

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „A pályaudvarok szerepe a kibővített Európai Unió agglomerációiban és városaiban”

(2006/C 88/03)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2005. február 10-én úgy határozott, hogy Működési Szabályzata 29. cikkének (2) bekezdése alapján véleményt dolgoz ki a következő tárgyban: „A pályaudvarok szerepe a kibővített Európai Unió agglomerációiban és városaiban”

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Közlekedés, energia, infrastruktúra és információs társadalom” szekció véleményét 2006. január 31-én elfogadta. (Előadó: Tóth János.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2006. február 14–15-én tartott 424. plenáris ülésén (a február 14-i ülésnapon) 139 szavazattal 2 ellenében, 4 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Javaslatok

1.1 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság szorgalmazza, hogy a jelen véleményben írtak épüljenek be „Az európai közlekedési politika 2010-re: Itt az idő dönteni” c. fehér könyv (COM(2001)370) jelenleg folyó felülvizsgálatának eredményeképpen kialakuló anyagba.

1.2 Mélyrehatóan meg kell vizsgálni a személyforgalmi pályaudvarok helyét a vasúti infrastruktúrában, különösen mivel egyaránt részét képezik a vasúti infrastruktúrának és a városi szolgáltatásoknak, valamint Európa építészeti örökségének.

1.3 A pályaudvarokkal szemben támasztott igényeket széles körű szakmai és társadalmi egyeztetés talaján kell tovább vizsgálni, a harmadik évezred technológiai és technikai fejlődését figyelembe véve. Meg kell állapítani a reális igények alapján indokolt szabályozási formák alternatíváit az unió, a tagállamok és a régiók szintjén, a szubszidiaritás érvényesítése mellett.

1.4 Az utasbiztonság általános növelése, illetve a terrortámadásokkal szembeni védelem egyaránt a nemzetközi személyforgalmi pályaudvarokkal szemben megfogalmazott elvárások részét kell képeznie az uniós szabályozás kialakítása során.

1.5 A pályaudvar-fejlesztéseknek hangsúlyt kell kapniuk, különös tekintettel arra is, hogy e fejlesztések az új tagállamok szociális és gazdasági kohézióját biztosító lehetőségek motorjai.

1.6 Az Európai Beruházási Bank (EIB) bevonásával szükséges megvizsgálni a nemzetközi személyforgalmi pályaudvarok PPP és egyéb, megfelelő konstrukcióban történő strukturált fejlesztésének finanszírozási lehetőségeit.

1.7 Gondoskodni kell arról, hogy a pályaudvarok elsődlegesen az alapfeladathoz, azaz a közlekedéshez kapcsolódó funkciókat töltsék be, és ne váljanak egyéb tevékenységek, úgymint a fogyasztás és kereskedelem központjaivá.

1.8 Meg kell győződni arról, hogy a pályaudvar-fejlesztések egyrészt a fennálló munkahelyek megőrzése mellett mennek végbe, másrészt hogy további munkahelyek létesítését is elősegítik. Természetesen a fejlesztéseknek nem pusztán a közvetlen hatásait, hanem áttételes hatásukat is figyelembe kell venni.

1.9 Biztosítani kell azt, hogy a pályaudvarok fenntartása, illetőleg fejlesztése ne csak a nagyvárosi, valamint nemzetközi forgalmat kiszolgáló pályaudvarok esetében legyen prioritás, hanem olyan helyeken is, ahol a leghátrányosabb helyzetű régiók lakosságát és utazóközönségét szolgálják ki.

2. Bevezetés

2.1 Tömören megfogalmazhatjuk úgy is: a pályaudvar a vasúti közlekedés „kirakata”.

2.2 A közösségi szakmapolitika általános céljait a 2001-ben megjelent „Az európai közlekedési politika 2010-re: Itt az idő dönteni” c. fehér könyv (COM(2001)370) alapjaiban fenntartotta, ugyanakkor fokozott hangsúlyt helyezett a közúti közlekedést tehermentesíteni képes közlekedési módok fejlesztésére, valamint arra, hogy a felhasználó a közlekedéspolitikai fókuszába kerüljön.

