

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Zöld könyv – TEN-T: Szakpolitikai felülvizsgálat – Egy megfelelőbb módon integrált és a közös közlekedéspolitikát szolgáló transzeurópai közlekedési hálózat felé

(COM(2009) 44 végleges)

(2009/C 318/20)

Előadó: **Jan SIMONS**

2009. február 4-én az Európai Bizottság úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 262. cikkének első bekezdése alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

„Zöld könyv – TEN-T: Szakpolitikai felülvizsgálat – Egy megfelelőbb módon integrált és a közös közlekedéspolitikát szolgáló transzeurópai közlekedési hálózat felé”

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Közlekedés, energia, infrastruktúra és információs társadalom” szekció 2009. szeptember 8-án elfogadta véleményét. (Előadó: Jan Simons.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2009. szeptember 30-án és október 1-én tartott, 456. plenáris ülésén (a szeptember 30-i ülésnapon) 167 szavazattal 1 ellenében, 5 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az EGSZB egyetért az Európai Bizottsággal abban, hogy szükség van a TEN-T iránymutatások átfogó felülvizsgálatára, mivel az EU 1996 óta számos tagállammal bővült. Ez, valamint a politikai prioritások terén tapasztalható hangsúlyeltolódások – különösen a környezet és az éghajlat fokozott figyelembevétele – szükségessé teszik a közösségi közlekedési hálózat újragondolását.

1.2 A növekvő CO₂-kibocsátással, illetve az áruszállításban tapasztalható infrastrukturális és szervezési hiányosságokkal kapcsolatos problémákat illetően az EGSZB egyetért az Európai Bizottság elképzelésével, mely szerint az áruszállításban integrált, komodális megoldásokat kell keresni annak érdekében, hogy a felhasználók számára szinergiát hozzunk létre.

1.3 Az EGSZB elvárja, hogy az új TEN-T kialakítása során határozottan vegyék figyelembe az úgynevezett szomszédságpolitikát, vagyis az összeköttetéseket az EU keleti és déli részei felé. Az Európai Bizottságnak és a tagállamoknak elsősorban a hálózatra, és nem az egyedi infrastrukturális projektekre kellene összpontosítaniuk. Ez elősegíti a tagállamok közötti szolidaritást is.

1.4 A jövőbeli TEN-T kialakítását illetően az Európai Bizottság három opciót terjeszt elő. Az EGSZB a Tanáccsal együtt úgy véli, hogy kétrétegű struktúrát kellene kialakítani átfogó hálózattal és maghálózattal, amely egy földrajzilag meghatározott kiemelt hálózatot és egy koncepció alapú pillért

illetett össze, hogy ily módon integrálja a közlekedéspolitikát és az infrastrukturális szempontokat. Az EGSZB szerint ez lehetővé teszi, hogy az EU pénzügyi eszközei az eddigénél hatékonyabb és eredményesebb módon kerüljenek felhasználásra. Létre kellene hozni egy olyan testületet, amely az eszközfelhasználás összehangolásáról gondoskodik.

1.5 Az EGSZB felszólítja az Európai Bizottságot, hogy a kiemelt hálózat létrehozását és az interoperábilis közlekedési irányítási rendszereket illetően kötelezőbb jellegű – megfelelő büntetőintézkedéseket is tartalmazó – végrehajtási keret kerüljön kidolgozásra.

1.6 A TEN-T jövőbeli tervezését illetően az EGSZB egyetért az Európai Bizottság zöld könyvben kifejtett megközelítésével, mely szerint az egyes közlekedési módokat komodális közlekedési láncokban, komparatív előnyeiknek megfelelően kell használni, és így azok fontos szerepet játszanak a Közösség éghajlatvédelmi célkitűzéseinek megvalósításában. A cél továbbra is a leginkább környezetbarát közlekedési módok előtérbe helyezése.

2. Bevezetés

2.1 Az Európai Bizottság 2009. február 4-én előterjesztette a „TEN-T: Szakpolitikai felülvizsgálat – Egy megfelelőbb módon integrált és a közös közlekedéspolitikát szolgáló transzeurópai közlekedési hálózat felé” című zöld könyvet, melyben felülvizsgálja a transzeurópai közlekedési hálózattal (TEN-T) kapcsolatos politikáját.

