folyosók, mint belső kapcsolatok, fontos elemei az összeurópai versenyképesség megteremtésének a globális játéktérben – ez a vonatkozás számunkra is irányadó. Ám Magyarország számára ezzel egyenrangúan fontos végiggondolni, hogy mi az, ami az országot is versenyképesé teszi akár az unión, akár ennél tágabb horizonton belül. És itt az átvehető tanulság éppen az, hogy számunkra is kulcsfontosságú kell legyen az ország *belső kapcsolati hálózatának* az erősítése.

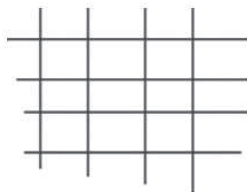
A külső és a belső összeköttetéseknek eltérő a funkciója, és a külső kapcsolatok nyilvánvalóan nem képesek helyettesíteni a belső kohéziót biztosító pályákat (sem fordítva). Akkor, amikor Magyarország a saját belső közlekedési hálózata fenntartásának és fejlesztésének a rovására is nemzetközi folyosókat épít, akkor kétségtelenül hozzájárul ahhoz, hogy az unió belső kapcsolatai fejlődjenek, csak éppen azokat a *hazai elemeket hanyagolja el* közben, amelyeken keresztül az ország is részesülhetne a létrejövő előnyökből.

A TEN KITERJESZTÉSE: A PÁNEURÓPAI FOLYOSÓK RENDSZERE

Mire a TEN-folyosókra a nyolcvanas években kialakított eszmék a kilencvenes évek során uniós dokumentumokká váltak, Európa térképe megváltozott. A kialakított TEN-elképzelések elfogadása és rögzítése haladt az uniós pályáján. Ezzel párhuzamosan 1991-től megindult a már említett, páneurópai közlekedési konferenciának nevezett tárgyalási folyamat, amelynek során három lépcsőben (1991. Prága, 1994. Kréta, 1997. Helsinki) szakminisztériumi delegátusok elfogadták az úgynevezett

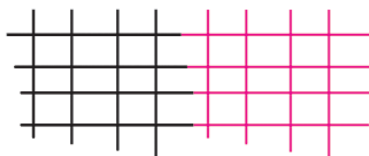
„helsinki-folyosók” vagy „páneurópai folyosók” terveit, azaz a TEN keleti kiterjesztését.

De mit is jelent a TEN keleti kiterjesztése? Jelölje az *1. ábra* sémája a kilencvenes évekre kialakított TEN-T-hálózatot, tehát az unió belső átlapoló folyosóit.



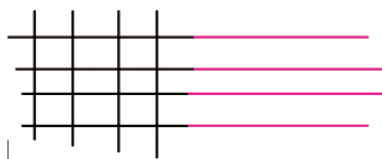
1. ábra. A TEN-T-hálózat sémája.

A TEN keleti kiterjesztését egy, a *2. ábrának* megfelelő hálózat jelentené, azaz mindazoknak az elveknek, amelyek korábban a TEN hálózatát létrehozták, egy, most már nagyobb térségben történő érvényesítése.



2 ábra. A TEN-T-hálózat kiterjesztése

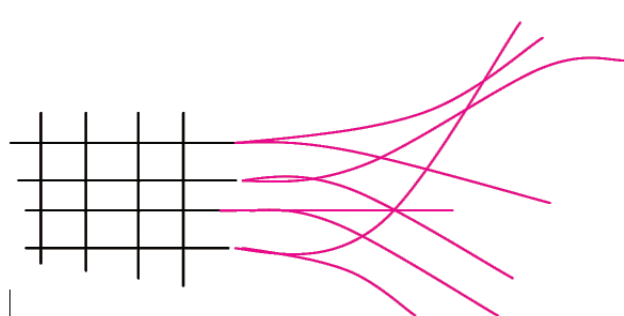
Azonban a folyamat során nem ez történt. A kilencvenes évek bővítési eufóriájában mind nyugati, mind keleti oldalról a kelet-nyugati kapcsolatok javítása tűnt a legsürgősebbnek. Ez a törekvés beárnyékolta a távlatos gondolkodást is.