2.3 A pályaudvarok szerepe lényeges az áruk, a személyek és a szolgáltatások szabad áramlásának érvényesítése érdekében. A pályaudvarok hozzájárulhatnak ahhoz, hogy a személyszállítás a lehető leggyorsabban, leghatékonyabban, akadálymentesen és megkülönböztetés nélkül történjen. Ennek biztosítékául szolgálhat az egységes belső piac zavartalan működése, az adminisztratív korlátok lebontása és a versenysemlegesség.

2.4 Az Unió közlekedési politikájának megfogalmazása a gazdasági és szociális kohézió elérésének is fontos eszköze, különös figyelemmel a tisztességes verseny érvényesülésére, a közlekedésbiztonság javítására, valamint a környezeti kapcsolatok és hatások szempontjainak hangsúlyozására.

2.4.1 A vasút revitalizációja kapcsán a fehér könyv megállapítja, hogy a vasúti szektor visszas jegyekkel bír: egyrészt a magas teljesítményű, nagysebességű vasúti hálózatok jellemzik, modern pályaudvarokkal, másrészt nem egyszer korszerűtlen, elavult szolgáltatásban van része az utasoknak, ahol előfordul, hogy elhanyagolt, balesetveszélyes állomások szolgálják ki őket, a helyi érdekű vonalak keverednek a túlszűfolt helyközi járatokkal, és a járatok késése is tapasztalható.

2.4.2 A fehér könyv rávilágít arra, hogy beruházásokkal kell ösztönözni a nagysebességű vasúti hálózat és a légi közlekedés együttműködéséből eredő igényeket, különös tekintettel azokra a pályaudvarokra, amelyek repülőtéri forgalmat is kiszolgálják. Több helyen érinti a pályaudvarok szerepét az utasok mozgását megkönnyítő szolgáltatások kapcsán, kiemelve a poggyászkézelt.

2.5 Az unió első és második vasúti csomagjának ⁽¹⁾ elfogadásával folyamatosan előrehaladt az áruforgalom liberalizációjában, majd a minőségi követelmények egységesítésében. Az EGSZB hasonló hatásokat remél a harmadik vasúti csomagtól. A személyforgalommal kapcsolatos lépések kidolgozása és végrehajtása még az uniói közösség előtt áll. A nemzetközi személyforgalom minőségi normáinak kialakításához és e normák országokon belüli továbbterjesztéséhez kapcsolható a jelen javaslat.

3. Szabályozási környezet

3.1 Az Európai Közösségek több rendeletben és irányelvben foglalkozik a vasút ügyével. Utalunk az Európai Vasúti Ügynökség létrehozásáról szóló rendeletre ⁽²⁾, a vasúti biztonságról ⁽³⁾, infrastruktúráról ⁽⁴⁾, a kapacitás allokációjáról ⁽⁵⁾, az interoperativitásról ⁽⁶⁾, valamint a Közösség vasútjainak fejlesztéséről szóló irányelvekre ⁽⁷⁾. Mindazonáltal megállapítható, hogy a pályaudvarokra a szabályozás legfeljebb érintőlegesen terjed ki.

3.2 Az Európai Bizottság elsősorban egységes technikai standardkövetelmények meghatározásával foglalkozik (pl. a platformok magasságának egységesítése annak érdekében, hogy azt

⁽¹⁾ Első vasúti csomag: 2001/12/EK irányelv – HL L 75., 2001.3.15., 1. o. (EGSZB-vélemény – HL C 209, 1999.7.22., 22. o.); 2001/13/EK irányelv – HL L 75., 2001.3.15., 26. o. (EGSZB-vélemény – HL C 209, 1999.7.22., 22. o.); 2001/14/EK irányelv – HL L 75., 2001.3.15., 29. o. (EGSZB-vélemény – HL C 209., 1999.7.22., 22. o.)

Második vasúti csomag: 2004/51/EK irányelv – HL L 164., 2004.4.30., 164. o. (EGSZB-vélemény – HL C 61., 2003.3.14., 131. o.); 2004/49/EK irányelv – HL L 164., 2004.4.30., 44. o. (EGSZB-vélemény – HL C 61., 2003.3.14., 131. o.); (EK) 881/2004 rendelet – HL L 164., 2004.4.30., 1. o. (EGSZB-vélemény – HL C 61., 2003.3.14., 131. o.) és 2004/50/EK irányelv – HL L 164., 2004.4.30., 114. o. (EGSZB-vélemény – HL C 61., 2003.3.14., 131. o.)