2.2 Az Európai Bizottság minél több érdekeltet be kíván vonni a felülvizsgálatba, hogy hasznosíthassa a rendelkezésre álló ismereteket, tapasztalatokat és véleményeket. Ennek érdekében nyilvános konzultációt indított, amely 2009. április 30-án ért véget.

2.3 Az Európai Bizottság szándéka, hogy elemezze a nyilvános konzultáció eredményeit, és ezeket felhasználja a TEN-T-re vonatkozó új szakpolitika kialakításával kapcsolatos munkája során. A zöld könyvre adott válaszok feldolgozása és a szükséges vizsgálatok elvégzése előreláthatóan 2009 végéig tart. Az Európai Bizottság úgy tervezi, hogy 2010 elején közzéteszi a szakpolitikával kapcsolatos metodológiát, majd 2010 végén előterjeszti jogalkotási javaslatait – a TEN-T iránymutatások és esetlegesen a TEN-T rendelet felülvizsgálatát.

2.4 Az EK-Szerződés (154–156. cikk) meghatározása szerint a TEN-T-re vonatkozó szakpolitika hozzájárulást jelent a belső piac növekedési és foglalkoztatási célkitűzéseinek eléréséhez, valamint a valamennyi polgár és vállalkozó javát szolgáló társadalmi, gazdasági és területi kohézió létrehozásához.

2.5 Emellett a környezetvédelmi követelmények előtérbe helyezése révén a szakpolitikában biztosítani kell a fenntartható fejlődést. A TEN-T-re vonatkozó szakpolitikának jelentős mértékben hozzá kell járulnia a Közösség éghajlatvédelmi célkitűzéseihez (20/20/20).

2.6 A transzeurópai közlekedési hálózatra irányuló uniós szakpolitika 1990 és 1995 között alakult ki, majd 1996-ban, az Európai Parlament és a Tanács határozata révén öltött konkrét formát. Azóta 400 milliárd eurót ruháztak be közös érdekű közlekedési infrastrukturális projektekbe. Megjegyzendő azonban, hogy számos projekt csak jelentős késéssel valósult meg. Különösen a transzeurópai hálózatok első szakaszában (1996–2003) volt jellemző, hogy a tagállamok – a prioritást élvező összes projekt viszonylatában – elsősorban közúti projekteket valósítottak meg. Egyes helyeken egyértelműen szükség van a környezetbarátabb közlekedési módok infrastrukturális hátterének továbbfejlesztésére.

2.7 A beruházott 400 milliárd EUR mintegy 30 %-a közösségi forrásokból, például a TEN-T költségvetéséből, a Kohéziós Alapból, az Európai Regionális Fejlesztési Alapból (ERFA) és az Európai Beruházási Banktól (EBB) származik. A becslések szerint a további beruházásokhoz még 500 milliárd euróra van szükség. A terveknek megfelelően a TEN-T prioritást élvező projektjei számára elkülönített alapok összességében 80 %-a a vasúti ágazatba áramlik majd.

2.8 A tapasztalat azt mutatja, hogy az európai polgárok számára nem mindig nyilvánvalók a TEN-T-re vonatkozó szakpolitika eredményei és a hozzáadott értéke. Az előterjesztett zöld könyvben az Európai Bizottság az általa támogatott megközelítés révén igyekszik megszüntetni ezt a hiányszórágot, és az éghajlatváltozással kapcsolatos célkitűzéseket a TEN-T-re vonatkozó jövőbeli szakpolitika középpontjába helyezi.

2.9 Az Európai Bizottság maga is úgy ítéli meg, hogy szükség van a TEN-T-re vonatkozó szakpolitika átfogó felülvizsgálatára. A cél, hogy egy olyan folyamat révén, mely integrálja a gazdasági és környezetvédelmi célkitűzéseket, és egyértelműen a hatékony – komodalitáson alapuló és innovatív technológiákat alkalmazó – személy- és áruszállítás iránti igényhez igazodik, szilárd alap jöjjön létre a közösségi éghajlatvédelmi célkitűzések elérésének tényleges elősegítésére.