3. ábra. A TEN-T-hálózat nyugat-keleti elemeinek a meghosszabbítása

A TEN-hálózat keleti kiterjesztése helyett a TEN kelet-nyugati folyosóinak a meghosszabbítása kapott prioritást; sőt kis túlzással kizárólagosságot. (*3. ábra*)

Pontosabban, mivel Európa kelet felé kiszélesedik, továbbá azért is, mert az unióból Olaszország felől is el akartak jutni észak-kelet felé, továbbá Németország felől is dél-kelet felé, a kelet-nyugati folyosók meghosszabbítása nem maradt olyan szemti-kus és feltűnő, mint azt a *3. ábra* mutatja. Inkább a *4. ábrához* kezdett hasonlítani, ami már akár hálózatnak is nevezhető – csak éppenséggel nagyon is másféle mintázatú ez a hálózat, mint az, amit például az EU-15-ök a saját belső kapcsolatrendszerük javítására saját maguknak kialakítottak.



4. ábra. A TEN-T-hálózat nyugat-keleti elemeinek a meghosszabbítása

Az 5. ábra mutatja be a tényleges páneurópai hálózatot, ahol tehát a IX-es (Finnországot Görögországgal összekötő) folyosó kivételével nincsenek észak-déli folyosók, csak az unióból keletnek tartó, majd északnak, vagy délnek kanyarodók. Utóbbiak darabjaiból alkalmilag összeáll ugyan észak-déli kapcsolat is, de ez láthatóan inkább esetleges, mint tervezett. Mindenesetre, ami kialakult, az nagyon távol van azoktól az alapeszméktől, amelyek egy térségi fejlettség kiegyenlítését elősegítő hálózat kialakítását céloznák meg.



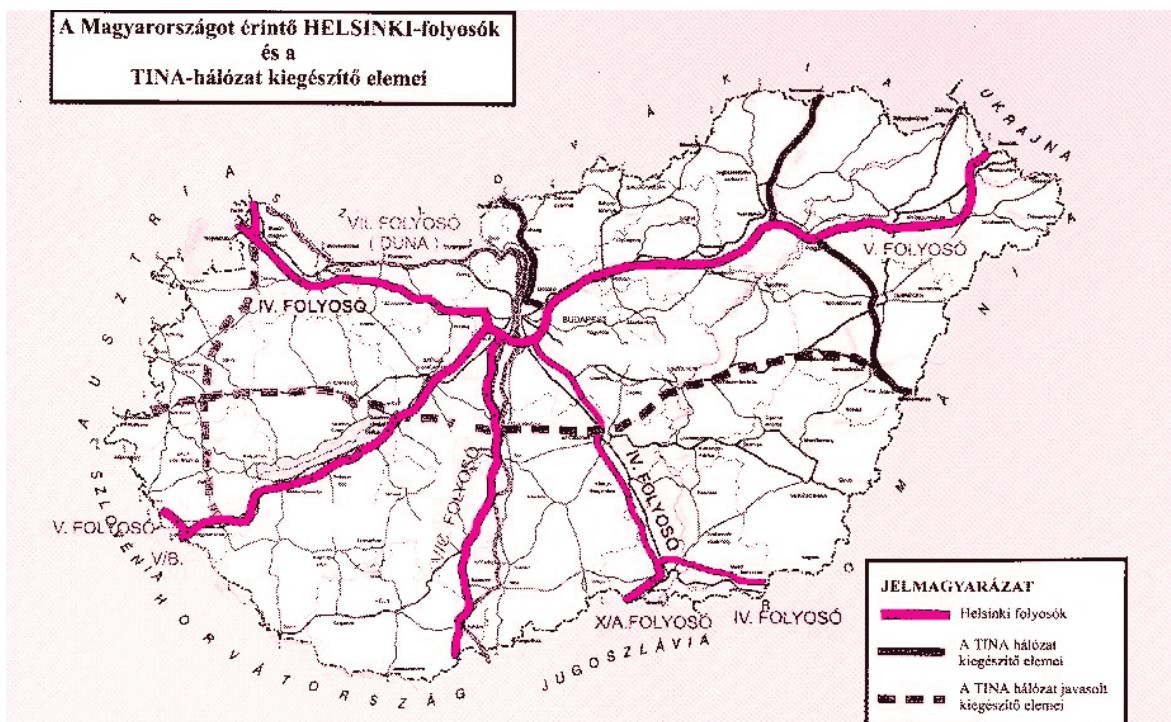
Forrás: Ministerul Transporturilor <http://www.mt.ro/traceca/images/hfig2.gif>