Harmadik vasúti csomag: COM(2004) 139 final, COM(2004) 142 final, COM(2004) 143 final, COM(2004) 144 final, valamint COM(2004) 140 final és SEC(2004) 236.

⁽²⁾ (EK) 881/2004 rendelet – HL L 164., 2004.4.30., 1. o. – EGSZB-vélemény – HL C 61., 2003.3.14., 131. o.

⁽³⁾ 2004/49/EK irányelv – HL L 164., 2004.4.30., 44. o. – EGSZB-vélemény – HL C 61., 2003.3.14., 131. o.

⁽⁴⁾ (EK) 881/2004 rendelet – HL L 164., 2004.4.30., 1. o. (EGSZB-vélemény – HL C 61., 2003.3.14., 131. o.)

⁽⁵⁾ 2001/12/EK irányelv – HL L 75., 2001.3.15., 1. o. (EGSZB-vélemény – HL C 209, 1999.7.22., 22. o.) és a 2004/51/EK irányelv – HL L 164., 2004.4.30., 164. o. (EGSZB-vélemény – HL C 61., 2003.3.14., 131. o.)

⁽⁶⁾ 2004/50/EK irányelv – HL L 164., 2004.4.30., 114. o. – EGSZB-vélemény – HL C 61., 2003.3.14., 131. o.

⁽⁷⁾ A 91/440/EGK irányelvet módosító COM(2004) 139 final

mozgáskorlátozottak is használhassák – 2001/16/EK irányelv). Az interoperabilitás elősegítéséhez tartozik a vasúti áramrendszerek, biztonsági rendszerek és egyéb technikai jellegű követelmények egységesítése, csakúgy mint a vezetői engedélyek egységesítése. Jelenleg a vasút versenyhátránya többek között tulajdonítható annak a ténynek, hogy technikai jellegű követelmények eltérése miatt egyes országok határain a vonatoknak várakozniuk kell (pl. nyomtáv szélesség, technikai változtatások a mozdonyon, mozdonyvezető-váltás).

3.3 A pályaudvarok témaköréhez kapcsolódóan különösen az utasok biztonságát, jogait előtérbe helyező irányelveknek van relevanciája (pl. 2001/16/EK). Jellemzően ilyen a harmadik vasúti csomag, amely az utasok jogainak érvényesítését tűzi ki célul: egyrészt, hogy időben, kényelmesen, a megfelelő tájékoztatás mellett juthassanak jegyeikhez (cserélhessék vissza azokat, amennyiben lehetséges), illetve tisztában legyenek az adott jegyhez kapcsolódó feltételekkel. Az irányelvek másik része a pályaudvarok biztonságának javítását célozza. A nagyvárosi pályaudvarok és olykor a szerelvények is, különösen a kisebb forgalmú órákban, gyakran szolgálnak erőszakos cselekedetek színhelyeül. Fokozott biztonsági követelmények felállítása, valamint segítség biztosítása a pályaudvar/vonat személyzete részéről egy nem kívánt esemény bekövetkeztekor bizonyára kedvezően befolyásolná az utazási hajlandóságot.

3.4 Az EGSZB tevékenysége folyamatosan követi a Bizottság munkáját, és a vasúti forgalom kapcsán is kialakította többek között a szociális aspektusokat, finanszírozási vonatkozásokat, nagyvárosi régiókat, transzeurópai közlekedési hálózatokat is vizsgáló szakvéleményeit. ⁽⁸⁾

4. Pályaudvar és intermodalitás

4.1 A pályaudvar mint az intermodalitás csomópontja

4.1.1 Ahhoz, hogy a jelentőségükből fokozatosan veszítők pályaudvarok fontossága ismét megemelkedjen a város számára, szükség volt egy katalizáló lépésre, amit a nagysebességű vasutak (TGV, HST, ICE) megjelenése, majd ezzel időben párhuzamosan Európában a transeurópai hálózatok (TEN) megfogalmazása képviselt. Amikor racionálissá vált a vasúti személyközlekedés egy olyan távolságra, amit korábban inkább csak repülőgép volt képes biztosítani (600-800 km), akkor a vasútállomásokra irányított utazóközönség nemcsak létszámában nőtt meg, hanem összetételében is megváltozott, és ezzel elkezdte felértékelni a város számára a vasútállomást.

