



BUDAPESTI
KÖZLEKEDÉSI
KÖZPONT

Városnéző autóbuszok fővárosi közlekedésének szabályozási koncepciója

Egyeztetési változat

Budapest, 2012. április 5.

Budapesti Közlekedési Központ
Zártkörűen Működő Részvénytársaság
cégjegyzékszám: 01-10-046840
ikt.szám:

cím: 1052 Budapest, Városház u. 9-11.
telefonszám: +36 1 999 9493
fax: +36 30 774 1001
web: www.bkk.hu
e-mail: bkk@bkk.hu

| | |
|---|-----------|
| 1. VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ | 3 |
| 2. ELŐZMÉNYEK, HÁTTÉR | 5 |
| 2.1. Előzetes tanulmányok | 5 |
| 2.2. A Fővárosi Közgyűlés kapcsolódó döntései..... | 6 |
| 2.3. Jogszabályi háttér bemutatása..... | 7 |
| 3. A VÁROSNÉZŐ AUTÓBUSZOK KÖZLEKEDÉSÉNEK JELENLEGI HELYZETE A FŐVÁROSBAN | 8 |
| 3.1. Piaci szegmens ismertetése | 8 |
| 3.2. Előzetes tanulmányok közlekedési helyzetre irányuló felméréseinek összefoglalása . | 9 |
| 3.3. A fővárosi városnéző autóbuszos szolgáltatások aktuális problémái | 13 |
| 4. A VÁROSNÉZŐ AUTÓBUSZOS SZOLGÁLTATÁSOK SZABÁLYOZÁSÁNAK NEMZETKÖZI PÉLDÁI..... | 17 |
| 5. VÁROSNÉZŐ AUTÓBUSZOS SZOLGÁLTATÁSOK SZABÁLYOZÁSÁNAK CÉLJAI | 21 |
| 6. A VÁROSNÉZŐ AUTÓBUSZOS SZOLGÁLTATÁSOK SZABÁLYOZÁSI VÁLTOZATAINAK ELEMZÉSE | 22 |
| 6.1. Lehetséges szabályozási változatok bemutatása | 22 |
| 6.2. Összehasonlító elemzés..... | 23 |
| 7. JAVASLAT A FŐVÁROSI VÁROSNÉZŐ AUTÓBUSZOS SZOLGÁLTATÁSOK SZABÁLYOZÁSÁRA..... | 26 |
| 7.1. Szabályozási javaslat..... | 26 |
| 7.2. Kiegészítő javaslatok..... | 27 |
| 7.3. Szükséges helyszíni beavatkozások..... | 30 |
| 8. IRODALOMJEGYZÉK | 31 |
| 9. MELLÉKLET | 32 |

1. Vezetői összefoglaló

Budapest frekventált turisztikai területein a turista- és városnéző buszok közlekedésének jelenleg számos problémája van (pl. piaci szabályozatlanság, környezetszennyezés, parkolási problémák), amelyek miatt ezen autóbuszos szolgáltatások ma megbízhatatlanul, esetenként a szolgáltatások igénybevevőit károsító, valamint közlekedési konfliktusokat okozó módon bonyolódnak, amelyek a főváros megítélését rontják, illetve a belvárosi övezet közlekedését nehezítik. A Budapesti Közlekedési Központ (a továbbiakban BKK) a főváros közlekedésének szervezőjeként e problémák megoldását és a városnéző- valamint turistabuszok közlekedési rendszerének egységes koncepció mentén történő szabályozását célozza. Jelen dokumentum az előre meghirdetett menetrend szerint közlekedő városnéző szolgáltatások szabályozási módszerének kiválasztását és megalapozását célozza.

Az egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi CCI. törvény módosította az autóbusszal végzett menetrend szerinti személyszállításról szóló 2004. évi XXXIII. törvényt. A módosítással a Fővárosnak lehetősége nyílik a menetrendszerű városnéző autóbuszos szolgáltatások a mainál szélesebb körben, önkormányzati rendeletben történő szabályozására. A Fővárosi Közgyűlés által 2012. február 29-én elfogadott a Főváros közlekedésszervezési feladatainak ellátásáról szóló önkormányzati rendelet a BKK-t, mint közlekedésszervezőt jelöli ki az autóbusszal végzett külön célú menetrend szerinti szolgáltatóra vonatkozó járási engedély kiadását szabályozó fővárosi önkormányzati rendelet megalkotására. A BKK célja a helyi rendelet megalkotásához szükséges átfogó szabályozási koncepció kidolgozása, amelyet jelen dokumentum tartalmaz. A koncepció a városnéző autóbuszok közlekedésének jelenlegi helyzetéből kiindulva a nemzetközi szabályozási gyakorlat alapján javaslatot fogalmaz meg a városnéző autóbuszos szolgáltatások jogi és ügyviteli keretrendszerére, a járási engedélyek kiadási feltételeire, valamint azok ellenőrzési módjára.

A nemzetközi tapasztalatok alapján a városnéző autóbuszos szolgáltatások szabályozásának lehetséges céljai közül Budapest esetében – az aktuális problémákat figyelembe véve – elsősorban a piaci rendezetlenség felszámolása, az infrastruktúra használat szabályozása és a közlekedési rendszer zavartalanabbá tétele a legfontosabb városfejlesztési szándék.

A városnéző autóbuszos szolgáltatások szabályozására a BKK az alábbi lehetőségeket vizsgálta meg:

- a) Szabályozatlan verseny (a jelenlegi állapotnak megfelelő működés),

- b) Szabályozott verseny (feltételekhez kötött szolgáltatások),
- c) Koncesszióba adás (szolgáltatás jogának szabályozott átengedése nyilvános pályázat keretében egy vagy több vállalkozásnak),
- d) Fővárosi tulajdonú szolgáltató létrehozása.

A többszemponútú értékelés alapján a BKK megítélése szerint a menetrendszerű városnéző autóbuszok piacán jelenleg meglévő szabályozatlan verseny állapota fenntarthatatlan és egy szabályozottabb szolgáltatási rendszer kialakításának irányába szükséges lépéseket tenni. Az értékelés eredményéből adódóan a BKK elvben a szabályozott verseny és a koncesszióba adás változatát tartja megvalósíthatónak. Tekintettel a jelenlegi jogszabályi környezetre, különös tekintettel a koncesszióba adás megvalósításának jogi akadályaira, valamint a gyors beavatkozás szükségességére a BKK a menetrendszerinti városnéző autóbuszok közlekedési rendszerének két lépcsős szabályozását javasolja. Első lépcsőben egy gyorsan bevezethető, az alapvető szolgáltatási feltételeket meghatározó, azok ellenőrzését egyszerű módon biztosító, a kontrollált piaci működést előíró szabályozás bevezetése javasolt. Egy második, opcionális lépcsőben a szabályozott verseny tapasztalatain alapuló, széleskörű egyeztetések eredményeként kialakított koncessziós konstrukció kialakítása lehetne indokolt, amely egy lehetőség a szabályozott versenyből való továbblépésre, azonban erre a mai jogszabályi környezetben nem nyílik lehetőség.

Az első lépcsős piaci szabályozáshoz az egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi CCI. törvény által módosított, az autóbusszal végzett menetrend szerinti személyszállításról szóló 2004. évi XXXIII. törvény megfelelő jogalapot biztosít. A szabályozási javaslat járáti engedély meglétéhez köti a menetrendszerű városnéző autóbuszos szolgáltatások végzését, amely engedély megszerzéséhez a tervezett önkormányzati rendelet a jármű környezeti besorolására és arculatára, valamint a főváros közútjain való közlekedés útvonalára és a menetrend szerinti közszolgáltatás céljára kialakított megállóhelyek igénybevételére vonatkozóan ír elő feltételeket. A tervezett önkormányzati rendeletben meghatározott feltételek betartását a főváros közlekedésszervezési feladatainak ellátásáról szóló önkormányzati rendelet alapján a fővárosi közlekedésszervező, azaz a BKK ellenőrzi. A járáti engedély kiadását a főjegyző megtagadhatja, vagy az általa kiadott engedélyt visszavonhatja, ha a szolgáltató az önkormányzat rendeletében foglalt feltételek bármelyikének nem felel meg, vagy azokat nem tartja be.

Ezen szabályozási javaslat alapján a BKK egy, a Városnéző autóbuszok fővárosi közlekedésének szabályozásáról szóló rendelettervezetet készít elő.

2. Előzmények, háttér

A fővárosi turizmussal kapcsolatos teendők alapvetően a Főpolgármesteri Hivatal Kulturális, Turisztikai és Sport Főosztályának feladatkörébe tartoznak, azonban a turistaforgalom közlekedési vonatkozásai miatt folyamatosan adódnak forgalomszervezési feladatok is. Budapest frekventált turisztikai területein a turista- és városnéző buszok közlekedésének jelenleg számos problémája van:

- nem megfelelő piaci szabályozás,
- autóbuszok környezetszennyező volta,
- forgalomtechnikai akadályok,
- rövid- és hosszú idejű parkolási gondok.

Az említett akadályok és hiányosságok miatt ezen autóbuszos szolgáltatások ma megbízhatatlanul, helyenként a szolgáltatások igénybevevőit károsító, valamint közlekedési konfliktusokat okozó módon bonyolódnak, amelyek a főváros megítélését rontják, illetve a belvárosi övezet közlekedését nehezítik. A BKK a főváros közlekedésének szervezőjeként e problémák megoldását és a városnéző- valamint turistabuszok közlekedési rendszerének egységes koncepció mentén történő szabályozását célozza.

A turistaforgalom korszerű – megbízható és a közlekedési rendszer egészét is csak minimálisan zavaró – kiszolgálása érdekében átfogó, megvalósítható koncepció mentén beavatkozások szükségesek mind a turistabuszok, mind a városnéző autóbuszok közlekedésszervezési feladatai, illetve a menetrendszerű városnéző autóbuszos szolgáltatások szabályozásának vonatkozásában. E koncepció az előre meghirdetett menetrend szerint közlekedő városnéző autóbuszos szolgáltatások szabályozási módszerének kiválasztását és megalapozását célozza.

2.1. Előzetes tanulmányok

A turista- és városnéző buszok közlekedési rendszerének koncepciójával kapcsolatosan 2006-ban a BTH Budapesti Turisztikai Kht. megbízásából a Xellum Kft. – GfK Hungária – Közlekedés Kft. konzorciuma által „Budapest turistabusz tartózkodás és közlekedés rendszerének terve” című stratégia és megvalósíthatósági tanulmány készült. A tanulmány feltárta a budapesti turistabusz közlekedés jellemzőit és megállapította az alapvető problémákat, valamint ezek és a nemzetközi tapasztalatok alapján fejlesztési stratégiát fogalmazott meg. 2009-ben a Közlekedés Kft. „Turistabuszok új közlekedési rendszere

Budapesten” címmel újabb koncepciót alkotott. Ezen dokumentumok feltárták ugyan az aktuális hiányosságokat, azonban javaslataikból szinte semmi sem valósult meg.

