

---

# Jakość życia w regionach lotniskowych<sup>1</sup>

---

Agnieszka Bech

---

## STRESZCZENIE

Artykuł dotyczy jakości życia w regionach lotniskowych, która w krajach UE odgrywa coraz większą rolę w procesie regionalnego i lokalnego planowania przestrzennego i rozwoju lotnisk. Artykuł przybliży doświadczenia regionów i miast europejskich, zebrane w ramach realizacji projektu QLAIIR – *Quality of Life in Airport Regions*.

W artykule omówiono 4 polityki poprawy jakości życia w regionach lotniskowych, tj. łagodzenie negatywnych skutków funkcjonowania lotnisk, system indywidualnych rekompensat, inwestowanie oraz zarządzanie i koordynacja różnych działań. Ponadto przedstawiona została rola władz regionalnych i lokalnych w zakresie poprawy jakości życia w regionach lotniskowych.

---

## Pojęcie jakości życia oraz jakości życia w regionach lotniskowych

Świat od kilkunastu lat podąża w kierunku zrównoważonego rozwoju, który dla człowieka oznacza wysoką jakość życia stanowiącą wypadkową kombinacji następujących czynników:

1. Materialne warunki życia mieszkańców.
2. Zdrowie.
3. Stabilizacja polityczna i bezpieczeństwo.
4. Życie rodzinne.
5. Życie społeczne.
6. Klimat i położenie.
7. Wysoki poziom zatrudnienia (gwarancja pracy).
8. Swoboda polityczna.
9. Równouprawnienie kobiet i mężczyzn.
10. Warunki mieszkaniowe i wartość nieruchomości.
11. Mobilność.

Jakość życia jest więc zagadnieniem kompleksowym, na które składa się jakość życia poszczególnych mieszkańców danego obszaru (w rodzinie i w najbliższym otoczeniu). Nie może być zatem oceniane, biorąc pod uwagę jedynie suche dane, takie jak wskaźnik

---

<sup>1</sup> W artykule zaprezentowane zostały duże fragmenty słownika pojęć *Key elements* – opracowanego w ramach projektu QLAIIR (*Quality of Life in Airport Regions*), realizowanego w ramach międzynarodowego zrzeczenia Airport Regions Conference, w którym to projekcie, od 2008 roku, z ramienia Samorządu Województwa Mazowieckiego, uczestniczy Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego w Warszawie. Oprócz Mazowsza uczestnikami projektu są: 1. Province of Noord-Holland (partner wiodący) – Holandia – Schiphol Amsterdam airport, 2. Municipality of Haarlemmermeer – Holandia – Schiphol Amsterdam airport, 3. Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main – Niemcy – Frankfurt Airport, 4. IAU Île de France – Francja – Airport de Paris, 5. El Prat de Llobregat – Hiszpania – Barcelona airport, 6. Flanders region – Belgia – Brussels airport, 7. City of Vantaa – Finlandia – Helsinki airport, 8. Fingal County Council – Irlandia – Dublin airport.

PKB *per capita*. W zachodnioeuropejskim społeczeństwie przez dobrą jakość życia rozumie się posiadanie dobrze płatnej pracy, dobrą sytuację mieszkaniową, a także życie w czystym i przyjaznym środowisku. W Polsce idea zrównoważonego rozwoju najmocniej uwidacznia się w zakresie ochrony środowiska przyrodniczego. Wpływ na zdrowie i życie ludności dopiero nabiera znaczenia w kontekście oceny oddziaływania na środowisko.

Jakość życia w regionach lotniskowych można określić w oparciu o takie same wskaźniki, jak w przypadku jakości życia w regionach nielotniskowych, jednakże wskaźniki takie jak: materialne warunki życia mieszkańców, zdrowie, wartość nieruchomości oraz mobilność, mają większe znaczenie w regionach lotniskowych aniżeli w pozostałych.

Funkcjonowanie i rozwój lotnisk powinien odbywać się również w oparciu o zasady rozwoju zrównoważonego, w którym pozytywne i negatywne skutki działalności portu lotniczego równoważą się. Wśród pozytywnych efektów można wymienić:

- wzrost zatrudnienia,
- wzrost dochodów przedsiębiorstw,
- wzrost mobilności mieszkańców,
- poprawę warunków materialnych mieszkańców,
- zwiększanie ruchu turystycznego,
- poprawę konkurencyjności podmiotów lokalnych, z racji łatwiejszego dostępu do klientów i dostawców oraz świadczonych przez port lotniczy usług przewozowych,
- zwiększenie dostępności komunikacyjnej regionu.

