

Közlekedéspolitika és a transzeurópai közlekedési hálózat

Bevezetés

Minthogy a közlekedés (és a tágabb értelmű mobilitás) a mindennapok elválaszthatatlan része, az ezzel kapcsolatos szakpolitika minden európai polgár életére hatással van. Amint ebből a fejezetből kiderül, a közlekedési ágazatnak az integráció kezdeteitől jelentős szerepet szántak, még ha a szakpolitika érdemi fejlődésére végül évtizedeket kellett is várni. A világ és benne Európa közben sorsfordító változásokon ment keresztül, a mobilitás jövőjét meghatározó tényezők pedig – a 21. század második évtizedének kezdetén többek között a klímaváltozás és a Föld szűkös erőforrásai, a népesedési folyamatok, a társadalmi-gazdasági egyenlőtlenségek, a politikai és szabályozási egyensúly(talanság), a technológiai fejlődés (például digitalizáció, automatizáció) – továbbra is folyamatosan újabb és újabb kihívások elé állítják a közlekedéspolitikáért felelős szakembereket és a döntéshozókat.

Az európai szakpolitika célja mindvégig a szabadságelvek érvényesítése, konkrétan pedig az egységes belső piac létrehozását és működését támogató közlekedési rendszer kialakítása volt. Ennek érdekében a közös elvek és szabályok írásba fektetésén és alkalmazásán túl a figyelem idővel egyre inkább az infrastruktúra összefüggő hálózatba szervezésére terelődött, így fogalmazódott meg a transzeurópai közlekedési hálózatok programja (TEN-T, az 1990-es években még sok helyen: TEN-Tr). A TEN-T egyszerre jelent európai szakpolitikai törekvést és az egész kontinenst szolgáló közlekedési hálózatot, amely közutakból, vasutakból, belvízi hajóutakból, tengerhajózási útvonalakból, valamint a közlekedési módon belüli és módok közötti kapcsolatot biztosító kikötőkből, repülőterekből és vasúti-közúti terminálokból áll.

A közlekedéspolitika kezdetei

A korabeli felfogás szerint a közlekedés alapvetően infrastruktúrát, azaz beruházásokat jelent, így az európai integráció hajnalán a közlekedést szakpolitikához kapcsolni sokak számára sajátosnak tűnt.¹ Az 1950-es években – a közlekedésföldrajzi viszonyokból (is) következő gazdasági érdekek és (szak)politikai megfontolások alapján – a közlekedési alágazatok közül Franciaország elsősorban a vasúti, Luxemburg a közúti, Belgium és Hollandia a közúti és a belvízi, az NSZK pedig a vasúti, a közúti és a belvízi közlekedés fejlesztésében volt érdekelt.² Érdemes hozzátenni, hogy a tengerhajózás Franciaország, Olaszország és az NSZK számára is stratégiai jelentőségű, így szuverenitást feltételező közlekedési alágazat volt, a légi közlekedés kereskedelmi

¹ Liana Giorgi – Michael Schmidt: European Transport Policy – a Historical and Forward Looking Perspective. *German Policy Studies*, 2. (2002), 4. 1–19.

² Rosa Greaves: The Single European Transport Area and Sustainability of the Transport industry. In Eftestøl-Wilhelmsson, Ellen – Suva Sankari – Anu Bask (szerk.): *Sustainable and Efficient Transport. Incentives for Promoting a Green Transport Market*. Cheltenham–Northampton, Edgar Elgar, 2019. 34–50.

jelentősége pedig mind a hat országban jócskán elmaradt attól, ami napjainkat jellemzi. Mindezek fényében az sem lett volna meglepő, ha a közlekedés kimarad az Európai Gazdasági Közösség közös szakpolitikái közül. Ugyanakkor a Közösség létrehozásának fő motivációi, így az európai gazdaságok egyesítése, a kereskedelem összekapcsolása, a területi különbségek felszámolása és különösen az Európát szétválasztó korlátok megszüntetése iránti törekvés magától értetődően közös közlekedéspolitikai célokat feltételez. Nem mellékesen a belső piac kialakítása, különösen az áruk és a személyek szabad mozgásának elősegítése önmagában is utalás az ezeket biztosító feltételek – elsősorban a hálózatba szervezett infrastruktúra és a közlekedési szolgáltatásokkal kapcsolatos szabályok – kialakítására. Mindezek alapján a közlekedésre az európai integráció kezdetétől közös szakpolitika vonatkozik: az Európai Gazdasági Közösséget megalapító Római Szerződés a közös piac érdekében szükséges tevékenységeket ismertető 3. cikkelyében nevesíti a közös közlekedéspolitikát. A részleteket a IV. cím fejt ki, meghatározva elsősorban a versenyfeltételek összehangolása érdekében szorgalmazott lépéseket a nemzetközi fuvarozás szabályai,³ valamint a kabotázs kérdései kapcsán a vasúti, a közúti és a belvízi közlekedésben, esetleg külön feltételekkel a tengerhajózásban és a légi közlekedésben.⁴

Ezzel a közlekedés – a (kül)kereskedelem és a mezőgazdaság mellett – a három közös szakpolitika egyike lett, e területen azonban az első évtizedekben az integráció szempontjából csak kevés jelentős előrelépés történt. A Római Szerződés 74. cikkelye kimondta, hogy a közlekedéssel kapcsolatos célokat közös közlekedéspolitika keretében valósítják meg, az Európai Bizottság azonban csak 1961-ben tette közzé a közös közlekedéspolitika fő irányvonalait ismertető Schaus-memorandumot,⁵ majd 1962-ben a kapcsolódó cselekvési programot és 1963-ban az első tervezeteket a verseny szabályozására a közlekedésben (fuvarozásban). Ezek azonban nem adtak érdemi kereteket (feladatokat, felelősöket, határidőket) a szakpolitika megvalósításának, a fent leírt érdekkülönbségek miatt pedig a Bizottság kezdeti törekvései a közlekedési hálózatok bővítésére a tagállamok ellenállásába ütköztek,⁶ a Parlament egyetértése ellenére az említett közlekedéspolitikai előterjesztések pedig nem találtak egyhangú támogatásra a Tanácsban. Kisebbségi előrelépés 1967-től történt, amikor a közlekedéspolitikával kapcsolatos döntések már csak minősített többséget igényeltek,⁷ ám a Bizottság kezdeményezői (például az 1973-ban készült jelentés⁸ javaslatai a közlekedéspolitika kiterjesztéséről) jórészt továbbra sem kaptak

³ Mindez elsősorban a díjak és a feltételek kapcsán a hátrányos megkülönböztetés felszámolását jelentette, amivel kapcsolatban már az Európai Szén- és Acélközösséget megalapító Párizsi Szerződés (1951) 70. cikkelye (III. cím, 9. fejezet) is közös törekvést fogalmazott meg.

⁴ A tengerhajózással kapcsolatos szakpolitikái törekvések csak újabb érdekelt országok, így 1973-ban Dánia, Írország és az Egyesült Királyság, majd 1981-ben Görögország csatlakozásával vettek lendületet. A légi közlekedésben mindezt csak a technológiai fejlődés és a turizmus bővülése eredményezte az 1980-as évekre.

⁵ Memorandum of the General Lines of the Common Transport Policy, VII/COM(61)50-E. A luxemburgi Lambert Schaus 1958–1967 között az Európai Bizottság közlekedésért felelős biztosa volt.

⁶ Johan Schot: Transnational Infrastructures and European Integration. A Conceptual Exploration. In Christophe Bouneau – David Burigana – Antonio Varsori (szerk.): Trends in Technological Innovation and the European Construction. The Emerging of Enduring Dynamics? Euroclio no. 56. Brussels, Peter Lang, 2010. 97–122.

⁷ A luxemburgi kompromisszum azonban továbbra is egyhangú szavazáshoz kötötte azokat az ügyeket, amelyekhez valamely tagállamnak „döntő fontosságú érdeke” fűződött (azaz lényegében bármely ügyet).