2.10 Mivel a felülvizsgálat – mind politikai, mind társadalmi-gazdasági, környezetvédelmi, intézményi, földrajzi és műszaki szempontból – igen széles körű, az Európai Bizottság egy zöld könyvet tett közzé, melyben kifejtette megfontolásait, és lehetőséget adott arra, hogy az érdekeltek a konzultáció révén aktívan részt vegyenek a vitában, és javaslatokat tegyenek a TEN-T-re vonatkozó új szakpolitikával kapcsolatban.

2.11 A TEN-T-re vonatkozó jövőbeli szakpolitikáról szóló zöld könyvet illetően az Európai Parlament a 2009. április 22-i állásfoglalásában megjegyezte, hogy támogatja a „TEN-T koncepció alapú pillér” egyelőre meglehetősen homályos fogalmát, de a konkrét projektektől is sokat vár, melyeken belül a prioritást élvező projektek túlnyomó részének a környezetbarát közlekedési módokra kellene irányulnia.

2.12 2009. június 11–12-i ülésén a TTE-Tanács arra az álláspontra helyezkedett, hogy valamennyi jelenlegi prioritást élvező TEN-T-projektnek egy olyan összefüggő, kiemelt hálózat szerves részét kell képeznie, amely összekapcsolja a már kialakított vagy építés alatt álló infrastruktúrát és a közös érdekű projekteket. Fontos, hogy ezek a projektek multimodális jellegűek legyenek, és figyelmet kell fordítani a csomópontokra és az intermodális összeköttetésekre.

2.13 A Tanács megállapítja továbbá, hogy a TEN-T-re vonatkozó szakpolitikának jelentős mértékben hozzá kell járulnia az éghajlatváltozással és környezetvédelemmel kapcsolatos célkitűzésekhez. A közlekedési módok – mind a fizikai infrastruktúra, mind pedig az intelligens közlekedési rendszerek – optimális integrációja és együttműködése előreláthatólag különféle hatékony komodalis közlekedési szolgáltatásokat tesz majd lehetővé, és ezáltal a közlekedési ágazat számára szilárd alapot jelent a CO₂-kibocsátás és egyéb kibocsátások csökkentésében.

3. Általános megjegyzések

3.1 Az EGSZB szerint az Európai Bizottság – miután megállapította, hogy az Európai Parlament és a Tanács 1996. évi, a közös érdeket szolgáló transzeurópai közlekedési hálózat létrehozásáról szóló határozatának végrehajtása nem a tervek szerint haladt, ami a „Transzeurópai hálózatok: egy összehangolt megközelítés felé” című európai bizottsági közleményben (COM(2007) 135 végleges) is kifejezésre jutott – megfelelő lépéseket tett annak érdekében, hogy a zöld könyvvel kapcsolatos nyilvános konzultációk segítségével megalapozza a TEN-T-re vonatkozó szakpolitika átfogó felülvizsgálatát.

3.2 A TEN-T iránymutatások átfogó felülvizsgálata az EGSZB szerint azért is szükséges, mert az EU 1996 óta számos tagállammal bővült. Ez elengedhetetlenné teszi a közösségi közlekedési hálózat újragondolását.

3.3 A TEN-T iránymutatások Európai Bizottság általi szakpolitikai felülvizsgálata rámutat arra, hogy az eredeti hálózattervezés – melynek célja a különféle közlekedési módokra irányuló országos hálózatok nagy részének összekapcsolása és országhatárokon való összekapcsolása volt – az EU bővítése révén sokat veszített erejéből.

3.4 Tekintve, hogy az új TEN-T végrehajtásához igen nagy összegekre lesz szükség, az EGSZB szerint minél több releváns tényezőt és szempontot figyelembe kell venni ahhoz, hogy helyes és felelősségteljes döntések születessenek. Kiindulópontként az EGSZB azt javasolja, hogy a pénzügyi eszközök tükrözzék az ambíciókat – és ne fordítva.