2.2. A Fővárosi Közgyűlés kapcsolódó döntései

A fővárosi városnéző autóbuszok közlekedésével kapcsolatos problémák kezelését a 2589/2005. (11.24.) sz. Főv. Kgy. határozattal elfogadott „Budapest Főváros hosszú távú turisztikai koncepciója” kiemelt feladatként kezeli.

A Fővárosi Közgyűlés 2009 decemberében tárgyalta a „Javaslat a városnéző buszok indító és megállóhelyeinek rendezésére, illetve a megvalósítás költségeinek finanszírozására” című előterjesztést, amelynek nyomán indító- és megállóhelyek létesítésére vonatkozó határozatok születtek (2242/2009. (12.17.) sz. Kgy. hat., 2243/2009. (12.17.) sz. Kgy. hat., 2244/2009. (12.17.) sz. Kgy. hat.). Továbbá az előterjesztés kapcsán olyan döntés is született, amely a városnéző autóbuszokra a normatívnál szigorúbb környezetvédelmi szabályozást írt elő (2245/2009. (12.17.) sz. Kgy. hat., 2246/2009. (12.17.) sz. Kgy. hat.).

2010 decemberében a Fővárosi Közgyűlés 2504/2010. (12.15.) sz. Kgy. határozatával úgy döntött, hogy módosítja a 2246/2009. (12.17.) sz. Kgy. határozat végrehajtási dátumát és kéri „A Főváros területén működő városnéző buszok szabályozása” című rendelettervezet elkészítését.

2012. február 29-én a Fővárosi Közgyűlés elfogadta a Főváros közlekedésszervezési feladatainak ellátásáról szóló önkormányzati rendeletet, amelynek 5. § (1) bekezdés 24. pontja alapján a Fővárosi Önkormányzat a BKK-t, mint közlekedésszervezőt az alábbi feladat ellátására jelöli ki: *„javaslattétel az autóbusszal végzett különcélú menetrend szerinti szolgáltatóra vonatkozó járatí engedély kiadását szabályozó fővárosi önkormányzati rendeletalkotás körében a Busztv. 14. § (4) bekezdés szerinti feltételekre, továbbá az ilyen tárgyú fővárosi önkormányzati rendelet betartásának ellenőrzése”.*

Továbbá a 11. § (4) bekezdés szerint *„Az autóbusszal végzett különcélú menetrend szerinti személyszállítási szolgáltató tevékenységét, a Busztv. 14. § (4) bekezdése szerinti külön rendeletben foglaltak és a kiadott járatí engedélyekben foglaltak betartását a Közlekedésszervező ellenőrzi. Az ellenőrzés során tapasztaltakat a közlekedésszervező jegyzőkönyvben rögzíti, amelynek egy példányát a Fővárosi Önkormányzat részére a jegyzőkönyv felvételét követő 15 napon belül a szükséges intézkedések megtétele céljából átad. A jegyzőkönyvhöz mellékelni kell a Közlekedésszervező írásba foglalt álláspontját is.”*

2.3. Jogsabályi háttér bemutatása

Az egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi CCI. törvény módosította az autóbusszal végzett menetrend szerinti személyszállítástról szóló 2004. évi XXXIII. törvényt. A módosítással a Fővárosnak lehetősége nyílik a menetrendszerű városnéző autóbuszos szolgáltatások a mainál szélesebb körben történő szabályozására. Az autóbusszal végzett menetrend szerinti személyszállítástról szóló 2004. évi XXXIII. törvény 14. §-a a következő (3)–(5) bekezdéssel egészült ki:

„(3) Az önkormányzat – a főváros esetében a fővárosi önkormányzat – rendeletében e törvény keretei között az autóbusszal végzett különcélú menetrend szerinti szolgáltatóra vonatkozó járáti engedély kiadását – ideértve a személyszállítási szolgáltatást közvetítő és szervező szolgálat működését is – a (4) bekezdésben meghatározott feltételekhez kötheti.

(4) Az önkormányzat (3) bekezdés szerinti rendelete a helyi sajátosságok figyelembevételével az autóbusszal végzett különcélú menetrend szerinti szolgáltatónak a környezet és a lakosság egészségének védelme, az utasforgalom biztonságos és magas színvonalon történő ellátása, a tevékenység szabályozott keretek közötti folytatásának biztosítása érdekében az autóbusszal díj ellenében végzett személyszállítási és saját számlás személyszállítási tevékenység végzésére vonatkozó jogszabályban meghatározott feltételek mellett az autóbusz környezetvédelmi besorolására, külső megjelenésére, műszaki felszereltségére, a település közútjain történő közlekedésére, a menetrend szerinti közszolgáltatás céljára kialakított megállóhelyek igénybevételére feltételeket állapíthat meg.

(5) Az (1) bekezdés szerinti engedély kiadását a jegyző abban az esetben is megtagadhatja, vagy az általa kiadott engedélyt visszavonhatja, ha a szolgáltató az önkormányzat rendeletében foglalt feltételeknek nem felel meg, vagy azokat nem tartja be. Az önkormányzat rendeletében meghatározott feltételek megtartását – ha a településen közlekedésszervező működik – a közlekedésszervező is ellenőrizheti.”

A törvénymódosítás következtében a Fővárosi Önkormányzat rendeletalkotási lehetőséget kapott, amellyel 2012. április 1-től élhet. A BKK célja a helyi rendelet megalkotásához szükséges átfogó szabályozási koncepció kidolgozása, amelyet jelen dokumentum tartalmaz. A koncepció a városnéző autóbuszok közlekedésének jelenlegi helyzetéből kiindulva a nemzetközi szabályozási gyakorlat alapján javaslatot fogalmaz meg a városnéző autóbuszos szolgáltatások jogi és ügyviteli keretrendszerére, a járáti engedélyek kiadási feltételeire, valamint azok ellenőrzési módjára.

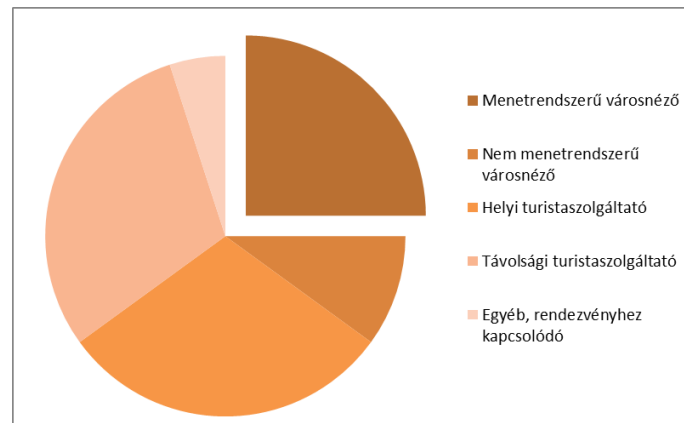
3. A városnéző autóbuszok közlekedésének jelenlegi helyzete a fővárosban

3.1. Piaci szegmens ismertetése

A turista- és városnéző buszok közlekedési rendszere az alábbi szolgáltatástípus besorolás szerint értelmezhető:

- Menetrendszerűen végzett autóbuszos szolgáltatások:
 - Helyi városnéző autóbuszok (adott útvonalon, menetrendszerűen közlekedő, pl. „Hop-on hop-off” és „Riverride” buszok).
- Nem menetrendszerűen végzett autóbuszos szolgáltatások:
 - Alkalmi városnéző autóbuszok;
 - Helyi turistaszolgáltatást végző autóbuszok („iránytaxi”):
 - egy konkrét útvonalat követő járat (pl. hajóról leszálló turisták elszállítása szállodákhoz, étteremhez vagy egyéb úticélhoz),
 - több turistalátványosságot érintő járat;
 - Távolsági turistaszolgáltatást végző autóbuszok (külföldi, vagy belföldi, Budapest célpontú):
 - egy központi terminált vagy találkozási pontot célzó járat (Budapestről induló vagy áthaladó nagy helyigényű járatok pl. kiránduló vagy sí buszok),
 - több turistalátványosságot érintő járat;
 - Egyéb, rendezvényhez kapcsolódó nem menetrendszerű autóbuszos szolgáltatás.

Ezen szolgáltatástípusok közül jelen dokumentum a helyi városnéző autóbuszok közlekedési rendszerét tárgyalja (lásd 1. ábra) és az arra vonatkozó szabályozási koncepciót alapozza meg.



1. ábra: A koncepció lehatárolása – menetrendszerű városnéző autóbuszok

Az Opten Kft. céginformációs adatbázisa és az egyes szolgáltatók weboldalain elérhető információk alapján 2012. februári állapot szerint a menetrendszerűen közlekedő városnéző autóbuszos szolgáltatók releváns adatait a Melléklet 5. táblázata mutatja be.

A városnéző autóbuszos szolgáltatások piacán jelenleg 6 szolgáltatót lehet elkülöníteni. A szolgáltatók által rendszeresen közlekedtetett városnéző autóbuszok száma körülbelül 20-25 lehet. Ezen szolgáltatók közül három nagyobb napi rendszerességgel üzemel, de az összes szolgáltató nagyjából hasonló tartalmú és áru szolgáltatásokat nyújtanak. A városnéző autóbuszok piacán rendszeresen megjelennek új vállalkozások, akik kezdetben menetrendszerinti járatoknak kijelölt megállókat használnak, ahol a közösségi közlekedés feladatok ellátása nehezedik vagy akár ellehetetlenül (pl. 15-ös autóbusz Petőfi téri megállója).