⁸ Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye a Tanács részére a közös közlekedéspolitika előrehaladásáról*. COM(73)1725 (1973. október 24.).

megerősítést a Tanácsban. Sőt, a közlekedéspolitika valójában az 1980-as évekig alapvetően nemzeti, esetleg bilaterális keretek között maradt, amit a közlekedési folyamatokat is befolyásoló olajárrobbanás szerteágazó, az integráció kapcsán óvatosságra intő hatásai (különösen a pénzügyi bizonytalanság, az infláció és a munkanélküliség) tovább erősítettek. Az integráció más területei, így az agrárpolitika és a monetáris együttműködés a kezdetektől nagyobb jelentőséggel bírtak, a közlekedéspolitika lehetséges irányvonalaival kapcsolatos eltérő tagállami nézőpontok pedig hátráltatták már az első lépéseket is. Mindezen az sem segített, hogy a közlekedési ágazat teljesítménye, hatékonysága eltérően alakult az érintett országokban.⁹

Annak ellenére tehát, hogy a Római Szerződés sok más lehetséges szakpolitikai területtel ellentétben egy teljes címet szentelt a közös közlekedéspolitikának – és mindez az érintettek többségében azt a gondolatot ébresztette, hogy a közlekedési ágazat emeli majd magasabb fokra az európai integrációt¹⁰ –, az Európai Uniót megelőző időszaknak tulajdonképpen nem is volt érdemi közlekedéspolitikája, inkább csak néhány kiemelt törekvés (például versenysemlegesség) dominált.¹¹ Az első évtizedek szakértői megítélése e tekintetben lesújtó. Jürgensen és Aldrup (a Hamburgi Egyetem kutatói, későbbi professzorai) szerint tíz évvel az EGK létrehozása után a közös közlekedéspolitika még nem lépett túl a „status nascendi” állapotán.¹² Dale S. Collinson, a Stanfordi Egyetem jogkutatójának 1972-ben megfogalmazott véleménye szerint

„a közlekedéspolitika terén az aktivitást (vagy inaktivitást) az EGK meglehetősen homályos vászonon ábrázolható addigi tevékenységeinek tükrében kell vizsgálni[.] [...] ugyanakkor általánosan elfogadott nézet, hogy az előrehaladás a közös közlekedéspolitika kapcsán mindeddig kifejezetten lassú volt”.¹³

A Bizottság első elnöke, Walter Hallstein ugyanebben az évben ennél tovább ment:

„A politikában mindennek megvan az ironikus oldala. Az európai integráció esetében a közlekedés adja az ironiát [...]. Az európai közlekedéspolitika megmaradt annak, amit úgy írhatunk le, mint a régimódi szerzetesi elvonultság állapota. Egy helyben áll.”¹⁴

Amikor pedig a Bizottság közlekedési igazgatója, Jürgen Erdmenger kimondta, hogy „a közös közlekedéspolitika az európai integráció történetének legszomorúbb fejezete”,¹⁵ a helyzet már tarthatatlan volt: a Parlament a Bizottság támogatásával – addig példátlan módon – 1983 elején panaszt tett a Tanácsra az Európai Bíróságnál a közös közlekedéspolitika terén elmulasztott

⁹ Kenneth Button: The Good, the Bad and the Forgettable – or Lessons US can Learn from European Transport Policy. *Journal of Transport Geography*, 6. (1998), 4. 285–294.

¹⁰ Frank Schipper: *Driving Europe. Building Europe on Roads in the Twentieth Century*. Amszterdam, Aksant, 2008.

¹¹ Potóczki György: *Közlekedéspolitika*. Budapest, Dialóg Campus, 2017.

¹² Harald Jürgensen – Dieter Aldrup: *Verkehrspolitik im europäischen Integrationsraum*. Baden-Baden, Nomos, 1968. 7.

¹³ Dale S. Collinson: Economic Regulation of Transport Under the Common Transport Policy of the European Communities. *Stanford Law Review*, 24. (1972), 2. 223.

¹⁴ Hallstein, Walter: *Europe in the Making*. London, George Allen and Unwin, 1972. 225–226.

¹⁵ Jürgen Erdmenger: *The European Community Transport Policy. Towards a common transport policy*. Aldershot, Gower, 1983. 89.

kötelezettségek, elsősorban a közlekedési piacliberalizáció hiánya miatt. 1985 májusában elmarasztaló ítélet¹⁶ született, a Tanács pedig a következő hónapban elfogadta a Bizottság által készített fehér könyvet a belső piac megvalósításáról, amely az ítélet fényében kimondta, hogy „gyors előrelépésre van szükség ezen a területen” (II. rész, IV. cím, 108. pont), azaz a közös közlekedéspolitikában. A fehér könyv a fizikai, technikai és fiskális akadályok felszámolása érdekében, határidőket szabva konkrét célokat fogalmazott meg. A közlekedésben ezek mindenekelőtt az árufuvarozás határellenőrzésére, a kabotázásra, a közúti személyszállításra, valamint a belvízi, a tengeri és a légi fuvarozás nagyobb szabadságának elérésére vonatkoztak, hangsúlyozva a közlekedésbiztonsági szempontokat is. Ezzel értelemszerűen a közös szakpolitikai célokat még nem, de a belső piac létrehozása kapcsán a közlekedési ágazatban szükséges lépéseket immár megfogalmazta.

E fehér könyv és az Egységes Európai Okmány által lefektetett célok nyomán az 1980-as évek közepétől megszülettek a szabadságelveket a korábbinál jobban támogató szabályok, például a közúti fuvarozás munkafeltételeiről,¹⁷ a légi közlekedés liberalizációjáról¹⁸ és a vasutak fejlesztéséről.¹⁹ Ezek a lépések nyilvánvalóvá tették, hogy az Európai Unió létrehozása időszakára a közlekedésfejlesztésnek – a kezdeti elhatározással összhangban – immár a valóságban is az integrációs folyamat meghatározó részévé kell válnia.

A közös közlekedéspolitika fejlődése

A felvázolt előzmények mellett a közlekedés szempontjából több fontos tényező is új korszak megnyitását vetítette előre a 20. század utolsó évtizedének küszöbén. Egyrészt erősödött a környezetvédelem szerepe, és különösen a Brundtland-bizottság jelentése²⁰ nyomán bírálat érte a közlekedési ágazatot, amiért figyelmen kívül maradnak a környezeti fenntarthatósági szempontok. Másrészt a történeti tanulságok – „minden út Rómába vezet”, a köz- és vasutak szerepe az európai nemzetállamok 19–20. századi konszolidációjában, a vasút fejlődést és kohéziót erősítő hatása az Egyesült Államokban – rávilágítottak a tagállamok közötti közlekedési kapcsolatok szolgáló infrastruktúra kialakításának jelentőségére.²¹ Harmadrészt mindezt kiterjesztette

¹⁶ Az Európai Bíróság 13/83. sz. ügyben hozott ítélete (Európai Parlament kontra az Európai Közösségek Tanácsa). Ennek hatása egyébként messze túlmutatott a közlekedéspolitikán. Vö. Balázs Péter (2003): *Az Európai Unió külpolitikája és a magyar-EU kapcsolatok fejlődése*. Budapest, KJK–KERSZÖV.

¹⁷ A Tanács 3820/85/EGK rendelete (1985. december 20.) a közúti fuvarozásra vonatkozó egyes szociális jogszabályok összehangolásáról.

¹⁸ Három belső piaci intézkedéscsomagnak (1987, 1990, 1992) a versenyszabályokkal, a viteldíjak és tarifák megállapításával, az útvonalak és kapacitások megosztásával, az útvonalhoz jutással, a légi fuvarozói engedélyekkel foglalkozó rendeletei és határozatai fektették le a teljesen szabad polgári légi közlekedési piac alapjait. Vö. Angyal Zoltán: *Légiközlekedési jog az Európai Unióban*. Budapest, HVG-ORAC, 2011.

¹⁹ A Tanács 91/440/EGK (1991. július 29.) irányelve a közösségi vasutak fejlesztéséről.

²⁰ Az ENSZ Környezet és Fejlődés Világbirodalmának (amelyet elnöke, a norvég Gor Harlem Brundtland neve fémjelez) 1987 októberében közzétett *Közös jövőnk* című jelentése.

²¹ *The Group of Personal Representatives of the Heads of State or Government: Trans-European Networks. Report*. Luxembourg, Az Európai Közösségek Kiadóhivatala, 1995.

a Szovjetunió felbomlása és a keleti blokk rendszerváltozásai nyomán a korábban egyértelmű észak–déli mellett a kelet–nyugati közlekedési folyosók iránti igény.²²

Ebben az időszakban, a Jacques Delors által vezetett Bizottság tíz éve (1985–1995) alatt az európai integráció és benne a közlekedéssel kapcsolatos összehangolási folyamat új lendületet vett.²³ A fent említett tényezők nyomán úgy vélték, hogy a belső piac kiteljesítéséhez nélkülözhetetlen az infrastruktúra hálózatba szervezése és fejlesztése, mindehhez pedig a Közösségnek (a Tanácsnak és a Bizottságnak) a szabályalkotáson túl eredményesen, a megvalósításra törekedve kell működnie. Ennek egyik nyilvánvaló bizonyítéka a szerződés az Európai Unióról.²⁴ Ez a 3. cikkelyében egyrészt megerősíti a közlekedés mint közös szakpolitika szerepét, valamint a részletes kifejtésben a Római Szerződésnél említett fontosabb feladatok közé emeli a közlekedésbiztonság javítását szolgáló intézkedéseket. Másrészt – a belső határok felszámolása és a négy szabadságelv érvényesítése érdekében – kimondja a közlekedési (továbbá energetikai és távközlési) transzeurópai hálózatok (TEN) létrehozásának és fejlesztésének szándékát, amelyet a XII. cím alatt részletez. A fő feladatok között a TEN céljait, prioritásait és közös érdekű projektjeit összefoglaló útmutatók kidolgozása, az interoperabilitást biztosító intézkedések bevezetése, valamint a közös érdekű projektek megvalósítását szolgáló pénzügyi támogatás szerepel.