3.5 A jövőbeli TEN-T-re vonatkozó szakpolitika alapja az EK-Szerződésben gyökerezik. A 154–156. cikk meghatározza azokat a szempontokat, amelyeket figyelembe kell venni. A korábbiakban nem tulajdonítottak elegendő jelentőséget a fenntartható fejlődésnek és ezzel összefüggésben az éghajlatvédelmi célkitűzéseknek, az EGSZB azonban egyetért az Európai Bizottsággal abban, hogy ez alapvető eleme kell hogy legyen az általános értelemben vett közlekedéspolitikának, tehát a TEN-T-re vonatkozó szakpolitikának is. Erre egyébként az EGSZB már 2008. március 13-i véleményében is utalt (TEN/298 – CESE 488/2008), hangsúlyozva egyben az integrált megközelítés jelentőségét is.

3.6 A Szerződés rendelkezéseinek végrehajtásához úgynevezett TEN-T iránymutatások kerültek kidolgozásra, melyek a közös érdekű és a tagállamok által támogatott projektek kiválasztásának feltételeit tartalmazzák. Az iránymutatások végső célkitűzése egy egységes multimodális hálózat létrehozása a biztonságos és hatékony forgalom innovatív módon történő elősegítése érdekében.

3.7 Az EGSZB egyetért az Európai Bizottság elképzelésével, mely szerint az áruszállításban komodális megoldásokat kell keresni a növekvő CO₂-kibocsátásokkal, illetve az infrastruktúrális és szervezési hiányosságokkal kapcsolatos problémák leküzdésére. A TEN-T továbbfejlesztése szempontjából az EGSZB az Európai Bizottsághoz hasonlóan igen fontosnak tartja például a tengeri gyorsforgalmi utak fejlesztését.

3.8 Az EGSZB úgy véli, hogy a TEN-T-re vonatkozó átdolgozott szakpolitikának az eddig elért eredményekre kellene építenie, és gondoskodnia kellene a korábban egyeztetett megközelítés folytatásáról. Az EGSZB szerint kérdéses, hogy ez az elképzelés összeegyeztethető a TEN-T-re vonatkozó szak-

politika átfogó felülvizsgálatával. Ugyanis a jelenlegi prioritást élvező projektek objektív kritériumokon alapuló értékelése a TEN-T iránymutatások III. mellékletében az EGSZB szerint a szóban forgó melléklet kiigazításához kellene hogy vezessen, amiből értelemszerűen az következhet, hogy egyes projektek eltűnhetnek a mellékletből.

3.9 Az EGSZB egyetért az Európai Bizottsággal abban, hogy a TEN-T-re vonatkozó új szakpolitika kialakítását kettős célkitűzésre kell alapozni, mely integrálja a gazdaságot és a környezetvédelmet. Az EGSZB szerint az integrált megközelítés színergiát teremt, főként az EU bővítésével kapcsolatos projektek esetében. Ezért fontos, hogy az egyes hálózatok kiválasztásakor a környezeti – ezen belül az éghajlatra gyakorolt – hatásokat is feltérképezzék. Tehát a fenntartható és hatékony, komodalitáson alapuló közlekedési rendszer támogatása keretében egyensúlyra kell törekedni a gazdasági érdekek és a környezetvédelem között.

3.10 Példaképpen az EGSZB utal a légi és vasúti közlekedés piac által ösztönzött integrációjára az 500 km-nél rövidebb távokon. Itt a nagysebességű vasúti összeköttetések a személyszállítás szempontjából játszanak igen fontos szerepet, de az áruszállítást illetően is érdekes lehetőségek nyílnak a repülőterek európai vasúti hálózatba való integrálására.

3.11 Az EGSZB úgy véli, hogy az új TEN-T-nek elsősorban a – fizikai és nem fizikai – hálózatra kellene összpontosítania, melynek során az úgynevezett szomszédságpolitikára – például az EU nyugati részéről kelet felé, illetve északról dél felé vezető infrastruktúrára (Via Baltica, Helsinki–Athén) – kellene fektetnie a hangsúlyt. A szomszédságpolitika mint megközelítés az EGSZB szerint elősegíti az EU lakosai közötti szolidaritást.

3.12 Az Európai Bizottság javaslata szerint az európai hozzáadott érték meghatározása céljából valamennyi kiválasztott közös érdekű projektet harmonizált költség-haszon elemzésnek kellene alávetni, mely több kritériumra is kiterjed. Ennek révén minden – pénzben kifejezhető vagy ki nem fejezhető – szempont figyelembe vehető. Az európai támogatásokat ily módon igazságosan és objektívan lehetne odaítélni, illetve olyan projektekre lehetne korlátozni, melyek valós hozzáadott értéket jelentenek az EU számára. Az EGSZB szerint minden olyan módszert alkalmazni kell, amely a közösségi források hatékonyabb és eredményesebb felhasználásához vezet.