3.2. Előzetes tanulmányok közlekedési helyzetre irányuló felméréseinek összefoglalása

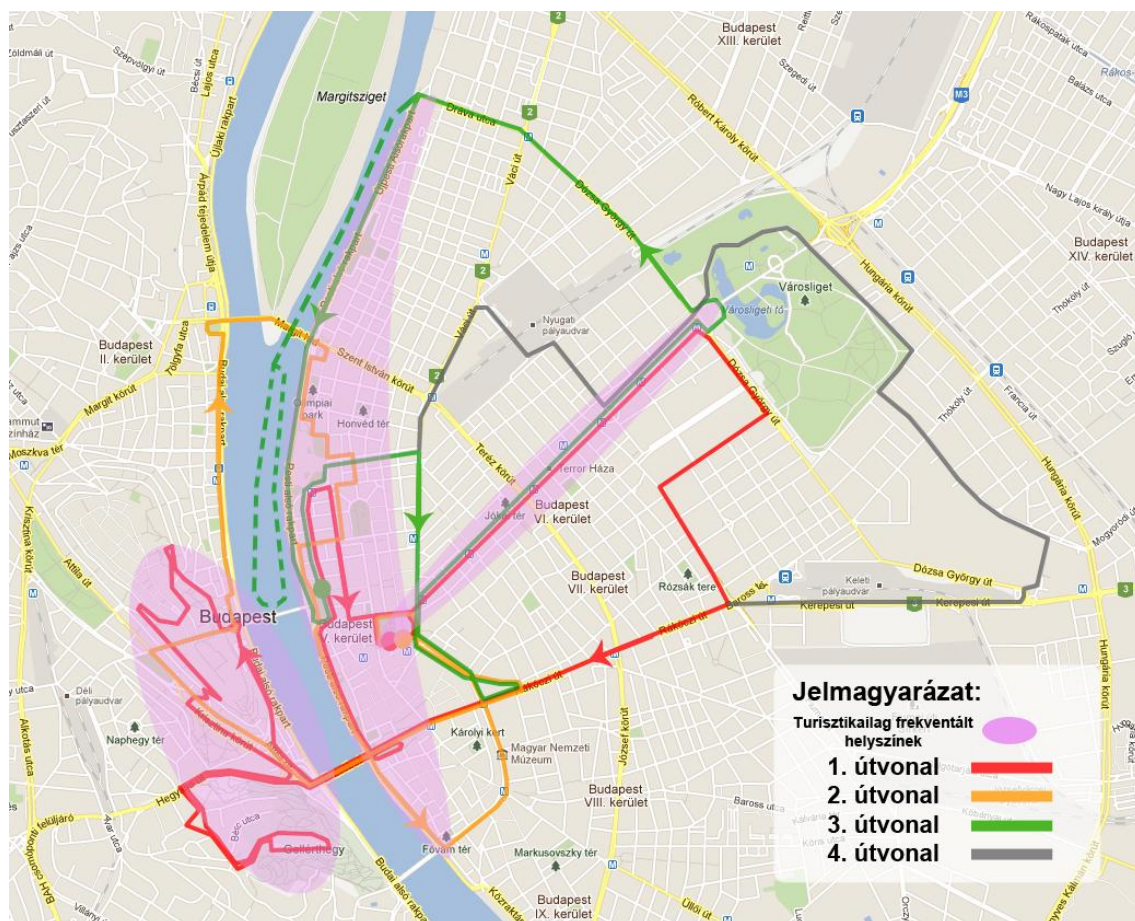
A Budapesten lévő turisztikai látnivalók helyszínei elsősorban a belvárosi övezetben (Pesti Duna-part, Andrásy út, Budai vár, Citadella) helyezkednek el, így ebben a térségben a városnéző autóbuszok által használt útvonalakon és igénybevett megállóknak is jelentős átfedés tapasztalható. A jellemző útvonalak a következők (lásd 2. ábra):

1. sz. útvonal (piros színnel): Erzsébet tér – Andrásy út – Dózsa György út – Damjanich u. – Rottenbiller u. – Rákóczi út – Kossuth Lajos u. – Erzsébet híd – Attila út – Lánchíd u. – Clark Ádám tér – Hunyadi János út – Dísz tér – Palota út – Krisztina krt. – Hegyalja út – Sándor u. – Mihály u. – Szirtes út. – Citadella sétány – Szirtes út – Sándor u. – Hegyalja út – Erzsébet híd – Március 15. tér – Jane Haning rakpart – Széchenyi István tér – Akadémia u. – Kossuth Lajos tér – Nádor u. – József Attila u. – Bajcsy-Zsilinszky út – Erzsébet tér

2. sz. útvonal (narancssárga színnel): Erzsébet tér – Károly krt. – Dohány u. – Síp u. – Rákóczi út – Kossuth Lajos u. – Erzsébet híd – Attila út – Alagút u. – Clark Ádám tér – Fő u. – Bem rakpart – Liphay u. – Margit híd – Balassi Bálint u. – Jászai Mari tér – Széchenyi rakpart – Kossuth Lajos tér – Alkotmány u. – Honvéd u. – Báthory u. – Nádor u. – Széchenyi u. – Széchenyi rakpart – Széchenyi István tér – Jane Haning rakpart – Belgrád rakpart – Vámház krt.. – Kálvin tér – Múzeum krt. – Károly krt. – Erzsébet tér

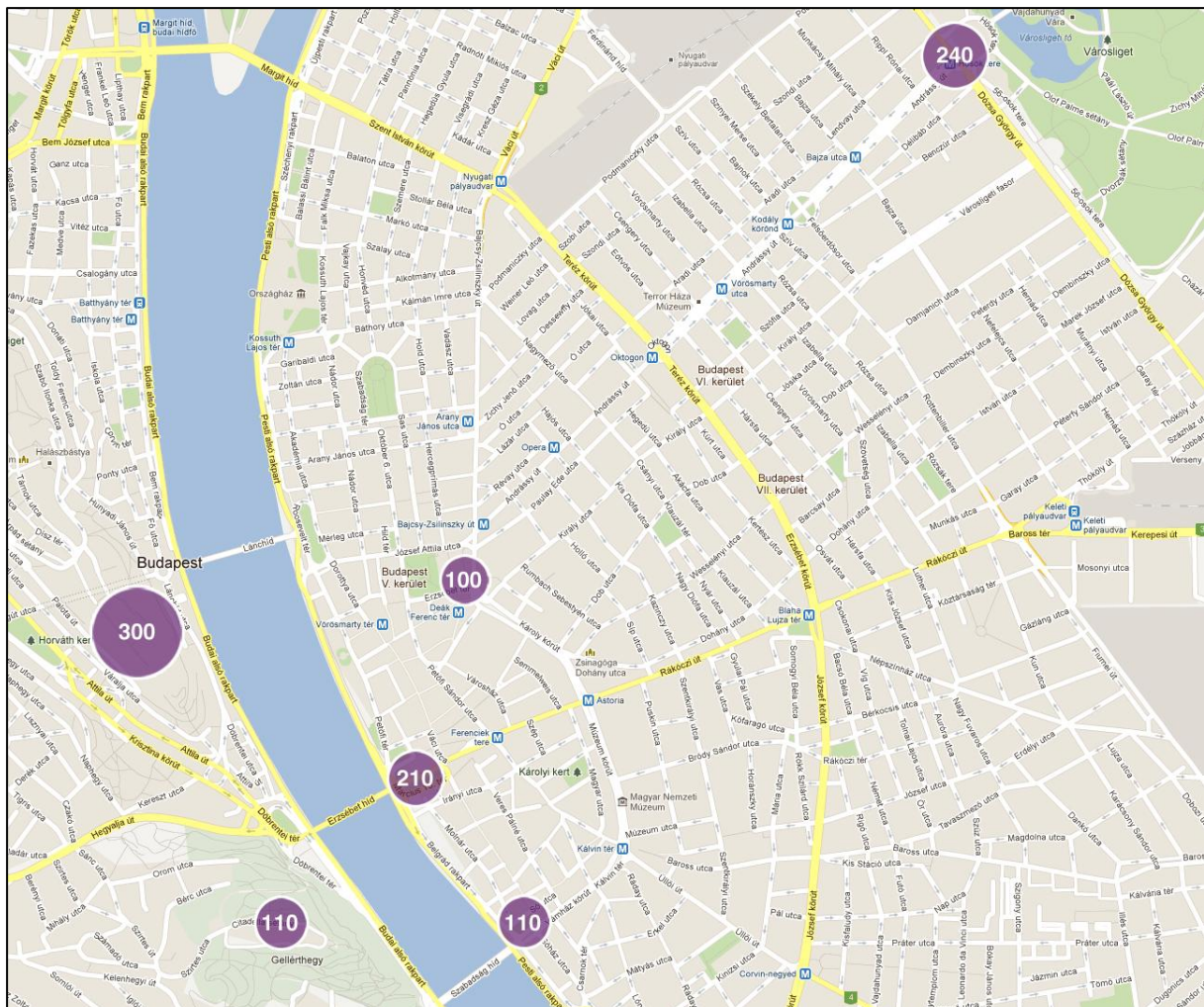
3. sz. útvonal (zöld színnel): Széchenyi István tér – Akadémia u. – Kossuth Lajos tér – Alkotmány u. – Bajcsy Zsilinszky út – Károly krt. – Dohány u. – Síp u. – Rákóczi út – Károly krt. – Bajcsy Zsilinszky út – Andrássy út – Hősök tere – Dózsa György út – Dráva u. – Duna – Lánchíd – Dráva u. – id. Antall József rakpart – Széchenyi István tér

4. sz. útvonal (kiegészítő útvonal, szürke színnel): Baross tér – Kerepesi út – Ifjúság útja – Stefánia út – Ajtósi Dürer sor – Hermina út – Állatkerti krt. – Hősök tere



2. ábra: Budapest városnéző szolgáltatások által érintett útvonalai [saját szerkesztés az egyes szolgáltatók nyilvános adatai alapján]

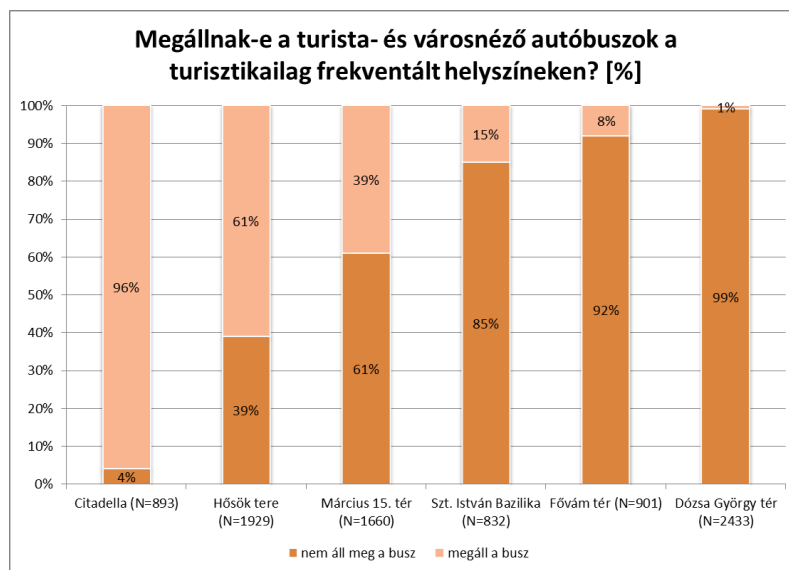
XELLUM – GfK – KÖZLEKEDÉS (2006)-ban bemutatott forgalomszámlálások alapján fővárosban a Dózsa György tér, a Hősök tere és a Március 15. tér a turista- és városnéző autóbuszok által leglátogatottabb helyszínek (lásd 3. ábra). Ezen kívül a városnéző autóbuszok az Erzsébet teret, a Széchenyi István teret, a Kossuth Lajos teret és a Citadellát látogatják a leggyakrabban. A forgalomszámlálások alapján megállapítható, hogy a legtöbb helyszín esetében a hétköznapra és a hétvégi napra eső forgalom közel azonos.