A Delors-bizottság továbbá ugyanebben az évben közreadta az első közlekedéspolitikai fehér könyvet,²⁵ amely fel- és beismerve a korábban elmaradt előrelépés gazdasági jelentőségét, kimondja, hogy „1992 a Közösség közös közlekedéspolitikája kapcsán az új nekirugaskodás kezdetét jelöli” (Bevezetés, 4.). Nem mellékes, hogy gondolatiségében (és alcímében) immár a fenntartható mobilitás fogalma is megjelenik. A fehér könyv fő céljai közül a piacnyitás kiterjesztése, az igazságos versenyfeltételek biztosítása, a közlekedési vállalkozások versenyképességének és pénzügyi teljesítményének növelése, valamint a közlekedési rendszerek minőségének és működésének fejlesztése (kiemelten a közlekedésbiztonság, a megbízhatóság és az utaskényelem) emelhető ki. E közlekedéspolitikai célok megvalósítására 1995-ben immár a Santer-bizottság tett közzé cselekvési programot a 2000-ig terjedő időszakra.²⁶

Ezt követően a Lisszaboni Stratégiával és a fenntartható fejlődési stratégiával²⁷ összhangban *Ideje dönten*i címmel a Prodi-bizottság hirdetett meg új közlekedéspolitikát 2001 szeptemberében, harmincéves távlatban tekintve előre, tíz évre fogalmazva meg a célokat – egyúttal választ adva a korábbi közlekedéspolitika által nem kezelt számos problémára.²⁸ Ebben az alábbi témák kaptak hangsúlyos szerepet:

²² Marco te Brömmelstroet – Tobias Nowak: How a Court, a Commissioner and a Lobby Group Brought European Transport Policy to Life in 1985. *GeoJournal*, (2008), 72. 33–44.

²³ „Delors a közlekedéspolitika területén bajnoknak bizonyult.” Brömmelstroet–Nowak (2008): i. m. 41.

²⁴ Érdemes megjegyezni, hogy a közlekedéspolitika kapcsán sem az amszterdami, sem a nizzai szerződés nem hozott érdemi változást.

²⁵ Fehér könyv a közös közlekedéspolitika jövőbeli fejlődéséről. COM(92)494 (1992. december 2.).

²⁶ A Bizottság közleménye a közös közlekedéspolitikai cselekvési programról 1995–2000. COM(95)302 (1995. július 12.).

²⁷ *A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development*. COM/2001/0264 (2001. május 15.).

²⁸ Majewska, Magdalena: European Union Transportation Policy from the Treaty of Maastricht up to Now. *Studia Iuridica et Politica Iauriensis*, 1. (2014), 1. 75–86.

- a megváltozott (mobilitási és minőség iránti) igények és az utasjogok;
- a kedvezőtlen külső hatások (a közúti balesetek okozta veszteségek, a torlódások negatív következményei, a közúti közlekedés túlsúlyának externális költségei) csökkentése;
- az infrastruktúra finanszírozása a szűk keresztmetszetek megszüntetésére és a közösségen belüli kapcsolatok erősítésére;
- valamint a városi közlekedés kérdésköre, elsősorban a szennyező közlekedési módok (különösen a személygépkocsi) használatának visszaszorítása érdekében.

A módok eltérő fejlettsége, a közutak, a városok és a légtér zsúfoltsága, a környezeti hatásrendszer mint a közlekedés előtt álló legfőbb kihívások jelentek meg, és ezek leküzdésére összeállt a hatvan intézkedésből álló csomag.

A Bizottság öt évvel később, a fehér könyv félidei felülvizsgálata²⁹ során bővítette a stratégiai eszköztárat a negatív mellékhatások leválasztása, az egyes közlekedési módokban rejlő lehetőségek optimalizálása, a környezetbarát megoldásokra való áttérés és az intermodális közlekedés fejlesztése érdekében. Az időközi értékelés elválasztja a fenntartható mobilitás kérdéskörét a belső piac és a polgárok vonatkozásában: előbbi a szárazföldi, a vízi és a légi közlekedés kapcsán kezeli, utóbbit pedig a megbízhatóság és minőség követelményei szerint a foglalkoztatás és munkakörülmények, az utasjogok, a biztonság, a védelem és – külön alpontban – a városi közlekedés témakörében veszi számba. Bár a felülvizsgálat egyes értékelések szerint³⁰ jól illeszkedik a 21. század kezdetén elhatározott célokhoz, mások szerint³¹ több szempontból is visszalépést, sőt visszafordulást jelent, különösen a környezeti fenntarthatósággal kapcsolatos törekvésekben.

A közös közlekedéspolitika szempontjából a transzeurópai hálózatok létrehozása – a közlekedésben (TEN-T) az új infrastruktúra-elemek építése és a meglévők fejlesztése – kulcstényező. Sőt, ezt a Bizottság 1993-ban a fenntartható fejlődés jegyében és a gazdasági célokkal összhangban kiadott fehér könyve³² még tágabb kontextusba helyezi. E szerint a TEN a fokozódó gazdasági növekedésnek, a belső piac jobb működésének, a versenyképesség javításának, az erősebb gazdasági és társadalmi kohéziónak, a javuló életminőségnek, a csökkenő szennyezésnek, az új tagok egyszerűbb integrációjának és az EU és szomszédai közötti jobb kapcsolatoknak is a záloga. E fehér könyvben konkrét elvárások is megfogalmazódtak: jobb és biztonságosabb helyváltoztatási lehetőségek biztosítása alacsonyabb költség mellett, ezáltal a kereskedelem bővülése; hatékony tervezés a tagállamok közötti társadalmi-gazdasági különbségek csökkentésére; valamint hídépítés Kelet-Európa felé. Mindezt a szabályozási és pénzügyi akadályok felszámolása, a magántőke bevonása és a legfontosabb projektek kiválasztása és végrehajtása révén kívánták elérni.

²⁹ Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye: Tartsuk mozgásban Európát! – Fenntartható mobilitás kontinensünk számára. Az Európai Bizottság 2001. évi közlekedéspolitikai fehér könyvének félidei felülvizsgálata*. COM(2006)314 (2006. június 22.).

³⁰ Greaves (2019): i. m.

³¹ Fleischer Tamás: Közlekedéspolitika az Európai Unióban. Az Unió alkalmazkodása a globális folyamatokhoz. *Köz-Gazdaság*, 3. (2008), 4. 95–106.; Stead, Dominic: Mid-term review of the European Commission's 2001 Transport White Paper. *European Journal of Transport and Infrastructure Research*, 6. (2006), 4. 365–370.

³² Fehér könyv a növekedésről, versenyképességről, foglalkoztatásról. COM(93)700 (1993. december 5.).

Az 1980-as évek közepén fogant TEN-programot a Bizottság 1990 végén közzétett közleményével³³ indította ténylegesen útjára. Az első konkrét – kifejezetten közlekedésre vonatkozó – lépések között említhető a nagy sebességű vasúti hálózat fejlesztésének terve 1990-ben,³⁴ majd a Tanács és a Parlament által jóváhagyott három mesterterv³⁵ 1993-ban a kombinált fuvarozás,³⁶ a közutak³⁷ és a belvízi hajózás³⁸ fejlesztésére. A Christophersen-csoport³⁹ által tett javaslatok – elsőbbségi projektek megnevezése; az akadályozó tényezők kezelése egyes projektenként; a horizontális akadályok, különösen a szabályozási nehézségek elhárítása – nyomán a Tanács 1994-ben korfui, majd essen-i ülése során 14 kiemelt fontosságú projektet⁴⁰ nevesített a 2010-ig tartó időszakra (Essen-projektek, 1. melléklet), egyértelműen a tizenötök szempontjait helyezve előtérbe. Ezt az 1996-ban határozatban kihirdetett (2001-ben a kikötői infrastruktúrával is bővített) iránymutatások⁴¹ egészítették ki, amelyek meghatározták a hálózatok fejlesztési paramétereit, valamint a közös érdekű és a kiemelt fontosságú projekteket, szem előtt tartva a környezeti fenntarthatóság szempontjait (elsősorban a vasúti projekteknek adva ezáltal elsőbbséget).

A „mit” és a „hogyan” ismeretében a fő kérdés a „miből” maradt: a közlekedési (infrastruktúra-)beruházások rendkívül költségigényesek, és az EU által közvetlenül biztosított források (főképp a kohéziós alap, kisebb részben a strukturális alap és a TEN dedikált költségvetése) közel sem jelenthettek teljes körű megoldást. Így az EIB kölcsönöket nyújtott, garanciavállalások révén pedig az EIF is bekapcsolódott a finanszírozásba. Továbbá – bár a magánszektornak e téren mindaddig csak kevés vagy ellentmondásos tapasztalata volt (elég az 1994-re befejezett Csatorna-alagút példájára gondolni) – a Tanács a PPP (*public-private partnership*, magyarul a köz- és a magánszféra együttműködése) alkalmazását sürgette,⁴² amelyet a Bizottság külön-

³³ European Commission: *Towards Trans-European Networks for a Community Action Programme*. COM(90)585 (1990. december 10.).

³⁴ Council Resolution of 17 December 1990 on the Development of a European High-speed Rail Network. 91/C 33/01.

³⁵ A mesterterveket (master plan) a TEN-T létrehozása fő eszközének tekintették, amelyek remélhetőleg pénzügyi ösztönzőket vonzanak majd a Közösségből. Vö. A Tanács 1698. ülésének jegyzőkönyve. PRES/93/173. Luxembourg.

³⁶ Council Decision of 29 October 1993 on the Creation of a Trans-European Combined Transport Network. 93/628/EEC.