5. ábra. A páneurópai (PEN; vagy helsinki-) folyosók

Helsinkiben a tíz szárazföldi folyosó mellett négy *páneurópai közlekedési térséget* is kijelöltek PETRA (Pan-European Transport Areas) térség néven. Ezek tengerhajózási medencék.

A PÁNEURÓPAI FOLYOSÓK SŰRÍTÉSE: A TINA HÁLÓZAT

A páneurópai folyosóknak a TEN kelet-nyugati elemeit meghosszabbító kialakítása nyomán, már az első öröm elmúltával kiderült, hogy e folyosók korántsem képesek lefedni azokat a régióközi, nemzetek feletti közlekedési kapcsolati igényeket, amelyek a bővítési térségben felmerülnek. Például a Szlovákia és Magyarország közötti több mint hatszáz kilométeres kelet-nyugati határvonalat Pozsonytól keletre egyáltalán nem metszi páneurópai folyosó. A problémák miatt már a páneurópai konferencia-sorozat időszakában, 1995-től elindult egy további, úgynevezett TINA-folyamat (*Transport Infrastructure Needs Assessment* azaz a közlekedési infrastruktúra-igények felmérése). Ennek keretében az EU-15-ök közlekedési szakértői szakmai tanácsokat adtak 11 potenciálisan csatlakozó ország (a későbbi EU-12-ek mínusz Málta) magas szintű közlekedési irányítói számára a közlekedési infrastrukturális szükségletek felbecsüléséhez. Az 1999-es zárójelentés a tanácsadásból átcsúszott további folyosók deklarációjába, és ezen belül is *elsődleges prioritású*, valamint *másodlagos prioritású* hálózatelemeket határozott meg. Az elsődleges prioritású folyosókat – kicsit talán a négy év során átadott részletes módszertani ismeretek paródiájaként – közfelkiáltással, de legalább is „láthatóan ellenvetés nélkül” jelölték ki: esze-



Forrás: UKIG Hálózatfejlesztési Főosztálya [2000]

6. ábra. A hazai Helsinkii folyosók, továbbá az elfogadott (folytonos) és a pótlólagos (szaggatott) TINA folyosók

rint az elsődleges prioritású folyosók azonosak lettek az addigra az 5. ábra szerint kialakított helsinki-folyosókkal [TINA 1999]. A másodlagos prioritás fogalmáról ugyan soha nem fejtették ki világosan, hogy mit takar, de mára úgy tűnik, ezek az elemek a csatlakozás után például nem kapták meg a TEN-T státuszt (és ezzel a kohéziós alapról lehetségessé váló támogatás esélyét).

Magyarország az 1999-es zárótanulmány elkészültéig két, az észak–déli hiányzó kapcsolatok sűrítését szolgáló folyosószakaszt fogadtatott el TINA elemként, a Budapestre északról érkező vonalat, valamint a Kassa–Nagyvárad kapcsolat hazai szakaszát (6. ábra, folytonos vonal). A következő évben Magyarország megpróbált két másik szakaszt hozzátenni az általa korábban javasolt TINA folyosókhoz (6. ábra, szaggatott vonal). Ez a kísérlet ugyan a folyamat lezárulása miatt nem járt sikerrel, de úgy tűnik, a gyakorlatban nincs érdemi különbség abban, hogy egy folyosó elfogadott másodlagos TINA-elem, vagy csak nemzeti önszorgalomból előléptetett hálózati szakasz.