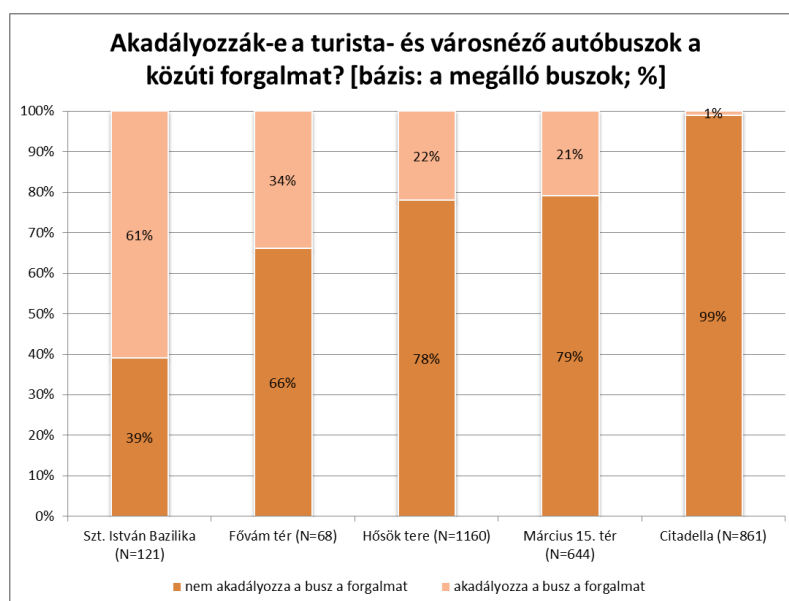
3. ábra: Budapest leglátogatottabb helyszínei a turista- és városnéző autóbuszok száma alapján [átlagos autóbusszám naponta, forrás: saját szerkesztés XELLUM – GfK – KÖZLEKEDÉS (2006) alapján]

A turista- és városnéző autóbuszok kategorizálásánál érdemes a turisztikai helyszíneken való viselkedés szempontjából a megállást (4. ábra) és a közúti forgalom esetleges akadályozását (5. ábra) vizsgálni. Az összes helyszínt figyelembe véve átlagosan a buszok 27%-a áll meg. A legnagyobb arányban a Citadellánál állnak meg az autóbuszok (96%). A Hősök terén áthaladó buszok többsége, körülbelül 61%-a áll meg. Az átlagosnál több busz

állt még meg a Március 15. téren is. Tekintettel arra, hogy a Citadellán áthaladó forgalom nincs, így itt szinte egyáltalán nem okozott gondot az autóbuszok megállása és parkolása. A Március 15. téren és a Hősök terén viszont a buszok közel ötöde akadályozta a forgalmat. A Fővám téren a Nagyvásárcsarnok előtt megálló autóbuszok közül minden harmadik akadályozta a forgalmat. Ezen a helyen nincs kijelölt megálló- és/vagy parkolóhely, ugyanakkor a csarnok kedvelt turisztikai látványosság.



4. ábra: Turista- és városnéző autóbuszok kategorizálása a frekvenciált turisztikai helyszíneken a megállás szempontjából [forrás: XELLUM – GfK – KÖZLEKEDÉS (2006) alapján]



5. ábra: Turista- és városnéző autóbuszok kategorizálása a frekvenciált turisztikai helyszíneken a közúti forgalom akadályozásának szempontjából [forrás: XELLUM – GfK – KÖZLEKEDÉS (2006) alapján]

3.3. A fővárosi városnéző autóbuszos szolgáltatások aktuális problémái

A BKK Forgalmbiztonsági, Parkolási és Taxi Igazgatóságának, Tömegközlekedési Osztályának, valamint a BKV Zrt. Közlekedésszervezési Főosztályának tapasztalatai alapján a fővárosi városnéző autóbuszos szolgáltatások aktuális problémái alapvetően négy csoportra bonthatók az alábbiak szerint:

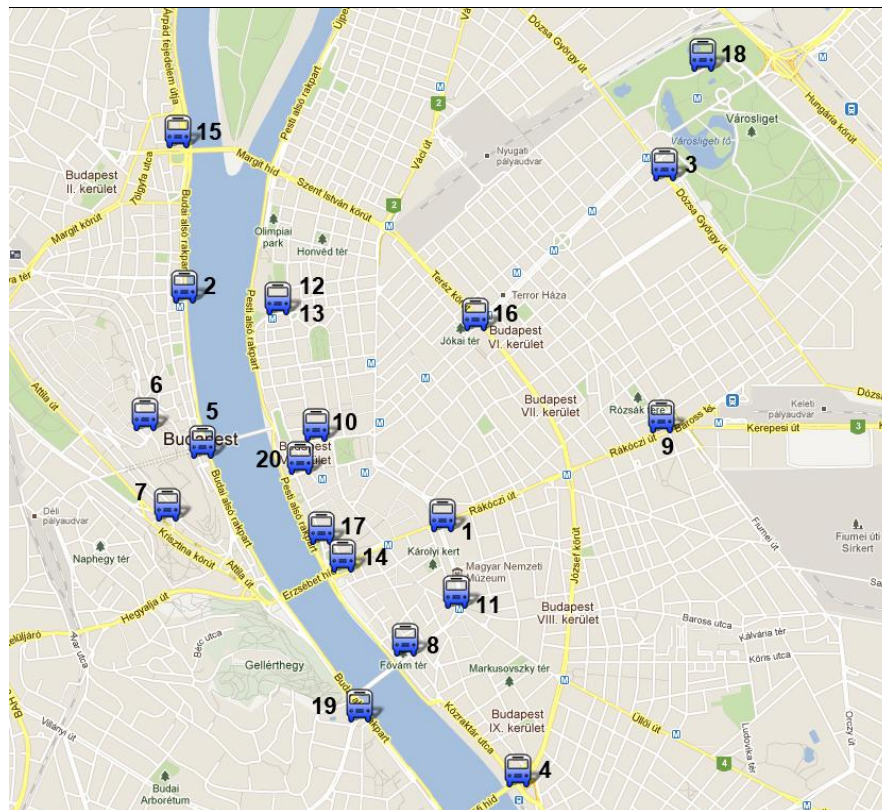
- Indító állomásokon való várakozás,
- Megállóhasználat,
- Kereskedelmi tevékenység és promóció,
- Autóbusszáv használat.

A városnéző autóbuszok indító állomásain a várakozás problémája

A városnéző autóbuszos szolgáltatások üzemeltetése a rendszerváltás előtt az IBUSZ monopóliuma volt. Egy indítóhely került kijelölésre az V. kerület Erzsébet téri központi távolsági autóbusz pályaudvarán. A rendszerváltás majd a központi autóbusz pályaudvar 2001-es megszűnése után – a korábban szerzett jogok értelmében – a városnéző autóbuszok továbbra is az Erzsébet teret használták kvázi indítóállomásként. A városnéző buszok közlekedésének legnagyobb problémáját jelenti az „indító állomásokon” való várakozási igények kielégítése. A jelenlegi, többnyire szabályozatlan piaci versenyben az egymással versengő szolgáltató cégek az egyes „indítóhelyek” használatáért küzdenek. Ebben a versenyben számos olyan eszközt alkalmaznak, amely megengedhetetlen, mert jogszerűtlen (pl. engedély nélküli közterület használat), vagy akadályozza a közúti forgalom lefolyását (pl. forgalmi sávokban való várakozás). Az indító állomáson való várakozás a 1/1975. (II. 5.) KPM-BM együttes rendelet a közúti közlekedés szabályairól (a továbbiakban KRESZ) szerint nem jelezhető megfelelően. Ilyen várakozóhelyek jelenleg „Várakozni Tilos kivéve le- és felszállás jelzőtáblákkal” vannak kijelölve.

Megállóhasználatból eredő problémák

A városnéző autóbuszok frekvenciált turisztikai helyszínek közeli megállási igényeinek kielégítése céljából a BKV által használt buszmegállóban (lásd 6. ábra), azok közelében vagy teljesen független helyszíneken kerültek kijelölésre megállóhelyek. A BKV által használt megállók igénybevétele esetén kiemelt szempont, hogy a közösségi közlekedés feladatai feltétlen elsőbbséget élvezzenek. Problémát jelent továbbá az engedély nélküli megállóhasználat, amelynek jelenleg tettenérés esetén szabálysértési eljárás lehet a következménye. A helyi városnéző buszok a leggyakrabban csak az utasok le- és felszállásának idejére állnak meg, majd továbbhaladnak parkolási lehetőséget keresve, vagy a látnivaló megtekintésének teljes ideje alatt kihasználatlanul köröznek a környéken.



| # | Megállóhely | | Városnéző busz |
|----|------------------------|-------------|----------------------------|
| | Neve | ForTe kódja | |
| 1 | Astoria M | F01017 | City Tour, Program Centrum |
| 2 | Batthyány tér M+H | F00065 | City Tour, Program Centrum |
| 3 | Benczúr u. | F01048 | City Tour |
| 4 | Boráros tér H | F01375 | Program Centrum |
| 5 | Clark Ádám tér | F00050 | City Tour, Program Centrum |
| 6 | Dísz tér | F00075 | City Tour, Program Centrum |
| 7 | Dózsa György tér | F00078 | City Tour |
| 8 | Fővám tér | 009615 | City Tour, Program Centrum |
| 9 | Huszár u. | F01161 | City Tour, Program Centrum |
| 10 | József Nádor tér | F00979 | City Tour |
| 11 | Kálvin tér M | F01010 | City Tour |
| 12 | Kossuth Lajos tér M | F00970 | City Tour |
| 13 | Kossuth Lajos tér M | 009176 | City Tour, Program Centrum |
| 14 | Március 15. tér | F00998 | City Tour, Program Centrum |
| 15 | Margit híd budai hídfő | F00190 | City Tour |
| 16 | Oktogon M | F01089 | City Tour, Program Centrum |
| 17 | Petőfi tér | F00924 | Program Centrum |
| 18 | Széchenyi fürdő M | F02694 | Program Centrum |
| 19 | Szt. Gellért tér | F02143 | Program Centrum |
| 20 | Szende Pál u. | F00977 | Program Centrum |

6. ábra: A városnéző autóbuszok által használt BKV Zrt. által üzemeltetett megállók elhelyezkedése és listája Budapesten [2012. tavasz, a BKV Zrt. adatai alapján]

A BKV megállóinak tulajdonosa Budapest Főváros Főpolgármesteri Hivatala, kezelője viszont a 48/1994. (VIII. 1.) Főv. Kgy. Rendelet 6. § (6) bekezdése alapján a BKV, ezért amennyiben idegen szolgáltató használja a megállókat, akkor a használat feltételeinek rögzítése, valamint az üzemeltetési költség megosztása érdekében a BKV az adott vállalkozóval szerződést köt a megállóhely használatára vonatkozóan. A megállóhelyek üzemeltetési költségének megosztását a 1. táblázat mutatja be. Az előre bejelentett, rendszeres és nagymennyiségű használat esetén a megállóhelyeket igénybevevő fél részére a BKV kedvezményt is biztosít, tekintettel arra, hogy a megállóhely üzemeltetési költsége nem növekszik a nagyobb kihasználtság esetén. A megállóhely üzemeltetési költségmegosztása mellett adminisztrációs- és forgalomirányítási költség merül fel, amely a mindenkor érvényes mérnöki óradíj alapján kerül kiszámításra. A városnéző autóbusz üzemeltetői által fizetendő díj függ az igénybevétel nagyságától, illetve a várható forgalomirányítási feladatok mennyiségétől. Jellemzően ez szerződésenként 1 órányi díjat jelent, amely a Magyar Mérnöki Kamara 2011-es mérnökóradíjai alapján 18.500 Ft + ÁFA.