³⁷ Council Decision of 29 October 1993 on the Creation of a Trans-European Road Network. 93/629/EEC.

³⁸ Council Decision of 29 October 1993 on the Creation of a Trans-European Inland Waterway Network. 93/630/EEC.

³⁹ A Tanács által 1993 decemberében a dán Henning Christophersen bizottsági alelnök vezetésével létrehozott eseti munkacsoport, amelyben az állam- vagy kormányfők személyes megbízottjaik útján képviseltették magukat.

⁴⁰ Érdemes megemlíteni, hogy az EU ebben az időszakban három nagyratörő alágazati innovációs projektet is útjára indított a vasúti forgalomirányítás (ERTMS, számos előzmény után 1996-ban), a műholdas navigáció (Galileo, 1999) és az egységes európai égbolt kialakítását szolgáló légi forgalmi irányítás (SESAR, 2004) összehangolt fejlesztésére.

⁴¹ Az Európai Parlament és a Tanács 1692/96/EK határozata (1996. július 23.) a transzeurópai közlekedési hálózat fejlesztésére vonatkozó közösségi iránymutatásokról; Az Európai Parlament és a Tanács 1346/2001/EK határozata (2001. május 22.) a tengeri kikötők, belvízi kikötők és a kombinált áru fuvarozási terminálok, valamint a III. melléklet 8. projektje tekintetében az 1692/96/EK határozat módosításáról.

⁴² Colin Turner: *Trans-European Networks: The White Paper and Beyond*. *Intereconomics*, 29. (1994), 5. 253–258.

bőző intézkedésekkel igyekezett elősegíteni. Az infrastruktúra kiépítése mellett a használatának finanszírozásában is történtek előrelépések: a Bizottság 1998-ban például fehér könyvet⁴³ adott ki a tagállamok versenytorzítást eredményező árképzési eljárásainak összehangolt újragondolása érdekében.

Az ambiciózus elképzelések ugyanakkor közel sem valósultak meg az ütemterv szerint, az indulástól számított tíz év elteltével a projektek közül mindössze három fejeződött be, és csak további öt megvalósításának volt érdemi esélye 2010-ig.⁴⁴ Főleg a határon átnyúló hálózati elemeknél vetődtek fel nehézségek, mert nemzeti szinten alacsony prioritást élveztek, és jelentős összehangolási erőfeszítést igényeltek.⁴⁵ Minthogy a 2004-ben és 2007-ben csatlakozó országok révén új közlekedésföldrajzi (és értelemszerűen új közlekedéspolitikai) szempontok jelentek meg, a Van Miert-csoport⁴⁶ javaslatára 2004-ben az útmutató frissítésével⁴⁷ a kiemelt fontosságú projektek (2. melléklet) számát harmincra bővítették, és a határokon átnyúló jelentőségű projektek megvalósításának elősegítését koordinátorokra bízta. A projekteket 2010 előtt kellett megkezdeni, a megvalósítást pedig legkésőbb 2020-ra irányozták elő. A projektek számának bővülésével⁴⁸ jelentősen nőttek a közösségi ráfordítások is, mert a korábbiak nyilvánvalóan elégtelennek bizonyultak, nem mellékesen azért, mert a támogatásokat felaprózták, a tagállamok a bruttó hazai terméküknek mindössze egy százalékát fordították közlekedési infrastruktúra-fejlesztésre (az 1980-as években még 1,5 százalékot), és ennek mindössze a harmada szolgálta a TEN-T megvalósítását, továbbá a magánszektorban nem alakult ki bizalom a változó szakpolitikai érdekek alapján módosuló, amúgy is nehézkes infrastruktúra-projektek iránt.⁴⁹ Mindez a finanszírozásban is új megközelítést tett szükségessé, többek között az összetett és országhatárokon átvívelő projektekhez kapcsolódó támogatások korábbinál jobb koordinálásával, valamint a magántőke számára vonzóbb keretek kialakításával (koncesszió alkalmazása, a beruházó bevonása a projekt tervezésétől kezdve, minőségmutatók bevezetése stb.).

⁴³ Fehér könyv: Méltányos infrastruktúra-használati díjak: az Európai Unió közlekedési infrastruktúráinak árképzésére vonatkozó közös keretrendszer fokozatos megteremtése. COM(1998)0466 (1998. július 22.).

⁴⁴ *High Level Group on the Trans-European Transport Network: Report* (2003. június 27.).

⁴⁵ 6/2005. sz. különjelentés a transzeurópai közlekedési hálózatról (TEN-T), a Bizottság válaszaival együtt.

⁴⁶ A holland Karel Van Miert korábbi biztos vezetésével 2002 végén létrehozott munkacsoport (*High Level Group on the Trans-European Transport Network*, lásd feljebb), amelyben a 15 tagország mellett megfigyelőként a 12 tagjelölt (Magyarország Kazatsay Zoltán helyettes államtitkár révén) és az EIB is képviseltette magát.

⁴⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 884/2004/EK határozata (2004. április 29.) a transzeurópai közlekedési hálózat fejlesztésére vonatkozó közösségi iránymutatásokról szóló 1692/96/EK határozat módosításáról.

⁴⁸ Minthogy a tagállamok igyekeztek a kijelölt projektekhez kapcsolódó közlekedési infrastruktúra-elemek többségét is a fejlesztésre várók közé sorolni, a különböző szintű folyosók rendszere helyett egyfajta kívánságlista – Ponti és munkatársai szavaival: „bevásárlólista” – fogalmazódott meg (értelemszerűen különösen a közúti és vasúti alágazatban), ami nem vált a program előnyére. Vö. Marco Ponti – Andrea Boitani – Francesco Ramella: *The European Transport Policy: Its Main Issues. Case Studies on Transport Policy*, 1. (2013), 1–2. 53–62.

⁴⁹ Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye: A transzeurópai közlekedési hálózat fejlesztése. Innovatív finanszírozási megoldások és az elektronikus autópályadíj-beszedési rendszerek átjárhatósága*. COM(2003)132 (2003. április 23.).

A Bizottság az infrastruktúra fejlesztése mellett a 2001-ben közzétett közlekedéspolitika nyomán – jórészt még hagyományos, alágazati megközelítésben⁵⁰ – cselekvési tervek (teherfuvarozási logisztika, intelligens közlekedési rendszerek, városi mobilitás) és programok (belvízi szállítás), valamint intézkedéscsomagok (tengeri szállítási politika, környezetbarát közlekedés) révén tevékenyen igyekezett elősegíteni a közlekedés fejlesztését, a távlati gondolkodás azonban ekkor a mobilitással összefüggésben már az integrált szemlélet alkalmazását sürgette.

A közlekedéspolitika napjainkban

Napjainkban irányadó, hogy a Lisszaboni Szerződés – a korábbiakhoz hasonlóan, de új szóhasználatral – a megosztott hatáskörök között tekint a közlekedésre (az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változatának 4. cikke), és bővíti az önálló cím alatt közölt részleteket a vasúti, a közúti és a belvízi közlekedésre vonatkozóan (VI. cím, 90–100. cikk). Nem változott az a szándék, hogy a célokat közös közlekedéspolitika keretében kell megvalósítani, és a versenyfeltételeket a belső piac működési elveivel összefüggésben kell biztosítani.

A közlekedéssel kapcsolatos közös politikáról (azaz a közös szabályokról, a fuvarozási szolgáltatások feltételeiről, a közlekedésbiztonsági intézkedésekről) általában az Európai Parlament és a Tanács – a Gazdasági és Szociális Bizottsággal, valamint a Régiók Bizottságával konzultálva – határoz. Érdemes hozzátenni, hogy az említett döntések szempontjából meghatározó a Közlekedési, Távközlési és Energiaügyi (TTE) Tanács keretében rendszerint évente négyszer – a közlekedésért felelős biztos részvételével – ülésező közlekedési miniszterek tanácsának szerepe. A közös politika kialakításáért és végrehajtásáért a Bizottság Mobilitáspolitikai és Közlekedési Főigazgatósága (DG MOVE⁵¹) felel.

Az előző szerződésekhez képest újdonság, hogy ezentúl nincsenek a Tanács egyhangú döntéséhez kötve azok az esetek – csupán figyelemmel kell eljárni –, amelyek súlyosan befolyásolják az életszínvonalat, egyes területek foglalkoztatási helyzetét, valamint a közlekedési eszközök és infrastruktúra működését (91. cikk). Tartalmi szempontból pedig jelentős újdonság, hogy a szerződés nyomán az EU immár nemcsak törekszik a díjak és feltételek származási ország vagy a rendeltetési hely szerinti megkülönböztetésének megszüntetésére az árufuvarozásban, hanem kimondja ennek tilalmát (95. cikk), és az ezzel kapcsolatos döntéshozatalban bővült az Európai Parlament hatásköre is.