Az eddigiek összefoglalásaként a hazai közlekedési folyosók tervezésének három fő problémáját emelhetjük ki. Az első ezek közül *a nemzetközi folyosók túlzott prioritása* a belső kapcsolatok rovására. A másik probléma, hogy a kibővített unió térségére *nem a teljes térség belső együttműködését szem előtt tartó átlapoló hálózat tervezete készült el*, hanem az unióban továbbra is prioritást élveznek az EU-15-ök hálózatának a kilencvenes években megtervezett kelet–nyugati meghosszabbításai, és a bővítési területeknek erre való felfűzése. Ez a prioritás térségünkben elhanyagolja az EU-12-ek egymás közötti, mindenekelőtt észak–déli kapcsolatait. A harmadik problémát csak megemlítjük: *Magyarországon a tranzit-folyosók fejlesztése nem csak túlzott súlyt kapott, de ráadásul egy hibás struktúrában megismétli a korábbi főhálózatok sugaras vonalvezetését*, ezáltal már a mintázatával sem a térségi kiegyenlítést szolgálja, hanem éppen tovább fokozza az egyközpontúságot és erősíti a főváros–vidék lejtőt. Az 1996-ban elkészült hazai közlekedéspolitika, bár maga a dokumentum ennél sokkal árnyaltabb prioritásrendszert fogalmazott meg, a gyakorlatban elősegítette a folyosók itt jelzett problematikus értelmezését és tervezéssel való követését.

IDEJE DÖNTENI: ÚJABB FEHÉR KÖNYV A KÖZLEKEDÉSPOLITIKÁRÓL

Kilenc évvel a korábbi Fehér Könyvet követően, 2001 szeptemberében jelent meg az Európai Unió újabb közlekedéspolitikája. [White Paper 2001]

Ez a dokumentum mindenekelőtt őszintén elszámolt elődjének a vegyes eredményeivel. Miközben a kitűzött versenypiaci célkitűzések jórészt teljesültek – a fogyasztói árak csökkentek, a szolgáltatási minőség javult, a technológia használata terjedt, a zárt közlekedési piacok (a vasút kivételével) kinyíltak – addig összességében a közlekedés diszharmonikus jelenségei mégsem csökkentek: egyenlőtlen volt a fejlődés a közlekedési módok között, a közút erős dominanciájával; és egyenlőtlen maradt a fejlődés térben is, a központban torlódások, a távoli területeken ellátottsági hiányosságok jellemzik az unió egészét (ahogy a dokumentum megfogalmazza: „gutaütés a

központban, bénulás a végeken”). Torlódás a főbb utakon, vasúton, városokban és a légtérben, növekvő ártalmak az egészségre és a környezetre, sokkoló baleseti mutatók.

A XXI. század társadalma számára ez az irány nem fogadható el.

A 2001-es Fehér Könyv beépítette a javaslataiba a kilencvenes évek környezeti ajánlásait, és célul tűzte ki, hogy *a gazdaság fejlődésével ne emelkedjen együtt a forgalom mennyisége* („decoupling”). Kifejezett célként fogalmazta meg a dokumentum *a közúti forgalom növekedésének a visszafogását*, amihez három eszközt jelölt ki: (1) a közúti forgalom mérséklését árképzési, szabályozási módszerek alkalmazásával, (2) ezzel párhuzamosan a szóbajövő más közlekedési módok hatékonyságának a javítását, hogy képesek legyenek vonzó alternatívát nyújtani a közúttal szemben; (3) végül, mindezek mellett, célzott beruházásokat bizonyos szükséges infrastruktúrák kiépítésében. Utóbbi infrastruktúrákat (talán kicsit kizökkenve a friss gondolatmenetből és a korábbi célkitűzések felülvizsgálatából) automatikusan azonosították a TEN-T hálózattal.

A kitűzött célok végrehajtására a 2001-es Fehér Könyv négy blokkban hatvan intézkedést is megjelölt. Ezek az átfogó blokkok (1) a közlekedési alágazatok közötti arányok elmozdítása, (2) a szűk keresztmetszetek felszámolása, (3) a felhasználóközpontú közlekedéspolitika kialakítása, és (4) a közlekedés globalizálódásának a kezelése voltak.