4.1.2 A másik tényező, ami változást hozhat a vasútállomás mint közlekedési csomópont felfogásában, nem közvetlenül a nagysebességű vasutak szerepéhez kötődik, hanem inkább az elővárosok, agglomerációs övezetek használatmódjának változásához, ahol monofunkcionális alvóvárosok helyett sokpólusú, multifunkcionális, urbanizált térségek alakulhatnak ki. Mind ezen változások, valamint annak felismerése, hogy a városkörnyéki autós ingázó forgalom növekedésével az útépités nem feltétlenül tud lépést tartani, előtérbe állította az elővárosi és a városi közforgalmú közlekedés integrációjának igényét, a közlekedési társaságok közötti együttműködések kialakulását, a menetrendek, a tarifák, a jegyrendszerek összehangolását, az

⁽⁸⁾ CESE 130/2005, CESE 131/2005, CESE 119/2005 és CESE 120/2005, CESE 257/2005, CESE 1426/2004, CESE 225/2005, CESE 968/2004

utasforgalmi berendezések közös használatát. A Párizs elővárosában 2005. év vége előtt tapasztalt társadalmi mozgások ugyanakkor arra is rávilágítanak, hogy a társadalmi kohézió érdekében számos eszközt kell alkalmazni folyamatosan, és a folyamatok nem tekinthetők lezártak.

4.1.3 Ezen hálózatok fontos részét, sőt esetenként gerinclemét képezik az elővárosi vasutak. Ennek kapcsán az összetetlenség, bonyolult közlekedési hálózatok utastájékoztató rendszerének logikus módon kulcselemeit, mobilitási központjait képezik az erre kiválóan alkalmas vasútállomások, pályaudvarok.

4.1.4 Bár az elővárosi vasutakat fogadó pályaudvarok többnyire nem esnek egybe a TGV fogadóállomásaival, az integrációs kultúra összehozza a két folyamatot, és az újonnan épülő vagy átalakított állomások esetében alapvető igényé válik a korszerű, magas szintű intermodalitás biztosítása: mind a nemzetközi vonal és az országos vonalak között, mind pedig előbbiek és a városi közlekedés között.

4.2 Az intermodalitás transzeurópai normáinak kialakítása

4.2.1 A pályaudvarokkal szemben folyamatosan alakuló normák és elvárások fogalmazódnak meg. Régebben a vasútállomások a nemzet egészét hozták egymással kapcsolatba, és a nemzeti identitást segítették kialakítani. Nem a fizikai struktúra alakította ki a közös identitást – jóllehet sín, pálya nélkülözhetetlenek hozzá – hanem az állomások, a szabályok, a formák és a normák.

4.2.2 Ma nem cél a TEN mentén elhelyezkedő vasúti állomások egységesítése. Ma nem az épületek formái, hanem a szolgáltatások normái révén kell európai identitást kifejező vasútállomásokat kialakítani. Az egyik legfontosabb ilyen norma kell legyen az intermodális kapcsolatok olyan kialakítása, ami a helyi eszközök diverzitásának megőrzése mellett is minőségében megfelel azoknak a követelményeknek, ahogy egy soknyelvű Európában kell az utasokat tájékoztatni, vezetni és a továbbutazásukról gondoskodni. Három területet érdemes külön is nevesíteni: az utastájékoztató standardját, az intermodális kapcsolat normáit és a mobilitási központ funkció kialakítását.

4.2.3 E felhasználóbarát minőségi követelményeknek a TEN érintett állomásain bevezetésre ajánlott európai ajánlásokként, iránymutatásokként, de nem a TEN privilégiumaként kell megfogalmazódnuk, a szubszidiaritás elvének legteljesebb érvényesülése mellett. Ezért természetesen egyáltalán nem jelent problémát, ha a kialakuló standardok más állomásokon, más csomópontokon is megjelennek: ez nem rontaná, hanem javítaná az utazások minőségét.