A Lisszaboni Szerződés értelmében a kohézió erősítését szolgáló transzeurópai hálózatok is a megosztott hatáskörök közé tartoznak (a részletek a XVI. cím, 170–172. cikk alatt). A kapcsolódó iránymutatásokról, intézkedésekről és azok végrehajtásáról, valamint a támogatásokról a fentiekhez hasonlóan születik döntés, a TEN(-T) céljainak elérése érdekében a tagállamok pedig a Bizottsággal együttműködve összehangolják nemzeti politikáikat. A TEN-T sajátossága

⁵⁰ A közlekedéspolitika alágazati fejlődését részletesebben közli Tania Pantazi – Vasileios Vlachos: *European Union Transport Policy. Post-crisis Challenges*. In Vasileios Vlachos – Aristidis Bitzenis (szerk.): *European Union. Post Crisis Challenges and Prospects for Growth*. Cham, Palgrave Macmillan, 2019. 89–110.; Czékus Bálint: *Közlekedéspolitika*. In Kengyel Ákos (szerk.): *Az Európai Unió közös politikái*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2016.

⁵¹ 2010 előtt az energiaügyi szakterülettel közös főigazgatóság működött (DG TREN).

a feljebb már említett koordinátorok⁵² tevékenysége, akik 2004 óta – a Bizottság nevében eljárva – felelnek a kiemelt jelentőségű projektek összehangolt megvalósításának elősegítéséért. Egyénre szabott küldetésük rendelkezik a feladatukról; ezek közé alapvetően a projektek munkatervének gondozása; a hátráltató tényezők megszüntetése; a tagállamok, hatóságok, európai intézmények és infrastruktúra-üzemeltetők közötti koordináció biztosítása; valamint éves előrehaladási jelentés szerepel.

A kibővült (és bővülő) Európai Unió közlekedéspolitikáját a Barroso-bizottság a 2011-ben közzétett Közlekedés 2050 stratégiával összhangban hirdette meg négy évtizedre előretekintve. Felismerve, hogy a belső piac teljes megvalósítása még várat magára, az erőforrások szűkössége és a környezeti kötöttségek új kihívásokat jelentenek, az ágazatra vonatkozó korábbi törekvések pedig csak részben valósultak meg,⁵³ az újabb fehér könyvben⁵⁴ a versenyképes és erőforrás-hatékony közlekedési rendszer megteremtését – egyúttal a törekvést az üvegházhatású gázok kibocsátásának 60 százalékos csökkentésére (az 1990-es szinthez képest, 2050-ig) – tíz fő cél szolgálja az újfajta, fenntartható tüzelőanyagok és meghajtórendszerek kifejlesztése és bevezetése, a multimodális logisztikai láncok teljesítményének optimalizálása, valamint a közlekedés és az infrastruktúra-használat hatékonyabbá tétele (információs rendszerek és piaci alapú ösztönzők alkalmazása) témaköreiben. A versenyképes és fenntartható közlekedési rendszer e célokat is magában foglaló jövőképehez a fehér könyv stratégiai része „útitervet” kínál az egységes európai közlekedési térség megvalósítása érdekében – még ha a huszonhetek (hamarosan huszonnyolcak) Európai Uniójában az egységes rendszer megvalósítása vágyképnek tűnhetett is.⁵⁵ Öt év elteltével a Juncker-bizottság jelentést készített az előrehaladásról⁵⁶ (e szerint a program 52 százaléka teljesült, a kezdeményezéseknek pedig mindössze 5 százaléka nem indult még útjára vagy hiúsult meg), valamint meghirdette az Európa mozgásban elnevezésű kezdeményezést, amelynek részeként közreadta a közlekedés dekarbonizációját szolgáló stratégiát és a kapcsolódó (közúti fuvarozási, gépjárműipari) javaslatcsomagokat,⁵⁷ jelentős előrelépést remélve a technológiai fejlődéstől a (közúti) közlekedésben.

⁵² Jelenleg tizenegy koordinátor szolgál: törzshálózati folyosónként, továbbá a Tengeri autópályák és az ERTMS-programhoz egy-egy. A kezdetektől koordinátori teendőket lát el Balázs Péter korábbi európai biztos (2004) és magyar külügyminiszter (2009–2010): 2005–2009, majd 2010–2013 között a 17. kiemelt jelentőségű projekt (Párizs–Pozsony), 2014 óta pedig az északi-tengeri–mediterrán folyosó felelőse.

⁵³ Tánczos Lászlóné: A közös közlekedéspolitika értékelése. *Európai Tükör*, 16. (2011), 5. 10–22.

⁵⁴ Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye: Útiterv az egységes európai közlekedési térség megvalósításához – Úton egy versenyképes és erőforrás-hatékony közlekedési rendszer felé*. COM(2011)0144 (2011. május 28.).

⁵⁵ Fleischer Tamás: Közlekedés és fenntarthatóság – különös tekintettel az EU 2011-es közlekedési fehér könyvére. *Európai Tükör*, 16. (2011), 5. 23–38.

⁵⁶ Bizottsági szolgálati munkadokumentum: *The Implementation of the 2011 White Paper on Transport “Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a Competitive and Resource-efficient Transport System” Five Years after its Publication: Achievements and Challenges* (2016. július 1.). SWD(2016)226.

⁵⁷ Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye: Az alacsony kibocsátású mobilitás európai stratégiája*. COM(2016)501 (2016. július 20.); Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye: Európa mozgásban. A mindenkire megillető tiszta, versenyképes és összekapcsolt mobilitás felé való, társadalmilag igazságos átmenet programja*. COM(2017)283 (2017. május 31.); Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye: Az alacsony kibocsátású mobilitás megteremtése. A Földet védelmező, a polgárait jogokkal felruházó, az iparágai és munkavállalói számára biztonságot nyújtó Európai Unió*. COM(2017)675 (2017. november 8.).

Mindeközben a Bizottság 2013-ban új alapokra helyezte a TEN-T hálózat megvalósítását:⁵⁸ a program fő célja a szűk keresztmetszetek megszüntetése; a hiányzó határon átvéelő kapcsolatok kiépítése; az intermodalitás és interoperabilitás erősítése; a vasúti szállítási folyosók integrációja; a tiszta üzemanyagok elterjesztése; innovatív közlekedési megoldások bevezetése; telematikai alkalmazások fejlesztése a hatékony infrastruktúra-használat érdekében; a városi térségek integrálása a TEN-T-be; és a biztonság erősítése. Mindennek érdekében 2050-ig létre kell hozni az (összes uniós régió összekapcsolását biztosító, az európai polgárok nagy többsége számára 30 percen belül elérhető) átfogó hálózatot, a stratégiai szempontból legfontosabb elemekből álló (az egységes piac közlekedési alapjául szolgáló) törzshálózatnak pedig 2030-ig meg kell felelnie az új iránymutatásoknak.⁵⁹ Kilenc törzshálózati folyosót jelöltek ki (3. melléklet), amelyek célja az összehangolt fejlesztés a módok közötti integráció, az interoperabilitás, valamint a határon átnyúló szakaszok és a szűk keresztmetszetek vonatkozásában. 2017-től megkezdődött a törzshálózat kiterjesztése a Keleti Partnerség országai felé is.

A TEN-T műszaki és pénzügyi megvalósítására a Bizottság 2006-ban életre hívta az Európai Közlekedési Hálózat Végrehajtó Hivatalát (TEN-T EA), amelynek utóda 2014-től a Hálózati Projektek Végrehajtó Ügynöksége (INEA), majd 2021-től az Európai Éghajlat-politikai, Környezetvédelmi és Infrastrukturális Végrehajtó Ügynökség (CINEA). A CINEA feladatai közé tartozik egyebek mellett az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz⁶⁰ (*Connecting Europe Facility – CEF*), az innovációs alap (*Innovation Fund*), a Horizont 2020 és a helyébe lépő Horizont Európa keretprogram egyes részeinek kezelése. A TEN-T finanszírozására a 2007–2013 közötti programozási időszakban a Tanács 8,01 milliárd eurót fordított, és mivel ez az eredetileg tervezett összegnek mindössze a 40 százaléka, jórészt a legnagyobb hozzáadott értéket biztosító projektekhez rendelték (határon átnyúló szakaszok, szűk keresztmetszetek felszámolása). Az operatív programokon keresztül további 43 milliárd euró kohéziós forrás állt rendelkezésre. A CEF 2014–2020 között 24,05 milliárd euró, részben a Kohéziós Alapból átcsoportosított forrás biztosított közlekedési beruházásokra.⁶¹

A közlekedéspolitika jövője

Az e kézirat lezárása idején érvényes közlekedéspolitikai célokat 2020 végén a Von der Leyen-bizottság fogalmazta meg az európai zöld megállapodással összhangban álló, az időszerű folyamatokra (köztük a Covid-19-világjárvány rendkívül időszerű kihívásaira is) reagáló stratégiában.⁶²

⁵⁸ Munkácsy András – Jászberényi Melinda: A közúti közlekedés, a városi mobilitás és a turizmus. In Jászberényi Melinda – Munkácsy András (szerk.): *Közlekedés, mobilitás, turizmus*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2018.

⁵⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 1315/2013/EU rendelete (2013. december 11.) a transzeurópai közlekedési hálózat fejlesztésére vonatkozó uniós iránymutatásokról és a 661/2010/EU határozat hatályon kívül helyezéséről.

⁶⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 1316/2013/EU rendelete (2013. december 11.) az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz létrehozásáról, a 913/2010/EU rendelet módosításáról és a 680/2007/EK és 67/2010/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

⁶¹ Európai Parlament: *Az Európai Unió ismertetése: A transzeurópai hálózatok finanszírozása*.