1. táblázat:
A BKV megállóhelyeinek használatára vonatkozó költségek díjkategóriáinként
[forrás: a BKV Zrt. adatai alapján]

| Megállóhely díjkategóriája | Egy megállásra vonatkozó díj [nettó, árszint: 2012] |
|--|--|
| 1. kategória: BKV járatai által az adott időszakban nem használt megállóhely (pl. éjszakai buszok megállói) | 15 Ft |
| 2. kategória: Általános kihasználtságú megállóhelyek (10 perces vagy ritkább követés) | 22 Ft |
| 3. kategória: Kiemelt forgalmú megállók (Városnéző buszok részére kijelölt megállók is ide tartoznak) | 30 Ft |

Kereskedelmi tevékenység és promóció problémái

A vizsgált piaci szegmensben a turistaszegmens idején általában piaci túlkínálat jellemző, amelyben az egyes szolgáltatók árai minimalizálásával és agresszív marketing eszközök alkalmazásával próbálnak előnyt szerezni. Előbbi általában a szolgáltatás minőségének romlásához, az externális hatások (pl. környezeti terhelés) figyelmen kívül hagyásához vezet, míg utóbbi a főváros általános megítélését rontja és a városban lakókat, illetve az ide látogatókat zavarja.

Autóbuszsáv használat problémái

A városnéző autóbuszok vezetői a városnézésre fordított idő kööttségei, illetve a belvárosban rendszeresen kialakuló torlódások miatt gyakran az autóbuszsávokban közlekednek a gyorsabb haladás érdekében. Ez azért jelent problémát, mert a helyi városnéző autóbuszok általában a menetrend szerinti BKV buszoknál lassabban, átlagosan 20-25 km/h-val haladnak. Ez mind a buszok, mind pedig a más sávokban haladó személygépjárművek számára is igen lassú tempó, így gyakran forgalomakadályozó hatású. Ettől függetlenül a buszsáv használat esetenként indokolt lehet a mentrendszerű városnéző buszok számára is, azonban a közforgalmú buszok által erősen terhelt autóbusz sávokban (pl. a Rákóczi úton) nem célszerű megengedni a városnéző buszok közlekedését.

4. A városnéző autóbuszos szolgáltatások szabályozásának nemzetközi példái

A turista- és városnéző autóbusz közlekedés a legtöbb európai, illetve tengerentúli nagyvárosban szabályozott keretek között működik, ugyanis a városlátogató turizmus egyik kiemelt formáját képviselik, így várospolitikai érdek a szolgáltatások megbízhatóságának és minőségének, szabályozott keretek között történő biztosítása.

A nemzetközi tapasztalatok közül a turista- és városnéző buszokra vonatkozó európai szabályozási gyakorlatok Közlekedés (2009) alapján kerülnek bemutatásra (lásd 2. táblázat). A kizárólag városnéző autóbusz közlekedésre vonatkozó szabályozásnak az Egyesült Államokban elterjedt gyakorlata van, amelyeket Chicago és Boston példája szemléltet (lásd 3. táblázat). A külföldi példákban felsorolt városok mindegyike különböző adottságokkal, például városszerkezettel, illetve a turizmus szempontjából eltérő elhelyezkedésű vonzerőkkel rendelkezik, így egyik gyakorlat sem ültethető át változtatások nélkül Budapestre. Az egyes nagyvárosok városnéző buszközlekedése a nemzetközi szabályozási gyakorlatok tapasztalatai alapján hasonló elvek mentén épül fel, amely elvek a következőkben kerülnek ismertetésre.



7. ábra: Városnéző autóbuszok Boston, London, Berlin és Barcelona városában

Mindegyik városban van olyan szervezet, amely dedikáltan felelős a turista- vagy városnéző autóbuszok közlekedésének szabályozásáért. Ez a szervezet legtöbbször az adott város önkormányzatának megfelelő helyi közigazgatási szervezet, gyakran a helyi turisztikai hivattal együttműködve. De több esetben nem közvetlenül az önkormányzat, hanem a város által létrehozott közlekedésszervező vállalat végzi el a szabályozási feladatokat (pl. Transport for London (TfL), Transports Metropolitans de Barcelona).

A szabályozási gyakorlat szempontjából is vannak közös vonások, amelyek szerint a buszok megállásának helyeit korlátozzák, illetve a le- és felszállás időtartamát maximálják. A buszok várakozására vonatkozólag a legtöbb városban külön erre a célra kijelölt buszparkolók vannak kialakítva, amelyek gyakran a város külső területein, illetve a városhatáron kívül helyezkednek el. Ezen hosszú távú buszparkolók üzemeltetése lehet a szabályozásért felelős szervezet, illetve magánüzemeltetők kezében egyaránt.

Kiegészítő szolgáltatásként szinte mindegyik városnál megjelenik az utasok, illetve a busztársaságok, buszvezetők tájékoztatására szolgáló információs anyagok közzététele. Ennek formája változó, a hagyományos, évente kiadott papíralapú térképtől kezdve a webtérképekig létezik erre bevált gyakorlat.

Léteznek olyan szabályozási módok is, amelyek egyediek, de említésre méltóak, így mindenképpen érdemes figyelembe venni őket. Ilyen például London esetén a buszok környezetvédelmi besorolására vonatkozó szabályozások, illetve a mozgáskorlátozottak hozzáférhetőségének biztosítását, és a személyzet esélyegyenlőségi képzésen való részvételét előíró rendelkezések. A londoni városnéző buszok utastájékoztatási rendszerében kiemelt szempont a visszacsatolás lehetőségének biztosítása, valamint, hogy a közlekedésszervező (TfL) által igényelt információk megjelenítésre kerülnek. Az Egyesült Államokból származó példák esetében a városnéző autóbuszokat vezető járművezetőknek rendelkezniük kell speciális városi buszvezető engedéllyel.

2. táblázat
Turista- és városnéző autóbuszok szabályozásának európai példái [forrás: KÖZLEKEDÉS (2009) alapján]

| # | Város neve | Szabályozásért felelős szervezet | Szabályozási gyakorlat | Parkolási létesítmények üzemeltetése | Kiegészítő szolgáltatások | Specifikus paraméterek |
|----|------------------|--|--|---|---|--|
| 1. | London | Közlekedés-szervező vállalat (TfL) | Kötelező szolgáltatási engedély a helyi közösségi közlekedési buszhálózaton kívüli autóbuszok számára, az alábbi feltételekkel: - Minden jármű meg kell feleljen az Euro 3 környezetvédelmi normának. - Az üzemeltetőnek stratégiát kell alkotnia az emisszió csökkentésére. - Kizárólag a kijelölt helyeken szabad megállni, illetve várakozni, a maximálisan meghatározott időtartamban. - A szolgáltatás nem befolyásolhatja károsan a közlekedéskésébsz biztonságot, illetve nem okozhat kényelmetlenséget a többi úthasználónak. - Az utasokat megfelelő módon kell tájékoztatni, amelybe a TfL által kért információkat is bele kell integrálni. - Visszacsatolási lehetőséget kell biztosítása az utasok részére. | Előírások a megállóhelyek és a terminálok kialakítására vonatkozóan. | Buszok parkolását segítő webtérkép | Az új járműveknek teljesen akadálymentesnek kell lenniük, a meglévőket pedig 2016-ig kell akadálymentesíteni. Az üzemeltetőnek biztosítania kell a személyzet esélyegyenlőségi képzésen való részvételét. |
| 2. | Bécs | Önkormányzat, Kereskedelmi Kamara, Turisztikai Hivatal | A szabályozásért felelős szervezetek által alkotott Buszkoordinációs Központ szabályozza a városnéző autóbuszok közlekedési rendszerét. Néhány kivételtől eltekintve behajtási tilalom az I. kerületben. | Magán üzemeltetők | Bus Drivers Guide tájékoztató anyag kiadása. Virtuális terminálon keresztül kínált szolgáltatások (pl. helyfoglalás). | Buszforgalom irányítók vannak kihelyezve a kulcshelyszíneken. A turistabuszok irányítási rendszerének integrálása a bécsi közlekedésirányítási szervezet (VEMA) keretében. |
| 3. | Berlin | Önkormányzat, Kereskedelmi Kamara, Turisztikai Hivatal | A turista- és városnéző buszok használhatják az autóbusszávoakat, de ott megállási tilalom van érvényben. Az arra kijelölt buszmegállóknak rövid idejű le- és felszállási lehetőség van. | Magán üzemeltetők | BusStop tájékoztató anyag | Nagyobb rendezvények idején ideiglenes parkolóhelyek kialakítására kerül sor az igények alapján. |
| 4. | Prága | Információs Hivatal, Önkormányzat | A turisztikailag kiemelt helyszíneken megállóhelyek vannak kijelölve, ahol a várakozás maximum 10 perc időtartamban megengedett. Hosszútávú parkolók találhatóak a városközponton kívüli területeken. | Magán üzemeltetők | Hosszútávú várakozásra alkalmas helyszínek a Főpályaudvar, illetve a Konferencia Központ területén. | A történelmi városközpontba nem hajthatnak be turistabuszok. |
| 5. | Barcelona | Barcelona Szolgáltatási Vállalat | A turisztikailag kiemelt helyeken csak le- és felszállás engedélyezett. A várakozás maximum 10 perc időtartamban megengedett az arra kijelölt felügyelettel rendelkező, díjfizetés parkolóhelyeken. | Barcelona Szolgáltatási Vállalat + A hosszú távú parkolók egy része magáncégeknek van kiszervezve. | Webtérkép | Erős szezonális (nyár) |
| 6. | Firenze | Önkormányzat | A városba belépő autóbuszoknak a rendelkezniük kell behajtási engedéllyel. A városba két útvonalon keresztül lehet behajtani. | Önkormányzat és magán üzemeltetők | Előre foglalható bérletek, bérletváltóhelyek | Igényfűggő díjak |