Összességében a 2001-es Fehér Könyv jelentős előrelépést képviselt az elveiben. Felismerte, hogy az unió fejlődéséhez a közlekedésben nem elég az országok közötti kapcsolatokra koncentrálni, hanem mélységében és szemléletében is harmonizálni kell a közlekedéspolitikai törekvéseket. Tartalmában felül tudta bírálni a kilenc évvel korábbi megközelítést, és határozottan állást foglalt egy környezeti és szociális kérdésekre érzékeny váltás szükségessége mellett.

KÉT FELÜLVIZSGÁLAT: TEN (2004) ÉS FEHÉR KÖNYV (2006)

A TEN irányelvek felülvizsgálata és további kiterjesztések

Ahogy azt érzékeltetni próbáltuk, a 2001-es Fehér Könyv számos tekintetben korszerűen újraértelmezte az uniós közlekedéspolitika feladatát, ugyanakkor érintetlenül hagyta a TEN kérdéskörét, sőt a célkitűzéseiben mintegy megerősítette, hogy az elősegítendő beruházásoknak éppen a TEN elemeinek kell lenniük. Eközben a kitűzött 14 TEN-projekt megvalósítása jelentős lemaradásban volt, és nyilvánvalóvá vált, hogy a létesítmények többsége a tagországok számára nem képvisel olyan prioritást, hogy a 10 százalékban limitált uniós hozzájárulás elegendő lett volna a munkák serkentésére.

Az unió korábbi közlekedési biztosa vezetésével létrejött bizottság 2003-ban terjesztette elő a TEN felülvizsgálatára vonatkozó javaslatait [Van Miert Report 2003]. A jelentés szerint a munkák végrehajtásának eredményesebbé tételéhez változtatni kell a TEN-irányelveken, és koordinátorokat kell az egyes projektek mellé rendelni. Emellett az unió fokozottabb anyagi részvételére is szükség van. A bizottság ezen túl újabb projekteket javasolt a korábbi, és még nem teljesült beruházások mellé.

A TEN irányelveinek a felülvizsgálata jól érzékelhetően nem a hálózat kijelölésével, struktúrájának a felülvizsgálatával, esetleg a kibővített térségre való értelmezésével (ennek problémáival) foglalkozott, hanem mindenekelőtt a „kiemelt projektek” értelemben használt TEN-irányelvekkel, ezen belül is elsősorban a végrehajtás gördülékenyebbé tételével.

A jelentés nyomán a dokumentum viszonylag gyorsan végigjárta az uniós bürokrácia fórumait, és 2004. április 29-én, azaz két nappal a tízek csatlakozása előtt a Bizottság elfogadta, a korábbi 14 helyett 30 projekt kiemelésével, (amelyek egy része az EU-10-ek térségét is érinti), 10 százalék helyett 20 százalékig terjedő uniós támogatási lehetőséggel. [Decision 884/2004/EC és Corrigendum to the Decision 884/2004/EC]

A felülvizsgálat annyira nem foglalkozott a hálózati összefüggésekkel, hogy (legjobb tudomásunk szerint) sehol nincs hivatalosan rögzítve, hogy a csatlakozás után az új uniós tagállamok páneurópai, vagy TINA-hálózata lett-e a TEN-hálózat része (vagy egyáltalán az lett-e valamelyik). A közlekedési operatív programok egyeztetésekor, úgy tűnik, a tárgyalások folyamán az unió a páneurópai folyosókat (vagyis csak az elsődleges prioritású TINA-hálózati elemeket) tekinti a kohéziós alaphoz támogatható TEN hálózat részének, a tagországok által hozzátett, és elfogadott másodlagos prioritású elemeket nem. Erre vonatkozó megerősítést egy, az Energiaügyi és Közlekedési Főigazgatóság által készített, alapvetően nem ezzel a kérdéssel foglalkozó bizottsági feljegyzésben találtunk [Guidelines 2007] miszerint „Following enlargement, the Pan-European Corridors are now mainly within the EU and thus part of the TEN network.” (*A bővítést követően a páneurópai folyosók most nagyrészt az unión belülre kerültek, és így a TEN-hálózat részévé váltak.*)