⁶² Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye: Fenntartható és intelligens mobilitási stratégia – az európai közlekedés időálló pályára állítása*. COM(2020)789 (2020. december 9.).

A fenntartható és intelligens mobilitási stratégia törekvése, hogy a *fokozatos változás* paradigmáját elmozdítsa az *alapvető átalakulás* felé, a fenntarthatóság (elsősorban, de nem kizárólag a környezeti szempontok érvényesítése) érdekében erősítve a közlekedési rendszer ellenálló képességét és digitalizációját, biztosítva az elérhető, hozzáférhető és megfizethető mobilitást, valamint növelve az ágazat mintegy tízmillió munkahelyének vonzerejét. A 2030-ra, 2035-re és 2050-re meghatározott mérföldkövek a kibocsátásmentesség, a karbonsemlegesség és a fenntartható közlekedési módok részarányának növelése érdekében egyértelmű, számszerű célokat foglalnak magukban a közlekedési alágazatok mindegyikére. A TEN-T esetében az átfogó cél a fenntartható, intelligens, nagy sebességű összeköttetéssel rendelkező közlekedésre felszerelt multimodális törzshálózat működőképességének elérése 2050-re. A 2013-ban újragondolt TEN-T-program újabb felülvizsgálata 2019-ben indult, immár az új stratégiai célokkal összhangban. A stratégia megvalósításához szükséges lépések közül a stratégia mellékletét képező terv tíz kiemelt területen 2021–2024 között teljesítésre váró összesen 82 cselekvést jelöl ki a Bizottság számára. A finanszírozásban a 2021–2027 közötti időszakban a CEF és a kohéziós alapok mellett előreláthatólag a pandémia utáni helyreállítási és rezilienciaépítési forrásoknak is jelentős szerep jut.

Érdemes megjegyezni, hogy a 2020 végén közreadott stratégia híven tükrözi a városok-kal kapcsolatos szakpolitikai álláspont végleges megváltozását is. Bár a szubszidiaritás elve, az önkormányzatiság tiszteletben tartása hosszú ideig elvonta a figyelmet a városok mobilitás szempontjából megkerülhetetlen központi (gazdasági, társadalmi stb.) szerepéről,⁶³ a 20. század végétől egyre erősebb a törekvés a városi mobilitás integrálására a közös közlekedéspolitikába. Ennek egyik első jele a 2007-ben közzétett zöld könyv a városi mobilitásról,⁶⁴ majd a 2013-ban újragondolt TEN-T-iránymutatások; a 2020 végén elfogadott stratégiában pedig a Bizottság immár száz európai város klímamentessége mellett köteleződdt el 2030-ig. Ennek jegyében a hagyományosnak tekinthető stratégiai elemek mellett ezúttal már kiemelt szerep jut például a gyaloglás és kerékpározás feltételei javításának, valamint a várhatóan a jövő városait meghatározó megoldásoknak, úgymint az automatizált, összekapcsolt és multimodális mobilitásnak és a mobilitás mint szolgáltatás koncepciójának (MaaS) is.

Eltérő tagállami érdekek a közlekedéspolitikában

Az európai integráció kezdeteitől két eltérő nézet alakult ki a közlekedéspolitikáról, pontosabban a piacszabályozásról a közlekedési ágazatban.⁶⁵ Az *angolszász megközelítés* szerint az államnak a háttérben kell maradnia, a piaci szereplőkre bízva a döntések többségét, ezzel is elősegítve a hatékonyságot. A többség, elsősorban pedig az NSZK és Franciaország által képviselt *kontinentális megközelítésben* a közlekedés a tágan értelmezett gazdaság- és társadalompolitika eszköze, ezért szükség van állami beavatkozásra. Ennek célja pedig alapvetően a piaci kudarcok elkerülése és nem feltétlenül a gazdasági hatékonyság biztosítása. A geopolitikai szempontok, elsősorban az Egyesült Államokkal és a Szovjetunióval (majd Oroszországgal) folytatott verseny következtében egy harmadik, kevésbé gazdasági megfontolásokon alapuló álláspont is kialakult,

⁶³ Michael Schmidt – Liana Giorgi: Successes, Failures and Prospects for the Common Transport Policy. *Innovation*, 14. (2001), 4. 293–313.

⁶⁴ Európai Gazdasági és Szociális Bizottság: *Zöld könyv: A városi mobilitás új kultúrája felé*. COM(2007)551 (2007. szeptember 22.).

⁶⁵ Button (1998): i. m.

amely a szabadságelvek érvényesítésében látta az európai integráció megerősítésének zálogát.⁶⁶ Ennek azonban a gazdasági érdekek előnyben részesítése és a közlekedéspolitikai intézkedések elmaradása az 1980-as évek közepéig nem engedett teret. Később a szakpolitikába mindhárom megközelítésből lényeges elemek kerültek: a közlekedésre, majd mindinkább a mobilitásra immár tág társadalmi, gazdasági, környezeti és technológiai összefüggésben kezdtek tekinteni, jelentős lépéseket tettek a piacliberalizáció érdekében, fejlődésnek indult a szabad áramlást biztosító, hálózatba szervezett infrastruktúra, valamint kialakultak az ezt támogató szabályok (ideértve például a schengeni megállapodást).

Hazánk érdekeit több tényező is alapjaiban határozza meg, így elsősorban a társadalmi-gazdasági folyamatok, például a külgazdasági irányok (az együttműködés a szomszédos és a visegrádi országokkal, a távol-keleti kereskedelmi kapcsolatok, a keleti és déli nyitás politikája stb.), a gazdaság lehetséges kitérési pontjai (járműipar, mezőgazdaság, egészségipar stb.), az energiahordozók elérhetősége és változó ára, a társadalmi és a földrajzi mobilitási jelenségek vagy a városodási folyamatok. Az ágazaton belüli szempontok közül nem mellékes továbbá a közúti közlekedési (elsősorban gyorsforgalmi) hálózat folyamatos bővülése; a vasút más geopolitikai környezetben (lényegében az első világháborúig) kiépült hálózata; a belvízi infrastruktúra fejlesztésének kérdései a Duna–Majna–Rajna vízi út által kínált lehetőségek tükrében; a budapesti repülőtér esélyei mint regionális hub; a minden alágazatot jellemző tranzitszerep; a viszonylag alacsony motorizáció; a közforgalmú közlekedés továbbra is magas részaránya,⁶⁷ az erős állami szerepvállalás; valamint az áru fuvarozás és a személyszállítás versenyképessége⁶⁸ a hazai és a külföldi piacokon.

A közlekedésben a földrajzi helyzet magától értetődő különbségeket szül: nehezen egyeztetethetők össze a periférián lévő (például Finnország, Románia) vagy a szigetekkel rendelkező (például Görögország, Portugália, Spanyolország) tagállamok, a szigetországok (Ciprus, Írország, Málta) vagy a tengerparttal nem rendelkező államok (köztük hazánk) – egyébként még egymástól is különböző – érdekei. Ezzel is összefüggésben változatosan fejlődtek a közlekedési alágazatok: napjainkra a közút szinte mindenhol a legnagyobb részt szakítja a közlekedési munkamegosztásból, egyes helyeken ugyanakkor fajlagosan jelentős a vasút⁶⁹ (például balti államok, Szlovákia), a tengerhajózás (például Hollandia, Belgium) vagy a belvízi hajózás szerepe (például Románia, Bulgária), esetenként pedig a belföldi légi közlekedése (például Spanyolország esetében a szárazföldtől távol fekvő szigetek miatt), miközben bizonyos országokban ezeknek semmilyen szerepük nincs.

⁶⁶ Brömmelstroet–Nowak (2008): i. m.

⁶⁷ Oszter Vilmos: Transport policies in Hungary – historical background and current practice for national and regional level. *European Transport Research Review*, 9. (2017), 20. 1–14.

⁶⁸ Az eltérő érdekek egy példája a járművezetők munkakörülményeivel, a nemzetközi áru fuvarozásban részt vevő járművezetők kiküldetési szabályaival és az e piachoz való hozzáféréssel kapcsolatban 2020-ban elfogadott úgynevezett mobilitási csomag, amely hazánk és más kelet- és közép-európai tagállamok álláspontja szerint a közúti áru fuvarozóink versenyelőnyét adminisztratív megkötésekkel igyekszik korlátozni a nyugat-európai versenytársak javára.

⁶⁹ Míg a kontinens jelentős részén általánosan a normál nyomtávolságot (1435 mm) alkalmazzák, egyes országokban ettől eltérő vált általánossá, például az Ibériai-félszigeten 1668 mm, a szovjet (utód)államokban 1524, majd 1520 mm.