3.13 Egy ilyen jellegű, harmonizált eljárás mód különösen hasznos lenne a határokon átnyúló infrastruktúrális góccok kezelése szempontjából, amelyeknél a problémát gyakran a költségek elosztása jelenti. Ez a módszer a TEN-T program racionalizálásához vezethet, miközben egyre inkább a gazdaság és környezet kombinációját lehet a középpontba helyezni.

3.14 Az Európai Bizottság a zöld könyvben felteszi a kérdést, hogy a jövőbeli TEN-T kialakítását illetően a következő opciók közül melyik részesüljön előnyben:

- a jelenlegi kétrétegű struktúra megtartása az átfogó hálózat és a (nem összekötött) prioritást élvező projektek tekintetében,
- egyetlen réteg, amely a prioritást élvező, adott esetben kiemelt hálózatba kötött projekteket tartalmazza,
- kétrétegű struktúra átfogó hálózattal és maghálózattal, amely egy (földrajzilag meghatározott) kiemelt hálózatot és egy koncepció alapú pillért illeszt össze, hogy ily módon integrálja a közlekedéspolitikát és az infrastrukturális szempontokat.

3.15 Az EGSZB az utolsó opciót választaná. Úgy véli, hogy az EU pénzügyi eszközeit az eddiginél hatékonyabban kell felhasználni, és hogy ehhez az eszközöknek egy maghálózatra való összpontosítása kínálja a legjobb lehetőségeket. Az átfogó hálózatot – amelyben az évek során a közlekedésre vonatkozó közösségi jogszabályok egy részének alkalmazása kapcsolódik a jelenlegi TEN-T hálózathoz kiterjedéséhez – e kapcsolódásból adódóan nem lehet egyszerűen felszámolni, tehát továbbra is fenn kell maradnia. A TEN-T költségvetéséből ezek a projektek ekkor már nem számíthatnának támogatásra, a regionális és kohéziós alapok révén azonban lehetséges lenne a finanszírozás.

3.16 Az EU pénzügyi eszközeinek hatékonyabb és eredményesebb felhasználása érdekében az EGSZB szerint létre kellene hozni egy olyan testületet, amely az eszközfelhasználás összehangolásáról gondoskodik.

3.17 A földrajzilag meghatározott kiemelt hálózatnak az EGSZB elképzelése szerint ténylegesen multimodális tengelyekből kellene állnia, amelyek összekötik a főbb gazdasági központokat és agglomerációkat, és összekapcsolják őket a legfontosabb csomópontokkal, például a tengeri és belvízi kikötőkkel, illetve a repülőterekkel. Ez a hálózat meg kell hogy feleljen a környezetvédelemmel, valamint a szociális és fenntartható fejlődés támogatásával kapcsolatos elvárásoknak.

4. Részletes megjegyzések

4.1 A fenntartható fejlődés és főként az EU által 2008 decemberében meghatározott ambiciózus éghajlatvédelmi célkitűzések az Európai Bizottság szerint a transzeurópai hálózatok megközelítésének módosítását teszik szükségessé. Az Európai Bizottsághoz hasonlóan az EGSZB is úgy véli, hogy az éghajlatvédelmi megfontolások már önmagukban megfelelően indokolnák a felülvizsgálatot, utal azonban arra, hogy a tervezett projektek be nem fejezése és az EU bővítése miatt is szükség van felülvizsgálatra.

4.2 Az EGSZB alapján véve osztja az Európai Bizottság nézetét, mely szerint valamennyi közös érdekű projektet költség-haszon elemzésnek kellene alávetni, de mozgásteret szeretne hagyni más olyan módszereknek is, amelyek ugyanezt a célt szolgálják. Utal azonban arra, hogy a külső hatásokat egységesebb módon kell meghatározni és értékelni.