5. Fejlesztési modellek

5.1 Nemzetközi összevetésben szinte minden ország eltérő kiindulással jutott el az állomások fejlesztéséig (közlekedési vagy városfejlesztési indíttatás, felülről kezdeményezett vagy piaci alapú, illetve mindezek különböző keverékei). Nagy-Britanniában, ahol az állomások átalakítását kizárólag a piaci folyamatokra bízta, a fejlesztések (a) a vasúti területekre korlátozódtak, (b) London belső részén, (c) az ingatlanboom idején (d) és szinte csupa iroda épült.

5.2 Svájcban környezettudatos nemzeti program készült a vasút és a tömegközlekedés modernizálására, S-Bahn rendszerrel (Zürich, Basel, Bern), és jóllehet a vasút pénzügyi nehézségei szükségessé tették az állomáskörnyéki tulajdon értékesítését, ez nem eladás, hanem a vasúttal közösen kialakított programok keretében ment végbe (így a befektetők mellett a város, a kormányzat és a vasút érdekei is érvényesültek).

5.3 Svédországban a privatizált, de nem fragmentált vasút volt a kezdeményező, partnerei pedig az önkormányzatok voltak. A cél modern utazási központok kialakítása volt: vonat-, busz-, taxi-, parkolólevesítmények megvalósítása közös fedél alatt. A megállapodások egyaránt érintették tehát a helyi hatóságokat és a különböző utazási módokat.

5.4 Franciaországban a fő hajtóerő a TGV központilag elhatározott építése volt, ezen belül is a Párizssal való kapcsolat kialakítása. A helyi szint a megállóért történő lobbizás folyamatába kapcsolódott be.

5.5 Hollandiában a közlekedési és a környezetvédelmi kormányzat és a vasút 1986-ban meghirdette az állomások környékének sűrítési programját a kompakt városfejlesztés elvével és a tömegközlekedés támogatásával összhangban. A privatizáció előtt a vasút és az önkormányzatok igen nehezen jutottak el további partnerek bevonásáig.

5.6 A fenti példák tanúsítják annak fontosságát, hogy a csomóponti értékeket képviselő (közlekedési) és a „hely” értékeit képviselő (városi) megfontolások már kezdettől jelen legyenek a tervezésben, és ne csak az egyik oldal szempontjai érvényesüljenek. Hasonlóképpen a piaci és pénzügyi megfontolásoknak együtt kell megjeleníteniük a városi és hálózati érdeket képviselő átfogóbb szempontokkal, annak elkerülése érdekében, hogy a folyamatokat kizárólag rövid távú konjunkturalis érdekek vezéreljék, vagy éppen ellenkezőleg, a rózsás tervekben kimaradjon a finanszírozhatóság szempontja. A szakirodalom rámutat arra, hogy a megállapodások jobban létre tudtak jönni ott, ahol új területen épült az állomás (Lille), míg máshol a meglévő számos érdekeltség és ellenérdekeltég sokszor nagyon megnehezítette az előrehaladást.

6. Uniósi fejlődési irányok

6.1 Indokoltnak tűnik, hogy kiépüljön egy olyan horizontális együttműködés az Európai Bizottságon belül, amely lehetővé teszi, hogy a munkatársak a szektorok szerinti metszetben tekinthessék át a strukturális alapok keretében megvalósuló projekteket. Ez az áttekintés lehetővé teszi majd, hogy szektorok szerinti felbontásban lehessen megállapítani, hogy adott tevékenységre/szektorra mekkora uniós forrás jut.

6.2 Szükségesnek látszik napirenden tartani azt a kérdést, hogy a mai vasút hagyományosat modernrel keverő ellentmondásosságának kialakulásában milyen szereppel bír a nagysebességű vasutak fejlesztése. Ezen hálózatok kiépítése úgy került ugyanis az érdeklődés homlokterébe, hogy közben kiszakadt a hagyományos vasúti rendszerből. Mivel roppant költséges fejlesztésekről van szó, ezek szükségszerűen más potenciális fejlesztések elől vonják el a forrásokat. Franciaországban például a TGV-fejlesztések okán a hagyományos vasúti infrastruktúra bizonyos szakaszokon olyannyira leromlott, hogy jelentős sebességkorlátozásokat kellett bevezetni számos szakaszon. Ez jelentős idővesztést jelent a használók (utasok és teherszállítást megrendelők) számára. Kérdéses, hogy ez milyen arányban van a nagysebességű vonalak használóinak időnyereségével.