Az az eljárás, ahogy a páneurópai folyosók mintegy a TEN-elemek toldalékaiként, meghosszabbításaként alakultak ki, nem szakadt meg 1997-tal, azaz a helsinki folyosók rögzítésével. 2002-ben készült el egy dokumentum a balkáni térség közlekedési infrastruktúrájáról TIRS (*Transport Infrastructure Study in Balkans*) címen. Az akkor hét országot (Albánia, Bosznia-Hercegovina, Bulgária, Horvátország, Szerbia-Montenegro, Macedónia, Románia) felölelő térségre vonatkozó dokumentáció leszögezi, hogy Bulgáriát és Romániát illetően az alaphálózat azonos a TINA-folyamatban korábban meghatározott folyosókkal, míg a többi országra vonatkozóan az Európai Beruházási Bank (EIB) készített egy felmérést (*Western Balkans Transport Infrastructure Inventory*), amely 223 potenciális projektet nevesített, és ezeket finanszírozhatóság szempontjából kategorizálta [TIRS 2002].

2005-ben indult el a következő folyamat, amely az EU-27-ek új szomszédsági viszonyainak figyelembevételével további külső csápokat („transznacionális tengelyeket”) jelölt ki, ezúttal „Északi”, „Középső”, „Dél-keleti”, illetve „Dél-nyugati tengely” néven, értelemszerűen az unió így megjelölt oldalai felőli indítással. [Guidelines 2007] (Az ötödik tengely az Európa partjait végigkísérő „tengeri autópályák” hálózata.)

A Fehér Könyv felülvizsgálata: a közúti fuvarozók ellentámadása?

Míg a 2001-es közlekedéspolitikát határozottan állást foglalt a közlekedési teljesítmények növekedésének megtörése, valamint a közúti forgalom növekedésének fékezése

mellett, addig a felülvizsgálat [Tartsuk mozgásban Európát 2006] ezekkel a célkitűzésekkel szemben jelentős visszalépésnek tekinthető.

A 2001-es Fehér Könyv, ahogy arra rámutattunk, elemezte az elkövetett hibákat, és jelentős változás szükségességét hangsúlyozta. A 2006-os felülvizsgálat a közlekedéspolitika alapelveinek a töretlenségét emeli ki, és ezzel tulajdonképpen visszafordul a világosan megfogalmazott környezetbarát fordulat („Ideje dönteni”) irányából.

A Fehér Könyv leszögezte, hogy a törekvések ellenére a közúti szállítások aránya egyre nő, amin változtatni kell. A felülvizsgálat megfogalmazása szerint ez viszont éppen eredmény: *„A belső piac hozzájárult a versenyképes nemzetközi közúti áru fuvarozás kifejlődéséhez, és hasonló folyamat zajlik a vasútnál is. Az elmúlt öt évben a globalizáció hatására nagy, világszintű tevékenységet folytató logisztikai vállalatok jöttek létre.”*

A Fehér Könyv kimondta, hogy a forgalom növekedését fékezni kell (a gazdaság növekedéséről le kell választani a forgalom növekedését). A felülvizsgálat is használja a „leválasztani” kifejezést, de eltérő értelemben: *„A mobilitásról le kell választani negatív mellékhatásait.”* Ez bizony már nem a növekedés fékezését jelenti, hanem éppen annak elősegítését.

A Fehér Könyv irányelvei kifejezetten a közúti forgalom visszafogását, az ennek érdekében történő beavatkozást tekintették a szakpolitika feladatának – a felülvizsgálat szerint *„optimalizálni kell az egyes közlekedési módokban rejlő lehetőségeket”* – ez éppen a módok közötti beavatkozás elhárítása. A felülvizsgálat ott jelöl meg optimalizálási célokat (*„az egyes közlekedési módokat is optimalizálni kell,”* *„az egyes közlekedési módok... hatékony használata az erőforrások optimális és fenntartható igénybevételét eredményezi majd.”*) ahol ahhoz nem kapcsolódnak összefüggés-politikai szintű feladatok, ugyanakkor a korábbi határozott policy beavatkozásokat igénylő célkitűzéseket (*shift the balance between modes*) nem annyira nyíltan, mint inkább elhallgatásokkal, többé-kevésbé érvényteleníti. Mindemellett, ha megfelelően körülbástyázva is, e felülvizsgálat is kimondja: *„ahol csak lehet, de különösen a nagy távolságú közlekedésben, a városi területeken és a túlszűfolt közlekedési folyosók mentén, el kell érni a környezetbarátabb közlekedési módokra való áttérést.”*