4.3 Az EGSZB egyetért az Európai Bizottsággal abban, hogy a TEN-T felülvizsgálata során az egymással összekötött nagy infrastrukturális projektek hálózatát ki kell egészíteni az ilyen jellegű projektek koncepció alapú hálózatával, hangsúlyozza azonban, hogy az Európai Bizottságnak jelentős részben az ilyen jellegű projektek létrehozására kellene fordítania koordinációs erőfeszítéseit.

4.4 Az EGSZB utal rá, hogy az európai kutatásra és technológiai fejlesztésre irányuló rendszeres beruházások új lehetőségeket teremtettek arra, hogy az európai közlekedéspolitika céljai ne csak a fizikai infrastruktúrába való beruházások, hanem más eszközök révén is megvalósulhassanak.

4.5 Így az Európai Bizottság különféle közleményekben, például a logisztikáról szóló, illetve az intelligens közlekedési rendszerekre (ITS) vonatkozó cselekvési tervben is kifejtette a lehetőségeket és a szakpolitikai célokat. Az ilyen új technológiák alkalmazásakor mindenképpen el kell kerülni, hogy káros hatással járjanak a munkakörülményekre és az adatvédelemre.

4.6 Említhetjük továbbá a környezetbarát autókkal kapcsolatos kezdeményezést (*Green Car*), amely az európai gazdaságélénkítési terv részét képezi és megmutatja, hogy a tiszta motor-technológiák és az intelligens logisztika alkalmazásával hogyan lehet növelni az európai közlekedési rendszer hatékonyságát és eredményességét. Az innovációval összefüggésben nem szabad megfeleldoznünk a NAIADES elnevezésű európai cselekvési programról sem, amely tágabb értelemben irányul a belvízi hajózás ösztönzésére.

4.7 A 4.5. pontban említett, logisztikáról szóló cselekvési terv röviden meghatározza a környezetbarát folyosók fogalmát. Az EGSZB örömmel venné a meghatározás pontosítását, mivel véleménye szerint a környezetbarát folyosók elképzeléséhez az is hozzátartozik, hogy a csomópontok közötti közlekedéshez többféle közlekedési mód is rendelkezésre áll, lehetővé téve a gazdaságos választást.

4.8 A TEN-T kiépítését eddig az érintett tagállamok kötelező erőfeszítésének tekintették. Az infrastruktúra létrehozásáért valóban az egyes országok felelnek, az EGSZB mégis arra szólítja fel az Európai Bizottságot, hogy a kiemelt hálózat létrehozását illetően kötelezőbb jellegű végrehajtási keret kerüljön kidolgozásra, mely megfelelő büntetőintézkedéseket is tartalmaz. Ugyanezt a megközelítést lehetne alkalmazni az interoperábilis közlekedési irányítási rendszereket illetően is.

4.9 A kiemelt hálózatra vonatkozó elképzelésekben az EGSZB szerint határozott szerepet kellene kapnia a tengeri gyorsforgalmi utak megvalósításának, és ezen belül nagyobb hangsúlyt kellene fektetni a logisztikai hálózat bővítésére annak érdekében, hogy az uniós tengeri kikötőket könnyen el lehessen érni és adottak legyenek a megfelelő hátszágbeli összeköttetések, ügyelve ugyanakkor arra, hogy ne torzuljon a verseny.

4.10 Az EGSZB végül egyetért számos olyan, az Európai Bizottság által a zöld könyvben megfogalmazott szemponttal,

amelyet a TEN-T jövőbeli tervezése során figyelembe kell venni. Itt említendő az olyan tényezők, mint a személy- és áruszállítás eltérő szükségletei, a repülőterek érzékenysége az üzemanyagárakra, a biztonságra, a gazdasági fejlődésre és a környezetvédelemre, a 4.9. pontban említett tengeri kikötők problematikája, valamint az áruszállítási logisztika, mely azon az elven alapul, hogy az egyes közlekedési módokat hatékony komodális közlekedési láncokban, komparatív előnyeiknek megfelelően kell alkalmazni, és így azok fontos szerepet játszanak a Közösség éghajlatvédelmi célkitűzéseinek megvalósításában. A cél továbbra is a leginkább környezetbarát közlekedési módok előtérbe helyezése.

Kelt Brüsszelben, 2009. szeptember 30-án.

*az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke*

Mario SEPI