6.3 A társadalmi kohéziót, elmaradottabb régiók integrálását célzó politika szolgálatában sokkal inkább a hagyományos vasúti vonalak fejlesztése és népszerűsítése kell, hogy álljon, hiszen a nagysebességű vasutak csak átszáguldanak e területeken, így nem teszik lehetővé azok számára a forgalomba történő bekapcsolódást. A nagysebességű vonalak kiépítése mellett talán célszerűbb volna hangsúlyt helyezni a hagyományos vasúti járatokra, valamint az azt kiszolgáló infrastruktúra felújítására (upgrade). Mindezen fejlesztések, illetve felújítások első találkozási pontja az utazóközönséggel a pályaudvar.

7. Pályaudvar-fejlesztési szempontok

7.1 Komoly veszélye van annak, hogy jelentős befektetések segítségével rövid távú érdekek mentén – akár csupán kizárólag ingatlanspekulációs okokból – éppen a vasútnak az utazóközönség, a város szempontjából megmutatkozó tényleges értékeit számolják fel. Ilyen gyakorlat, amikor a vasút veszteségeségére hivatkozva az értékes belsővárosi területeket eladják, és a vasút korábbi helyén irodákat, bevásárlóközpontokat alakítanak

ki. Ezzel szemben érdemes átgondolni a következő szempontokat.

7.2 Nemcsak a nagysebességű vasútnak, hanem minden nemzetközi vasúti kapcsolatnak, így a TEN-hálózat valamennyi elemének is fontos előnye, ha városközpontokat városközpontokkal kapcsolnak össze közvetlenül.

7.3 Éppen a belső városi területeken indokolt olyan sűrű tömegközlekedési kapcsolat kialakítása, amely a vasútállomást a város valamennyi részével jól összekapcsolja.

7.4 A vasútállomás a közlekedési szövetségben dolgozó közlekedési módok számára kínálózó mobilitási központ, tájékoztató centrum.

7.5 A város belső részén elhelyezkedő pályaudvarról célszerű a város repülőterét érintő kapcsolatot is kialakítani.

7.6 Nem külön a vasúti területet kell értékesíteni, hanem a terület városi pozícióját és logisztikai pozícióját együttesen értékelve kell a város számára hosszú távon maximális értéket elérni.

7.7 A tapasztalatok szerint a városi szövet és a vasútállomás közötti éles funkcionális határok fokozatosan elmosódnak, és a vasúti pályaudvar éppen a gazdag városi szolgáltatási funkciók befogadásával válik rentábilis és egyben vonzó közterületté.

7.8 Mindemellert későbbi nagysebességű vasúti állomás céljára nem szükségképpen a meglévő fő személypályaudvarok valamelyike jelenti az ideális helyszínt. Az eddig legsikeresebb akciók alapján a városon belüli, de a hagyományos városközpontnak alternatíváját jelentő, új városközpont kiépítésével lehet a vasúti fejlesztésből adódó energiákat a város fejlesztési lendületével legjobban összegezni. (Ugyanakkor azt is látni kell, hogy a leggyakrabban idézett példák, többek között Lille, mind-egyike speciális és rendkívüli helyzetnek tekinthető, aligha másolható.)

7.9 A példák vizsgálata általánosságban azt támasztja alá, hogy a nemzetközi személyforgalmi pályaudvarok fejlesztése kapcsán az állam, a városi közigazgatás és a vállalkozói tőke a vasúttársasággal együttműködve átfogó értékeket megvalósító fejlesztési projekteket hozhat létre a nemzetközi személyforgalmi pályaudvarok korszerűsítésével.

Brüsszel, 2006. február 14.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság

elnöke

Anne-Marie SIGMUND