A felülvizsgálat e mondata *„Egyre inkább mutatkoznak a súrlódás jelei a növekvő mobilitási igények kielégítését célzó erőfeszítések és a szigorú környezetvédelmi előírások között”* – elég határozottan a környezetvédelmi szigorúság visszavételének a szükségességét próbálja sugallni.

Összességében azt mondhatjuk, hogy az Európai Unió 2001. évi közlekedési Fehér Könyvének a 2006. évi felülvizsgálata jelentős eltávolodást jelent az eredeti dokumentum progresszív irányától, miközben ezen szándék nyílt felvállalása is elmaradt, a szöveg éppen a folyamatosságot próbálja hangsúlyozni.*

* Az igazsághoz hozzá tartozik, hogy a 2001. évi Fehér Könyv szeptember 12-én került nyilvánosságra, értelemszerűen „szeptember 11” előtt készült, és szembe találta magát egy olyan világgal, ahol a globalizáció folyamatai új értékítéletet kaptak, a (főleg Európán és az unióon kívüli) neokonzervatív és fundamentalista irányzatok megerősödtek. Ez akkor is hatással volt az európai folyamatokra, ha maga a mögöttes ideológia itt kevésbé jelent meg.

ÖSSZEFOGLALÁS

A huszadik század harmadik harmadától, a környezeti problémák tudatosulásától kezdődően megingott az a paradigma, amely határtalannak feltételezte a rendelkezésre álló erőforrásokat, valamint a környezet felvevőképességét. Kiderült, hogy nem csak a kapcsolati lehetőségek váltak globálissá, de a fejlődés peremfeltételeiként megjelenő korlátok is.

Minden szektornak szembesülnie kell az ökológiai korlátokkal, és ez eltérően játszódik le a mezőgazdaság, a vízgazdálkodás, a kereskedelem és fogyasztás, vagy éppen a közlekedés esetében.

A közlekedés technikai fejlődése közvetlen elősegítője volt az egyre nagyobb térségek „összenyitásának”, egységként való megjelenésének. A tengeri hajózás fejlődése óriási szerepet játszott az újkor hajnalán abban, hogy a gyarmatosítással elindult a globalizációnak egy korai formája. Később a vasút kiépülése segítette elő, hogy széles tömegek számára az ország távoli részei rendszeresen megközelíthetővé, „belakhatóvá” váljanak; ugyancsak a vasút segítségével indult meg a városok és a várost körülvevő települési göcök közötti mindennapos együttélési folyamat. A közlekedés tehát mind térségi szinten, mind globális léptékben óriási változásokat idézett elő, és az eddigi következmények leírhatók úgy is, mint az életmód folyamatos adaptálódása a közlekedés technikai lehetőségei által átszabott térbeli viszonyokhoz.

Az Európai Unió (és előd-intézményei) fél évszázados fennállása nagyobb részében a közös piac forgalmának a megnövekedéséhez a szűk keresztmetszetet hiányzó jogi-intézményi-szabályozási formák képezték, miközben az egyes országok által kialakított fizikai struktúrák többé-kevésbé elegendőek voltak a létrejövő nemzetközi forgalom lebonyolítására. Ebben az időszakban a közlekedéssel kapcsolatos (és a legtöbb más) „közös piaci” szabályozás fő mozgatója a versenyt torzító körülmények kikiktatása volt, értelemszerűen azon csoportok felvetése alapján, amelyek az egységes szabályozás hiányát magukra nézve hátrányosnak találták, és elég erőt képviseltek ahhoz, hogy a szabály bevezetését keresztülvigyék.