Az ország(csoport)ok sajátos érdekeivel kapcsolatban e helyt két, hazánkat is érintő európai ügyet érdemes kiemelni. Az egyik az országok közös térségi törekvéseinek⁷⁰ megvalósítását szolgáló makroregionális együttműködés: Magyarország esetében a Duna régióra vonatkozó stratégia⁷¹ tanulmányok és kísérleti projektek révén erősíti az országok közötti kohéziót, a prioritási területek között a közúti, vasúti és légi alágazat céljai mellett – elsősorban a stratégia nevében is viselt folyamra utalva – a belvízi hajózást külön is kiemelve. A másik pedig maga a TEN-T-program, amelynek határon átnyúló (közvetlen) és szupranacionális (közvetett) hatásainak⁷² kiaknázására a tagállamok változatos lépéseket tesznek. A programba hazánk már a csatlakozás előtt bekapcsolódott a transzeurópai hálózatok kiterjesztése, azaz a páneurópai folyosók rendszere és az akkori bővítési térségben hiányzó kapcsolatok fejlesztését szolgáló TINA-folyamat⁷³ révén. Magyarországot napjainkban három törzshálózati folyosó (mediterrán; keleti/keletmediterrán; Rajna–Duna) is közvetlenül érinti.

Következtetések

Az európai közlekedéspolitika fejlődése kapcsán két nagyobb állomást jelölhetünk ki: a kiindulást jelölő 1957-et, amikor a Római Szerződés a közlekedést a közös politikát igénylő témák közé sorolta, majd 1992-t, amikor hosszú tétlenkedés után megjelent a közös közlekedéspolitika első fehér könyve. Több kisebb „megálló” is figyelmet érdemel: 1985 (amikor az Európai Bíróság a tétlenségért elmarasztalta a Tanácsot), 2001 (amikor megjelent a részletesebb, a bővülő Európai Unió új kihívásaira válaszokat kereső fehér könyv), majd 2011 (az immár kibővült EU egységes közlekedési térségének létrehozását meghirdető fehér könyv kiadásának éve). Mindehhez szorosan kapcsolódik az 1990-es évek eleje óta újra és újra felülvizsgált transzeurópai közlekedési hálózatok programja, amelynek végrehajtása (2030-ig, illetve 2050-ig) az európai integráció egyik kulcskérdésévé vált. A program más geopolitikai környezetben fogant alapelvei közben változatlanok maradtak: az Unió területeinek hálózati összekapcsolása és a hálózat egységesítése annak ellenére is a belső piac megteremtésének egyik záloga maradt, hogy a bővítések ered-

⁷⁰ A regionalizmus szerepével kapcsolatban részletesebben lásd Egyházy Zoltán: *Magyarország közlekedési kapcsolatai az európai térségfejlesztésben és a regionális együttműködésben*. PhD-értekezés. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem, 2007.

⁷¹ Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye: Az Európai Unió Duna régióra vonatkozó stratégiája*. COM(2010)715 (2010. december 8.).

⁷² Job van Exel – Sytze Rienstra – Michael Gommers – Alan Pearman – Dimitrios Tsamboulas: EU Involvement in TEN Development: Network Effects and European Value Added. *Transport Policy*, 9. (2002), 299–311.

⁷³ A páneurópai (vagy Helsinki-) folyosók az 1991 és 1997 között zajló páneurópai közlekedési konferenciák (1991: Prága, 1994: Kréta, 1997: Helsinki) eredményeként a transzeurópai hálózat keleti kiterjesztésére létrehozott terv. A TINA (*Transport Infrastructure Needs Assessment*) 1996-tól tizenegy potenciálisan csatlakozó országban szolgálta az infrastruktúra-fejlesztési szükségletek felmérését, sőt, végül konkrét fejlesztésre váró hálózati elemeket is kijelölt Közép- és Kelet-Európában. Részletesen lásd Fleischer Tamás: Transzeurópai folyosók. A meglévők hosszabbítgatása vagy egy összeurópai hálózat kialakítása? In Glatz Ferenc (szerk.): *A Balkán és Magyarország: Váltás a külpolitikai gondolkodásban? Magyarország az ezredfordulón. Stratégiai tanulmányok a Magyar Tudományos Akadémián*. Budapest, MTA Társadalomkutató Központ – Európa Intézet, 2007. 365–379.

ményeként az EU térképe (és vele a közlekedést érintő érdekek viszonyrendszere) már teljesen más képet mutat.

A közlekedéspolitika fejlődési folyamata során a hangsúlyok időről időre változtak: a szakpolitika tartalmának és terjedelmének keresése, a belső piac megteremtését szolgáló (verseny)sabályok lefektetése, az infrastruktúra-hálózatok összehangolt kialakításának terve, a kapcsolódó fejlesztések közös koordinálása után az ezredforduló időszakától egyre inkább érvényre jutnak a rendszerelképzelések,⁷⁴ a 21. század második évtizedétől pedig napirendre került a közlekedés szerepének újraértelmezése. Ahogy a fenntarthatósági célok és a társadalmi-gazdasági változások eredményeként a közlekedéstervezést felváltotta a mobilitástervezés,⁷⁵ úgy a szakpolitika is a mobilitást és ennek környezeti, munkahelyteremtő, szociális, élhetőséggel összefüggő szempontjait helyezi középpontba. Minthogy a közlekedési rendszer nélkülözhetetlen, a fenntarthatóság mellett 2020-ban az ellenálló képesség is a szakpolitika fő céljai közé került. Mindeközben a digitalizáció és az automatizáció rohamos fejlődése a korábbiaknál is kiterjedtebb intelligens mobilitási megoldásokat ígér. Ezek, bár új kihívások elé állítják a közlekedéspolitikát (ilyenek például az önműködő technológia etikai és jogi kérdései), jelentős eredményeket hozhatnak a közlekedés negatív hatásainak mérséklésében és megszüntetésében, különösen a környezetvédelem és a közlekedésbiztonság területén.

Felhasznált irodalom

6/2005. sz. különjelentés a transzeurópai közlekedési hálózatról (TEN-T).

A Tanács 91/440/EGK (1991. július 29.) irányelve a közösségi vasutak fejlesztéséről.

A Tanács 1698. ülésének jegyzőkönyve. PRES/93/173. Luxembourg.

A Tanács 3820/85/EGK rendelete (1985. december 20.) a közúti fuvarozásra vonatkozó egyes szociális jogszabályok összehangolásáról.

A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development. COM/2001/0264 (2001. május 15.).

Angyal Zoltán: *Légiközlekedési jog az Európai Unióban.* Budapest, HVG-ORAC, 2011.

Az Európai Bíróság 13/83. sz. ügyben hozott ítélete. Európai Parlament kontra az Európai Közösségek Tanácsa.

Az Európai Parlament és a Tanács 1315/2013/EU rendelete (2013. december 11.) a transzeurópai közlekedési hálózat fejlesztésére vonatkozó uniós iránymutatásokról és a 661/2010/EU határozat hatályon kívül helyezéséről.

Az Európai Parlament és a Tanács 1316/2013/EU rendelete (2013. december 11.) az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz létrehozásáról, a 913/2010/EU rendelet módosításáról és a 680/2007/EK és 67/2010/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

Az Európai Parlament és a Tanács 1346/2001/EK határozata (2001. május 22.) a tengeri kikötők, belvízi kikötők és a kombinált áru fuvarozási terminálok.

⁷⁴ Fleischer (2008): i. m.

⁷⁵ Elég a települési környezetben alkalmazott fenntartható városi mobilitási tervek (*Sustainable Urban Mobility Plan – SUMP*) egységes európai útmutatójára gondolni. Lásd Siegfried Rupprecht – Lasse Brand – Susanne Böhler-Baedeker – Lisa Marie Brunner: *Útmutató a fenntartható városi mobilitási terv (SUMP) kidolgozásához és megvalósításához.* Közlekedéstudományi Intézet – Mobilissimus. 2019.

- Az Európai Parlament és a Tanács 1692/96/EK határozata (1996. július 23.) a transzeurópai közlekedési hálózat fejlesztésére vonatkozó közösségi iránymutatásokról.
- Az Európai Parlament és a Tanács 884/2004/EK határozata (2004. április 29.) a transzeurópai közlekedési hálózat fejlesztésére vonatkozó közösségi iránymutatásokról szóló 1692/96/EK határozat módosításáról.
- Balázs Péter: *Az Európai Unió külpolitikája és a magyar–EU kapcsolatok fejlődése*. Budapest, KJK–KERSZÖV, 2003.
- Bizottsági szolgálati munkadokumentum: *The implementation of the 2011 White Paper on Transport “Roadmap to a Single European Transport Area – towards a competitive and resource-efficient transport system” five years after its publication: achievements and challenges* (2016. július 1.). SWD(2016)226.
- Brömmelstroet, Marco te – Tobias Nowak: How a Court, a Commissioner and a Lobby Group Brought European Transport Policy to Life in 1985. *GeoJournal*, (2008), 72. 33–44. Online: <https://doi.org/10.1007/s10708-008-9163-7>
- Button, Kenneth: The Good, the Bad and the Forgettable – or Lessons US can Learn from European Transport Policy. *Journal of Transport Geography*, 6. (1998), 4. 285–294. Online: [https://doi.org/10.1016/S0966-6923\(98\)00013-1](https://doi.org/10.1016/S0966-6923(98)00013-1)
- Collinson, Dale S.: Economic Regulation of Transport Under the Common Transport Policy of the European Communities. *Stanford Law Review*, 24. (1972), 2. 221–346. Online: <https://doi.org/10.2307/1227876>
- Council Resolution of 17 December 1990 on the Development of a European High-speed Rail Network. 91/C 33/01.
- Council Decision of 29 October 1993 on the Creation of a Trans-European Combined Transport Network. 93/628/EEC.
- Council Decision of 29 October 1993 on the Creation of a Trans-European Inland Waterway Network. 93/630/EEC.
- Council Decision of 29 October 1993 on the Creation of a Trans-European Road Network. 93/629/EEC.
- Czékus Bálint: Közlekedéspolitika. In Kengyel Ákos (szerk.): *Az Európai Unió közös politikái*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2016.
- Egyházy Zoltán: *Magyarország közlekedési kapcsolatai az európai térségfejlesztésben és a regionális együttműködésben*. PhD-értekezés. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem, 2007.
- Erdmenger, Jürgen: *The European Community Transport Policy. Towards a Common Transport Policy*. Aldershot, Gower, 1983.
- Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye a közös közlekedéspolitikai cselekvési programról 1995–2000*. COM(95)302 (1995. július 12.).
- Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye a Tanács részére a közös közlekedéspolitika előrehaladásáról*. COM(73)1725 (1973. október 24.).
- Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye – A transzeurópai közlekedési hálózat fejlesztése. Innovatív finanszírozási megoldások és az elektronikus autópályadíj-beszedési rendszerek átjárhatósága*. COM(2003)132 (2003. április 23.).
- Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye – Az alacsony kibocsátású mobilitás európai stratégiája*. COM(2016)501 (2016. július 20.).
- Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye – Az alacsony kibocsátású mobilitás megteremtése. A Földet védelmező, a polgárait jogokkal felruházó, az iparágai és munkavállalói számára biztonságot nyújtó Európai Unió*. COM(2017)675 (2017. november 8.).
- Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye – Az Európai Unió Duna régióra vonatkozó stratégiája*. COM(2010)715 (2010. december 8.).

- Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye – Európa mozgásban. A mindenkit megillető tiszta, versenyképes és összekapcsolt mobilitás felé való, társadalmilag igazságos átmenet programja*. COM(2017)283 (2017. május 31.).
- Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye – Fenntartható és intelligens mobilitási stratégia – az európai közlekedés időtálló pályára állítása*. COM(2020)789 (2020. december 9.).
- Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye – Tartsuk mozgásban Európát! – Fenntartható mobilitás kontinensünk számára. Az Európai Bizottság 2001. évi közlekedéspolitikai fehér könyvének félédei felülvizsgálata*. COM(2006)314 (2006. június 22.).
- Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye – Útiterv az egységes európai közlekedési térség megvalósításához – Úton egy versenyképes és erőforrás-hatékony közlekedési rendszer felé*. COM(2011)0144 (2011. május 28.).
- Európai Gazdasági és Szociális Bizottság: *Zöld könyv: A városi mobilitás új kultúrája felé*. COM(2007)551 (2007. szeptember 22.).
- Európai Parlament: *Az Európai Unió ismertetése: A transzeurópai hálózatok finanszírozása*. Online: www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU_3.5.2.pdf
- European Commission: *Towards Trans-European networks for a Community action programme*. COM(90)585 (1990. december 10.).
- Fehér könyv a közös közlekedéspolitika jövőbeli fejlődéséről. COM(92)494 végleges (1992. december 2.).
- Fehér könyv a növekedésről, versenyképességről, foglalkoztatásról. COM(93)700 (1993. december 5.).
- Fehér könyv – Méltányos infrastruktúra-használati díjak: az Európai Unió közlekedési infrastruktúráinak árképzésére vonatkozó közös keretrendszer fokozatos megteremtése. COM(1998)0466 (1998. július 22.).
- Fleischer Tamás: Közlekedéspolitika az Európai Unióban. Az Unió alkalmazkodása a globális folyamatokhoz. *Köz-Gazdaság*, 3. (2008), 4. 95–106.
- Fleischer Tamás: Közlekedés és fenntarthatóság – különös tekintettel az EU 2011-es közlekedési fehér könyvére. *Európai Tükör*, 16. (2011), 5. 23–38.
- Fleischer Tamás: Transzeurópai folyosók. A meglévők hosszabbítgatása vagy egy összeurópai hálózat kialakítása? In Glatz Ferenc (szerk.): *A Balkán és Magyarország: Váltás a külpolitikai gondolkodásban? Magyarország az ezredfordulón. Stratégiai tanulmányok a Magyar Tudományos Akadémián*. Budapest, MTA Társadalomkutató Központ – Európa Intézet, 2007. 365–379.
- Giorgi, Liana – Michael Schmidt: European Transport Policy – a Historical and Forward Looking Perspective. *German Policy Studies*, 2. (2002), 4. 1–19.
- Greaves, Rosa: The Single European Transport Area and sustainability of the transport industry. In Eftestøl-Wilhelmsson, Ellen – Suva Sankari – Anu Bask (szerk.): *Sustainable and Efficient Transport. Incentives for Promoting a Green Transport Market*. Cheltenham–Northampton, Edgar Elgar, 2019. 34–50.
- Hallstein, Walter: *Europe in the Making*. London, George Allen and Unwin, 1972.
- High Level Group on the Trans-European Transport Network: *Report* (2003. június 27.). Online: https://ec.europa.eu/ten/transport/revision/hlg/2003_report_kvm_en.pdf
- Jürgensen, Harald – Dieter Aldrup: *Verkehrspolitik im europäischen Integrationsraum*. Baden-Baden, Nomos, 1968.
- Majewska, Magdalena: European Union Transportation Policy from the Treaty of Maastricht up to Now. *Studia Iuridica et Politica Iauriensis*, 1. (2014), 1. 75–86.
- Memorandum of the General Lines of the Common Transport Policy, VII/COM(61)50-E.
- Munkácsy András – Jászberényi Melinda: A közúti közlekedés, a városi mobilitás és a turizmus. In Jászberényi Melinda – Munkácsy András (szerk.): *Közlekedés, mobilitás, turizmus*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2018. Online: <https://doi.org/10.1556/9789634542292>

- Osztér Vilmos: Transport Policies in Hungary – Historical Background and Current Practice for National and Regional Level. *European Transport Research Review*, 9. (2017), 20. 1–14. Online: <https://doi.org/10.1007/s12544-017-0236-x>
- Pantazi, Tania – Vasileios Vlachos: European Union Transport Policy. Post-crisis Challenges. In Vasileios Vlachos – Aristidis Bitzenis (szerk.): *European Union. Post Crisis Challenges and Prospects for Growth*. Cham, Palgrave Macmillan, 2019. 89–110. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-030-18103-1_5
- Ponti, Marco – Andrea Boitani – Francesco Ramella: The European Transport Policy: Its Main Issues. *Case Studies on Transport Policy*, 1. (2013), 1–2. 53–62. Online: <https://doi.org/10.1016/j.cstp.2013.07.002>
- Potóczki György: *Közlekedéspolitika*. Budapest, Dialóg Campus, 2017.
- Presidency Conclusions. European Council Meeting on 9 and 10 December 1994 in Essen (Annex I).
- Rupprecht, Siegfried – Lasse Brand – Susanne Böhler-Baedeker – Lisa Marie Brunner: *Útmutató a fenn tartható városi mobilitási terv (SUMP) kidolgozásához és megvalósításához*. Közlekedéstudományi Intézet – Mobilissimus. 2019. Online: www.kti.hu/wp-content/uploads/2021/01/SUMP_utmutato_2.-ki-adas_magyar.pdf
- Schipper, Frank: *Driving Europe. Building Europe on Roads in the Twentieth Century*. Amsterdam, Aksant, 2008. Online: <https://doi.org/10.2307/j.ctt6wp5kk>
- Schmidt, Michael – Liana Giorgi: Successes, Failures and Prospects for the Common Transport Policy. *Innovation*, 14. (2001), 4. 293–313. Online: <https://doi.org/10.1080/13511610120106110>
- Schot, Johan: Transnational Infrastructures and European Integration. A Conceptual Exploration. In Christophe Bouneau – David Burigana – Antonio Varsori (szerk.): *Trends in Technological Innovation and the European Construction. The Emerging of Enduring Dynamics?* Euroclio no. 56. Brussels, Peter Lang, 2010. 97–122.
- Stead, Dominic: Mid-term review of the European Commission's 2001 Transport White Paper. *European Journal of Transport and Infrastructure Research*, 6. (2006), 4. 365–370.
- Tánczos Lászlóné: A közös közlekedéspolitika értékelése. *Európai Tükör*, 16. (2011), 5. 10–22.
- The Group of Personal Representatives of the Heads of State or Government: Trans-European Networks. Report*. Luxembourg, Az Európai Közösségek Kiadóhivatala, 1995.
- Trans European Network (TEN-T). Online: https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/infrastructure-and-investment/trans-european-transport-network-ten-t_hu
- Turner, Colin: Trans-European networks: The White Paper and Beyond. *Intereconomics*, 29. (1994), 5. 253–258. Online: <https://doi.org/10.1007/BF02926385>
- Van Exel, Job – Sytze Rienstra – Michael Gommers – Alan Pearman – Dimitrios Tsamboulas: EU Involvement in TEN Development: Network Effects and European Value Added. *Transport Policy*, 9. (2002), 299–311. Online: [https://doi.org/10.1016/S0967-070X\(02\)00016-1](https://doi.org/10.1016/S0967-070X(02)00016-1)