3. táblázat
A városnéző autóbuszok szabályozásának tengerentúli példái

| # | Város neve | Szabályozásért felelős szervezet | Szabályozási gyakorlat | | Üzemeltetés jellege |
|----|----------------|----------------------------------|---|---|---------------------|
| | | | Üzemeltetőre vonatkozó feltételek | Járművel kapcsolatos feltételek | |
| 1. | Chicago | Önkormányzat | <p>Egy éves licenz kiváltása szükséges.</p> <p>Ideiglenes engedélyek plusz járművek beállítására, illetve olyan üzemeltetőknek, akik csak alkalmanként hajtanak be a város területére.</p> <p>A városnéző autóbusz vezetőjének érvényes, külön városi vezetői engedéllyel kell rendelkeznie.</p> <p>A szolgáltatást reklámozni csak a kijelölt megállóknban lehet.</p> | <p>A jármű korára és kötelező cseréjére vonatkozó előírások.</p> <p>A járművek rendszeres és rendkívüli vizsgálatára vonatkozó szabályok.</p> <p>Csak a kijelölt helyeken szabad megállni, maximum 30 perc időtartamban.</p> <p>A jármű nem járathatja a motorját a megálló és parkolóhelyeken, kivéve néhány technikai és időjárás esetet.</p> | Magán |
| 2. | Boston | Városi rendőrség | <p>Egy éves licenz kiváltása szükséges.</p> <p>A rendőrpárancsnok az önkormányzattal együttműködve jelöli ki a megállók helyét és időbeli korlátjait.</p> <p>A megállók kijelölését kérvényezni is lehet a megfelelő formulák kitöltésével.</p> <p>A járművezetőnek külön vizsgát kell tennie a városi rendőrfőkapitányságon, hogy jogosítványt kapjon városnéző buszok vezetésére.</p> | <p>Jármű kötelező műszaki vizsgálata.</p> <p>A járművet nem lehet olyan festéssel ellátni, ami hasonlít egy másik szolgáltató járművéhez, azaz tilos az ügyfelek megtévesztése.</p> <p>Mozgáskorlátozottakra vonatkozó hozzáférhetőség szabályozása.</p> <p>Kiegészítő fények, világítások alkalmazása engedély nélkül tilos.</p> | Magán |

5. Városnéző autóbuszos szolgáltatások szabályozásának céljai

A nemzetközi tapasztalatok alapján a városnéző autóbuszos szolgáltatások szabályozásának céljai a következők lehetnek:

- piaci rendezetlenség felszámolása útján a szolgáltatásokkal szemben támasztott minimális feltételek megkövetelése, így azok megbízhatóságának és utas orientáltságának növelése, valamint egységes, városi arculat kialakítása;
- infrastruktúra használat szabályozása (behajtás, autóbussáv, megállóhely, rövid- és hosszú idejű parkolóhelyek) – versenysemlegesség és hozzáférés biztosítása, jogosulatlan használat elleni fellépés;
- a városnéző autóbuszok környezetterhelésének csökkentése;
- közúti közlekedési rendszer zavartalanabbá tétele;
- egységes utastájékoztatási rendszerbe való integrálás megvalósítása;
- bevételtermelés.

Fenti célok közül Budapest esetében az aktuális problémákat figyelembe véve elsősorban a piaci rendezetlenség felszámolása, az infrastruktúra használat szabályozása és a közlekedési rendszer zavartalanabbá tétele a legfontosabb városfejlesztési szándék. Olyan szabályozást kell alkotni, amely egy későbbi – a többi turistabuszos szolgáltatástípusra kiterjedő – szélesebb körű szabályozási koncepcióval megfelelően illeszkedve, az utasok és a városban közlekedők számára érezhető mértékben javítja a városnéző autóbuszos szolgáltatások minőségét, illetve kiszámítható, szabályozott keretrendszerben biztosítja a szolgáltatások lebonyolításának lehetőségét.

6. A városnéző autóbuszos szolgáltatások szabályozási változatainak elemzése

6.1. Lehetséges szabályozási változatok bemutatása

A városnéző autóbuszos szolgáltatások szabályozására a BKK az alábbi lehetőségeket vizsgálta meg.

- a) Szabályozatlan verseny: a szolgáltatást végző cégekre nincs kötelező érvényű szabályozás az indítóállomási- és megállóhely infrastruktúra igénybevételére nézve, továbbá hiányoznak az egységes ajánlások a kereskedelmi és promóciós tevékenységek szabályozására is. Ez a változat a jelenlegi helyzet konzerválását okozná.
- b) Szabályozott verseny: a szabályozatlan versennyel ellentétben az indítóállomási- és megállóhely infrastruktúra igénybevételére nézve, továbbá a kereskedelmi és promóciós tevékenységekre részletes szabályozás van érvényben, így rendezett piaci keretek között végzik a szolgáltatást az arra jogosultak. A Főváros területén csak olyan vállalkozó végezhet városnéző autóbuszos szolgáltatást, aki rendelkezik a szükséges járáti engedéllyel.
- c) Koncesszióba adás: a Fővárosi Önkormányzat ideiglenesen átengedi a szolgáltatás jogát teljes monopólium biztosítása révén egy vagy több vállalkozásnak. A koncessziós szerződés megkötésére nyilvános pályázatot kell kiírni, amelynek nyertese határozott időre elnyeri a városnéző autóbuszos szolgáltatás jogát a főváros területén. Megfelelő kialakítás mellett szigorúbb szabályozást tesz lehetővé, mint a szabályozott verseny, hiszen a szolgáltatás paraméterei (műszaki jellemzők, infrastruktúra használat, kereskedelmi és promóciós tevékenység stb.) teljes mértékben szabályozottá válnak. A jogok használatáért a vállalkozó(k) használati díjat fizet(nek), amelyet meg lehet állapítani fix összegben, vagy a használattól (megállóhasználat, járműkilométer, utasforgalom), illetve a bevételtől függő mértékben is. Az üzemeltetési és fenntartási költségek a vállalkozót terhelik.

- d) Fővárosi tulajdonú szolgáltató létrehozása: a Fővárosi Önkormányzat saját tulajdonú céget hoz létre, amely a városnéző buszos szolgáltatás jogát egyedülként gyakorolhatja a piacon. A szolgáltatás paraméterei (műszaki jellemzők, infrastruktúra használat, kereskedelmi és promóciós tevékenység stb.) teljes mértékben szabályozhatóvá válnak. Ebben az esetben az említett önkormányzati céghez folynak be a szolgáltatásból származó bevételek, ugyanakkor az üzemeltetési és fenntartási költségek is ennél a társaságnál jelentkeznek.

6.2. Összehasonlító elemzés

A BKK a releváns felhasználói, piaci, jogi, pénzügyi, forgalmi, környezeti, politikai és városarculati szempontokat tartalmazó a többszemponutú értékelés módszere alapján egy 1-től 5-ig terjedő skálán értékelte a menetrendszerű városnéző autóbuszok előzőekben bemutatott lehetséges szabályozási változatait. Az értékelés során adott pontszám az adott változat, adott szempont szerinti megfelelésségét jelöli az alábbiak szerint:

- 1 – nem megfelelő,
- 2 – kevéssé megfelelő,
- 3 – közepesen megfelelő,
- 4 – megfelelő,
- 5 – maximálisan megfelelő.

Az egyes szempontokat egyenlő súlyúnak feltételezve súlyozott számtani átlagot számolva értékeltük a lehetséges szabályozási változatok megfelelésségét (4. táblázat).

4. táblázat
A városnéző autóbuszok fővárosi közlekedését szabályozó lehetőségeinek értékelése