A nyolcvanas évekre annyiban változott a helyzet, hogy a versenypolitikai intézményi tényezőkön túl felmerült a kontinentális méretű, régiók közötti átlapoló fizikai kapcsolat egységesítésének, felügyeletének, ahol hiányzott, a megteremtésének az igénye is. Ahogy korábban a nemzeti hálózatok esetén is, a fizikai kapcsolatok technikai megteremtése és az ilyen típusú kapcsolatok iránti igények növekedése egy iterációs folyamatban alakul ki, és a két tényező egymást gerjeszti.

Ebben az időszakban készült el az unió első közlekedési Fehér Könyve, „egységes hálózatot az egységes piachoz” jelmonddal, a tagországok közötti kapcsolatok akadályainak a felszámolását tekintve fő feladatnak. A következő, 2001-es Fehér Könyv határozott szemléletváltást jelentett a környezeti korlátok széles körű figyelembevételével. Fő törekvésként jelent meg benne a forgalom visszafogásának a követelménye, ezen belül is a közúti forgalom arányának a mérséklése. Bár a 2007–2008-as tendenciák szerint az éghajlatváltozás kapcsán a *globális környezeti dimenzió* ismét felértékelődőben van, 2001 után volt néhány év, amikor a *globális biztonság* előretörő szempontja gyengítette a környezeti összetevő iránti figyelmet. Talán ennek is szerepe lehet abban, hogy a 2001-es Fehér Könyv 2006-os felülvizsgálata lehetőséget adott

az uniós közlekedéspolitikában a korábban elindított progresszív szemléletváltás visszarendezésére és a célkitűzések átfogalmazására.

IRODALOM

- Corrigendum to the Decision 884/2004/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 amending Decision 1692/96/EC on Community guidelines for the development of the trans-European transport network (Text with EEA relevance), *Official journal* L 201, 07/06/2004, p. 0001-0055
- CTP [1992]: *The Future Development of the Common Transport Policy – A Global Approach to the Construction of a Community Framework for Sustainable Mobility*. Brussels: Commission of the European Communities, COM (92) 494.
- Decision 884/2004/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 amending Decision 1692/96/EC on Community guidelines for the development of the trans-European transport network (Text with EEA relevance), *Official journal* L 167, 30/04/2004, p. 0001-0038
- Guidelines [2007]: *Guidelines for transport in Europe and neighbouring regions: Extension of the major trans-European transport axes to the neighbouring countries and regions*. Memo, European Commission, Directorate General for Energy and Transport
http://www.cluster-maritime.fr/pdf/2007_guidelines_tent_en.pdf
- Programul TRACECA [s. a.]: Refacerea istoricului Drum al Matassii. Ministerul Transporturilor, Romania. <http://www.mt.ro/traceca/images/hfig2.gif>, letöltve 2008-04-01
- Tartsuk mozgásban Európát [2006]: Tartsuk mozgásban Európát! – Fenntartható mobilitás kontinensünk számára. Az Európai Bizottság 2001. évi közlekedéspolitikai Fehér Könyvének félidei felülvizsgálata A Bizottság Közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek, Az Európai Közösségek Bizottsága Brüsszel, 22.6.2006 COM(2006) 314 végleges {SEC(2006) 768 }
http://ec.europa.eu/transport/transport_policy_review/doc/com_2006_0314_transport_policy_review_hu.pdf
- TINA [1999]: Transport Infrastructure Needs Assessment (TINA) Final Report. Vienna. Phare EC DG IA – EC DG VII – TINA Secretariat, Vienna
- TIRS [2002] *Transport Infrastructure Regional Study (TIRS) in the Balkans. Final Report*. Prepared by Louis Berger SA March 2002. ECMT-Agence Francaise de Développement (AFD) <http://www.cemt.org/topics/tirs/TIRScfinal.pdf>
- UKIG Hálózatfejlesztési Főosztálya [2000]: *A 8. sz. főút fejlesztési feladatai*. UKIG Hálózatfejlesztési Főosztálya.
- Van Miert Report [2003]: *High Level Group on the Trans-European Transport Network*. Report.
http://ec.europa.eu/ten/transport/revision/hlg/2003_report_kvm_en.pdf
- White Paper [2001]: *European transport policy for 2010: time to decide*. Office for Official Publications of the European Communities, CEC, COM (2001.) 370.