| | | Szabályozási lehetőségek | | | |
|---|---|---|--|---|--|
| | | Szabályozatlan verseny | Szabályozott verseny | Koncesszióba adás | Fővárosi tulajdonú szolgáltató |
| Értékelési szempontok | Felhasználói szempontok (utasorientáltság, utastájékoztató, panaszok kezelése, marketing eszközök) | Nincs lehetőség a felhasználói kapcsolattartás szabályozására. A piac önszabályozó rendszere az egyetlen, ami befolyásolja az árakat és a minőséget. | Az árak és a kapcsolattartás is szabályozható, de a szabályok betartása nehezen ellenőrizhető. Nem csak a szabályozás, hanem a piaci elvek is érvényesülnek. | Az árak és a kapcsolattartás is szabályozható, de a szabályok betartása nehezen ellenőrizhető. Nem csak a szabályozás, hanem a piaci elvek is érvényesülnek. | Az árak és a kapcsolattartás is szabályozható, de a szabályok betartása nehezen ellenőrizhető. A piaci elvek nem érvényesülnek. |
| | | 1 | 4 | 4 | 3 |
| | Piaci szempontok (piaci elvek érvényesülése, piacra lépés lehetősége) | A piaci elvek teljes mértékben érvényesülnek, a piacra lépés költsége alacsony, nincs semmilyen jogi akadály. | Piaci elvek érvényesülnek, de a szabályozó szerep erőteljesebb, a piacra lépés a járáti engedély megszerzése miatt nehezebb. | Piaci elvek csak a kiválasztási eljárás során érvényesülnek, piacra lépés lehetősége csak előre meghatározott időszakokban adott. | Piaci elvek nem érvényesülnek, a piacra lépés nem lehetséges. |
| | | 5 | 4 | 3 | 1 |
| | Jogi szempontok (szabályozás bonyolultsága, jogharmonizáció, versenyjogi szempontok) | A visszaélések miatt (pl. közterülethasználat) a jogi szabályozatlanságokat kihasználva előnytelen feltételek alakulhatnak ki. | A jogi kialakítás megoldható, eleget tesz a szükséges jogharmonizációs követelményeknek és versenyjogi szempontból is megfelelő. | A jelenlegi jogszabályi környezet nem ad lehetőséget a szolgáltatások koncesszióba adására. A jogszabályi környezet módosításának lehetőségéről jogi állásfoglalás szükséges. | A jelenlegi jogszabályi környezet nem ad lehetőséget a szolgáltatások monopolizálására, valamint jogharmonizációs és versenyjogi aggályok merülhetnek fel. |
| | | 3 | 5 | 1 | 1 |
| | Pénzügyi szempontok (Főváros bevételeinek és kiadásainak szempontjai) | A városnak nem származik semmilyen bevétele, viszont a piaci szabályozatlanság miatt magas externális költségek keletkeznek (pl. út állapot romlás, torlódás) | A városnak nem származik külön bevétele, viszont az externális költségek mértéke redukálható (pl. környezetszennyezés, torlódás) | A városnak egy jól átgondolt és kialakított konstrukció esetén jelentős bevétele származhat, amelyhez lényegesen kisebb költségek tartoznak, mint egy saját tulajdonú szolgáltató esetén. | A fővárosnak jelentős bevétele származhat, de a kialakítás és üzemeltetés költségei is a fővárost terhelik. |
| | | 1 | 2 | 4 | 3 |
| | Forgalmi szempontok (forgalmi torlódások, fennakadások) | A városnéző autóbuszok útvonalát nem lehet befolyásolni. | A járáti engedélyek kiadásával az útvonal és a megállóhasználat nagymértékben befolyásolható. | Teljesen szabályozható az útvonal és a megállóhasználat. | Teljesen szabályozható az útvonal és a megállóhasználat. |
| | | 1 | 4 | 5 | 5 |
| Környezeti szempontok (környezeti terhelések és azok befolyásolhatósága) | A környezeti terhelés helyét és mértékét nem lehet befolyásolni. | A környezeti terhelés mértékét (pl. kibocsátások) a járáti engedélyekkel lehet befolyásolni. A megálló használatával a szennyezés helye is szabályozható. | Teljesen szabályozható az útvonal és a kibocsátás nagysága. | Teljesen szabályozható az útvonal és a kibocsátás nagysága. | |
| | 1 | 3 | 5 | 5 | |
| Politikai szempontok (az adott szabályozás bevezetéséhez mekkora politikai akarat és támogatottság szükséges) | A legkevesebb politikai akarat a jelenlegi rendszer további működtetéséhez szükséges. | A piaci szabályozás bevezetése egy elfogadható és felvállalható politikai alternatíva lehet. | A koncesszióba adás a negatív hazai tapasztalatok miatt politikai szempontból nehezen felvállalható lehetőség. | A fővárosi tulajdonú szolgáltató létrehozása egy elvben lehetséges alternatíva, de a jelenlegi gazdasági helyzetben számos akadály van. | |
| | 5 | 4 | 2 | 2 | |
| Városarculati szempontok (egységes arculat, városképi illeszkedés) | Nincs semmilyen lehetőség a városképi, arculati kialakítások szabályozására. | Az arculati elemek teljes mértékben szabályozhatóak, bár valamekkora rugalmasság szükséges a verseny torzításának elkerülése | Az arculati elemek teljes mértékben szabályozhatóak, bár valamekkora rugalmasság szükséges a verseny torzításának elkerülése | Az arculati elemeket teljes mértékben szabályozhatóak. | |
| | 1 | 4 | 4 | 5 | |
| Összegzés (a fenti szempontok átlaga, 1-5) | A felhasználói, pénzügyi, forgalmi és környezeti szempontok alapján a szabályozatlan verseny (jelenlegi gyakorlat) fenntartása nem javasolt megoldás. | A szabályozott verseny kialakítása piaci és politikai szempontból is megfelelő, a szabályozásból eredő előnyök miatt javasolt alternatíva. | A koncesszióba adás megfelelő kialakítás esetén a szabályozottság és a pénzügyi szempontú előnyök miatt javasolt alternatíva. | Felhasználói, pénzügyi, forgalmi és környezeti szempontból előnyös, azonban piaci és politikai szempontú hátrányai miatt csak részben javasolt megoldás. | |
| | 2,3 | 3,8 | 3,5 | 3,1 | |

| | | |
|----------|-------------------|-----------------------|
| Jelkulcs | | Közepesen megfelelő |
| | Nem megfelelő | Megfelelő |
| | Kevésbé megfelelő | Maximálisan megfelelő |

A többszempontú értékelés alapján a BKK megítélése szerint a menetrendszerű városnéző autóbuszok piacán jelenleg meglévő szabályozatlan verseny állapota fenntarthatatlan és egy szabályozottabb szolgáltatási rendszer kialakításának irányába szükséges lépéseket tenni. Az értékelés eredményéből adódóan a BKK elvben a szabályozott verseny és a koncesszióba adás változatát tartja megvalósíthatónak.

Tekintettel arra, hogy:

- az autóbusszal végzett különcélú menetrend szerinti szolgáltatásra a jelenlegi jogszabályi környezetben (2004. évi XXXIII. törvény az autóbusszal végzett menetrend szerinti személyszállításról) nem alkalmazható a koncesszióba adás gyakorlata;
- a koncesszióba adás változata egy részletes, a városnéző szolgáltatásokban érintett szereplők konszenzusán alapuló egységes szabályozás megalkotását igényli, amely rendkívül időigényes feladat;
- valamint a jelenlegi szabályozatlan piaci rendszer működésén sürgősen javítani szükséges,

így a BKK a menetrendszerű városnéző autóbuszok közlekedési rendszerének két lépcsős szabályozását javasolja. Első lépcsőben egy gyorsan bevezethető, az alapvető szolgáltatási feltételeket meghatározó, azok ellenőrzését egyszerű módon biztosító, a kontrollált piaci működést előíró szabályozás bevezetése javasolt. Egy második, opcionális lépcsőben a szabályozott verseny tapasztalatain alapuló, széleskörű egyeztetések eredményeként kialakított koncessziós konstrukció kialakítása lehetne indokolt, amely egy lehetőség a szabályozott versenyből való továbblépésre, azonban erre a mai jogszabályi környezetben nem nyílik lehetőség.

Ezzel a szabályozási javaslattal gyors javulás érhető el a menetrendszerű városnéző autóbuszos szolgáltatások piacán, valamint javul a kiszámíthatóság, hiszen az érintett szolgáltatókra vonatkozó feltételek és azok változása a rendeletben rögzítésre kerül. Az első lépcső szabályozásának bevezetése az egyes szolgáltatóknak felkészülési időt is jelenthet egy esetleges második lépcsős koncessziós pályázatban való indulásra.

7. Javaslat a fővárosi városnéző autóbuszos szolgáltatások szabályozására

7.1. Szabályozási javaslat

A városnéző autóbuszos szolgáltatások szabályozási változatainak elemzése alapján a BKK első lépésként a városnéző autóbuszos piaci verseny szabályozását javasolja, amely a későbbiek során egy opcionális második lépésben a koncessziós szabályozást is lehetővé teszi. Ezen első lépcsős piaci szabályozáshoz az egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi CCI. törvény által módosított az autóbusszal végzett menetrend szerinti személyszállításról szóló 2004. évi XXXIII. törvény megfelelő jogalapot biztosít. Ezen szabályozási javaslat alapján készíti elő a BKK a Városnéző autóbuszok fővárosi közlekedésének szabályozásáról szóló rendelettervezetet.

Járatengedély feltételei

A módosítás alapján a fővárosi önkormányzat az autóbusszal végzett különcélú menetrend szerinti szolgáltatásokat járatengedélyhez köti, amely kiadásának javasolt feltételei – az autóbusszal díj ellenében végzett személyszállítási és saját számlás személyszállítási tevékenység végzésére vonatkozó jogszabályban meghatározott feltételek mellett – a következők:

- a) a jármű környezetvédelmi kategóriájára (károsanyag kibocsátására) vonatkozóan;
- b) az autóbuszok arculati megjelenése:
 - o szolgáltatás egységes módon való megjelölése (logó, járatengedély száma, ügyfélszolgálat elérése),
 - o a megtévesztő, egymásra hasonlító járműfestés tiltása;
- c) a főváros közútjain való közlekedés útvonalának közútkezelői jóváhagyása;
- d) a menetrend szerinti közszolgáltatás céljára kialakított megállóhelyek igénybevételenek tömegközlekedési kezelői jóváhagyása.

A fenti feltételek alapján a főjegyző által kiadott járatengedély egy éves időtartamra szól.

Ellenőrzés

Az önkormányzati rendeletben meghatározott feltételek betartását a főváros esetében a 2012. február 29-én elfogadott a Főváros közlekedésszervezési feladatainak ellátásáról szóló helyi rendelet alapján a fővárosi közlekedésszervező, azaz a BKK ellenőrzi. A járáti engedély igényléséhez a feltételek teljesítését igazoló dokumentumokat mellékelni szükséges. Az érvényes járáti engedélyt és a hozzá tartozó dokumentumokat az üzemeltetőnek helyszíni ellenőrzések esetén be kell mutatnia.

A jogosulatlan megállóhasználat és azzal kapcsolatos egyéb visszaélések visszaszorítása érdekében rövid távú megoldásként a kamerás ellenőrzés lehetősége is indokolt lehet.

Szankció

A járáti engedély kiadását a főjegyző megtagadhatja, vagy az általa kiadott engedélyt visszavonhatja, ha a szolgáltató az önkormányzat rendeletében foglalt feltételek bármelyikének nem felel meg, vagy azokat nem tartja be.

Amennyiben a szolgáltató a feltételeket a járáti engedély kiadása után nem tartja be, úgy az első alkalommal a főjegyző írásban figyelmezteti, míg második alkalommal a járáti engedélyt visszavonja.

7.2. Kiegészítő javaslatok

Indító állomások

A városnéző autóbuszok utasfelvételt biztosító megállási igényeinek kielégítése a szabályozási javaslatról függetlenül a következő módokon történhet:

- a) Városközponton kívüli várakozóhely (terminál) kijelölése, ahonnan időre érkeznek az útvonal kezdőponti megállójához a városnéző autóbuszok.
- b) A városközpontban jó megközelítési helyen indító állomás létesítése kiegészítő szolgáltatásokkal. Ezt a főváros által létrehozott állomási helyet a szolgáltatók pályázati úton (pl. a repülőtéri slot rendszerekhez hasonló módon) tudnák igénybe venni. Elvben lehetséges indító állomási helyszínek: Erzsébet tér, Arany János utca, Nyugati tér, Baross tér. Megfontolandó BKV végállomási területek igénybevétele.

Az indító állomások kijelölésénél különös tekintettel kell lenni az Európai Unió versenyjogi szabályainak betartására, ugyanis az indítóhelyek kizárólagos használata a

versenysemlegesség biztosítására vonatkozó elvet sérti és tiltott állami támogatásnak minősül.

A b) pont szerinti városközponton belüli indító terminál kialakítására a leginkább alkalmas helyszín az Erzsébet téren a volt buszpályaudvar területe. A BKK a városnéző autóbuszok által használt útvonalak figyelembe vételével a b) pont szerinti kialakítást javasolja.

Megállóhasználat

A városnéző autóbuszok által használt útvonalakban és a használt megállókban is jelentős átfedés van. Alapvető cél, hogy ezen útvonalakon található jelentős turistaforgalmat vonzó létesítmények közelében legyen kijelölve le- és felszállóhely. Amennyiben az a helyszíni adottságok alapján megoldható, akkor a BKV által használt megálló előtt, lehetőleg átfedésben legyen kijelölve a városnéző busz megállója. Ahol a BKV által használt megálló forgalma nagyobb vagy a helytakarékosság nem olyan erős szempont, ott külön megálló kijelölése is indokolt lehet.

A BKV által közösen használt megállók esetében célszerű, hogy a BKK, mint tömegközlekedési kezelő döntsön a megállók üzemeltetéséről és a használatról. Ez esetben a szerződések megkötése, a megálló használati díjak beszedése és a forgalomirányítással kapcsolatos feladatok a BKK-hoz kerülnének. A megállók üzemeltetésével kapcsolatos feladatokat a BKK 2012 májusától veszi át, amely a BKK Közszolgáltatási Szerződésében kezelendő kérdés. A jelenlegi (2012 tavaszi) gyakorlat szerint a BKK tömegközlekedési hozzájárulásával érvényes csak a BKV által kötött megálló használati szerződés. A meglévő szerződések többsége már kezeli a közlekedési intézményrendszer átalakulásából eredő változásokat, illetve amelyek ezt eddig nem kezelték, azok 2012 májusáig ennek megfelelően módosulni fognak.

A városnéző buszok számára kialakított megállóhelyeket a KRESZ-ben szereplő autóbusz megállóhelyi kék táblával és az idegenforgalmi jelleget biztosító barna színű kiegészítő táblával javasolt kijelölni (lásd 8. ábra).

Ezeket a megállót a menetrend szerint közlekedő városnéző buszok használhatnák. A forgalomtechnikai kialakítást úgy kell megoldani, hogy a jogosulatlan használat megfelelően szankcionálható legyen. Ehhez a „menetrend szerinti” fogalom értelmezése a hatályos jogszabályokkal összhangban, az önkormányzati rendeletben pontosításra szorul.



8. ábra: A városnéző autóbuszoknak kijelölt megállóhelyeken alkalmazott jelzőtábla

A jogosulatlan megálló használat ellen az autóbusszal végzett különcélú menetrend szerinti szolgáltatatóra vonatkozó járatengedélyhez kötött feltételek ellenőrzése és a járatengedély visszavonásának lehetősége visszatartó erőt jelent.

Kereskedelmi tevékenység és promóció

Az autóbusszal végzett különcélú menetrend szerinti szolgáltatók szabályozására felhatalmazást nyújtó 2011. decemberi törvénymódosítás a személyszállítási szolgáltatást közvetítő és szervező szolgálat működésének szabályozására is kiterjed, azonban a meghatározható feltételek bővítése szükséges ahhoz, hogy a kereskedelmi tevékenység mikéntjét érdemben kontrollálni lehessen, így az önkormányzati rendeletben erre vonatkozó feltételt nem javasolt szerepeltetni. Ugyanakkor a kereskedelmi tevékenységgel és a promócióval kapcsolatos problémák enyhítése érdekében a külső megjelenésre (arculatra) vonatkozó feltételek mellett ajánlások fogalmazhatók meg a jegyárutási és hirdetési módokra is.

Autóbuszsáv használat problémái

A városnéző buszok autóbuszsáv használata esetenként indokolt lehet, azonban tekintettel arra, hogy a menetrend szerinti BKV buszoknál lényegesen lassabban haladnak és az autóbuszsáv alapvető funkciója a közforgalmú közlekedés előnyben részesítése, ezért a közszolgáltatást végző járatokkal erősen terhelt buszsávok esetében nem javasolt a városnéző autóbuszok közlekedését megengedni.

7.3. Szükséges helyszíni beavatkozások

Széchenyi tér

A Széchenyi téren található villamospótló megállót az egyik városnéző buszokat üzemeltető társaság indító állomásként használja. Itt a 7.2. fejezetben jelzett módon a városnéző autóbusz megállóhely kijelölését a járat engedélyek kiadásával összhangban javasolt megvizsgálni.

Védett területek – Budai várnegyed

A Budavári Önkormányzat Integrált Városfejlesztési Stratégiájában megfogalmazott célok, miszerint a turistabuszok hosszabb távon kitiltásra kerülnének a Budai várból, csak abban az esetben valósíthatók meg, amennyiben a Dózsa György téren, a Clark Ádám téren (pl. Lánchíd utca) és a Hunyadi János úton parkolási fejlesztések valósulnak meg (rövidtávú parkolóhelyek, parkolást kiegészítő szolgáltatások). A városnéző autóbuszok esetében a várnegyedbe való behajtást továbbra is biztosítani kell, azonban azt környezetvédelmi feltételekhez kell kötni a 7.1. fejezetben szereplő szabályozási javaslatokkal összhangban.

Védett területek – Városliget

A Városliget védett övezetében, és annak környezetében több, a turistaforgalmat vonzó létesítmény található, amelyek megközelíthetőségét a menetrendszerinti városnéző autóbuszok számára biztosítani szükséges. E létesítmények nagy része a védett övezet határán helyezkedik el, így azok behajtási hozzájárulás nélkül is megközelíthetőek, azonban az autóbuszok közlekedésével és megállásával kapcsolatban számos forgalomtechnikai probléma merül fel (pl. megállási tilalmak).

E problémákból keletkező feszültségek enyhítése érdekében a Parking Kft. javaslatára a Hősök tere környezetében, a Múcsarnok mellett 2011 júliusában a turistabuszok várakozásának szabályozása érdekében rövidtávú autóbusz-parkoló került kialakításra, illetve a Múcsarnok előtti szakaszon a menetrendszerű városnéző autóbuszok megállása érdekében a 7.2. fejezetben jelzett módon városnéző autóbusz megállóhely létesült. A rövid idejű parkolóhely helyszínének felülvizsgálata, valamint szükség esetén további városnéző buszos megállóhelyek kijelölése javasolt.

8. Irodalomjegyzék

- [1] Budapest Főváros Városépítési Tervező Kft. [2009]: Budapest I. kerület Budavári Önkormányzat Integrált Városfejlesztési Stratégiai (megbízó: Budapest I. kerület Budavári Önkormányzat, tervszám: I-476-2/2009), p. 310
- [2] Boston Police Department [2010]: Rule 404, Sightseeing Automobile Rules, Police Commissioner's Special Order, 2010.01.05.
- [3] City of Chicago, Department of Consumer Services, Public Vehicle Operations Division [1996]: Rules and Regulation for Charter/Sightseeing Vehicles, p. 7
- [4] Közlekedés Fővárosi Tervező Iroda Kft. [2009]: Turistabuszok új közlekedési rendszere Budapesten koncepció, Tanulmányterv (megbízó: Levegő Munkacsoport, témaszám: 3856), Budapest, p. 71
- [5] Xellum Kft. – GfK Hungária – Közlekedés Fővárosi Tervező Iroda Kft. [2006]: Budapest turistabusz tartózkodás és közlekedés rendszerének terve - stratégia és megvalósíthatósági tanulmány, Jelentés (megbízó: BTH Budapesti Turisztikai Kht.), Budapest, p. 147

9. Melléklet

5. táblázat

A menetrendszerű városnéző autóbuszos szolgáltatók főbb adatai 2012. február 29-i állapotok szerint

| # | Szolgáltató neve | Tulajdonos(ok) | Szolgáltatás típusa | Megállók száma | Járatsűrűség (csúcsszezonban) | Főszezon | Elő-, utószezon | Ár | Kedvezmények | Árusító helyek | Becsült járműszám | Nettó árbevétel (az Opten Kft. céginformációi alapján, Ft) | | |
|-----------------|-------------------------------------|---|--|----------------|--------------------------------------|-------------------|------------------------------|---------------|-----------------------|--|-------------------|--|------------|------------|
| | | | | | | | | | | | | 2010 | 2009 | 2008 |
| 1 | Giraffe Hop on Hop off | Eurama Idegenforgalmi Kft., Budatours Utazási Iroda | Busz (Sárga) | 11 | Naponta nyolcszor (60 percenként) | Április - Október | November - December, Március | 4500 | Diák, budapest kártya | Hotelek, információs pultok, utazási irodákban, honlap | 5 | 397 637 | 551 520 | 641 293 |
| | | | Busz (Piros) | 14 | Naponta tizenhatszor (60 percenként) | Április - Október | Október - Április | | | | 2 | | | |
| 2 | Hop on hop off Budapest Sightseeing | Programcentrum Utazásszervező Kft. | Busz (zöld) | 15 | Naponta tizenhatszor (60 percenként) | Egész évben | | 5000 | Diák, budapest kártya | Online, utazási iroda | 6 | 173 125 | 157 485 | 169 084 |
| | | | Busz (rózsaszín) | 9 | Naponta nyolcszor (60 percenként) | Április - Október | - | | | | 2 | | | |
| 3 | River Ride | Riverride Kft. | Kétéltű buszos városnézés | 1 | Naponta négyszer | Április - Október | November - Március | 7500 | Gyerek | Online, utazási iroda | 1 | 81 270 | - | - |
| 4 | Városnéző busztúra | CRB Cityrama Kft. | Budai városnézés | 4 | Naponta kétszer | Április - Október | November - Március | 4500 | Gyerek | Online, utazási iroda | 1 | 126 809 | 103 589 | 126 203 |
| | | | Budapest városnézés | 5 | Naponta kétszer | Április - Október | November - Március | 6500 | Gyerek | Online, utazási iroda | 1 | | | |
| | | | Budapest városnézés Parlament látogatással | 6 | Naponta egyszer | Április - Október | November - Március | 9500 | Gyerek | Online, utazási iroda | 1 | | | |
| 5 | City tour | Mr. Nils Kft. | Budapest városnézés Parlament látogatással | 5 | Naponta kétszer | Nincs adat | Nincs adat | 5200-9000 | Nincs adat | Nincs adat | 1 | Nincs adat | Nincs adat | Nincs adat |
| 6 | Barbie Bus | Selyki Kft. | #2-vel megegyező szolgáltatás (átfedés) | 9 | Naponta nyolcszor (60 percenként) | Április - Október | - | 7200 (24 EUR) | Budapest kártya | Online | | 19 772 | 25 282 | 17 258 |
| Összesen | | | | | | | | | | | 20 | | | |