Natomiast do negatywnych skutków funkcjonowania portu lotniczego można zaliczyć:

- zwiększenie ryzyka zachorowań,
- niską wartość nieruchomości,
- ryzyko wypadku lotniczego,
- ograniczenia w zakresie budowy inwestycji użytku publicznego,
- słabe samopoczucie.

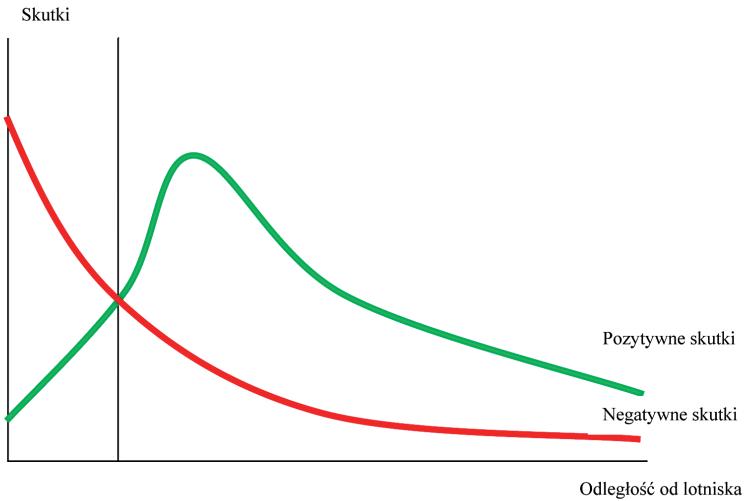
Niektóre aspekty mające wpływ na zrównoważenie negatywnych skutków i korzyści wynikających z rozwoju lotniska są trudne do określenia lub niemierzalne. Wśród pozytywnych należy wymienić materialne warunki życia mieszkańców oraz mobilność, a wśród negatywnych, choćby wzrost ryzyka zachorowań z powodu emisji hałasu i gazów oraz niską wartość nieruchomości wynikającą ze zwiększonego ryzyka zachorowań.

Zauważalny bilans pomiędzy negatywnymi oddziaływaniami lotniska a korzyściami wynikającymi z funkcjonowania portu lotniczego nie jest geocentryczny. Jest to indywidualna, lokalna sprawa uzależniona od konturów hałasu emitowanego przez lotnisko oraz gęstości zaludnienia.

Schemat (*Ryc. 1*) prezentuje położenie, w którym równoważą się pozytywne i negatywne efekty. Dystans od lotniska jest uzależniony m.in. od ścieżek lotów z i na lotnisko.

Relacja pomiędzy pozytywnymi i negatywnymi skutkami funkcjonowania lotniska jest również uzależniona od dystansu terenów zabudowanych względem portu lotniczego. W bliskim sąsiedztwie lotniska oraz pod ścieżkami lotów samolotów negatywne (odczuwalne) skutki bardziej oddziałują na jakość życia aniżeli pozytywne. Natomiast w większej odległości od lotniska pozytywne efekty są większe od negatywnych skutków.

Ryc. 1



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Key elements*

Na szczególną uwagę zasługują obszary, na których stosunek negatywnych do pozytywnych skutków odczuwanych przez mieszkańców jest niekorzystny. Jakość życia zaczyna być również ważną kwestią w momencie wprowadzenia na danym lotnisku dodatkowych lotów lub lotów nowych typów samolotów. Może to skutkować rozbudową lotniska o nowy pas startowy, ale również prowadzić do zmiany ścieżek nalołów. Może to z kolei powodować zwiększenie się liczby mieszkańców dotkniętych uciążliwościami wynikającymi z funkcjonowania lotniska.

Wprowadzenie dodatkowych, nowych lotów lub ich zmiany często powodują następujące zjawiska:

- utratę odczuwalnej kontroli nad otoczeniem przez wielu mieszkańców w regionie lotniskowym,
- wzrost negatywnych skutków odczuwalnych przez mieszkańców terenów położonych w bliskim sąsiedztwie portu lotniczego (przy jednoczesnym braku pozytywnych efektów istnienia lotniska),
- narażenie nowych osób, które pozbawione są prawa do rekompensaty, na zwiększenie negatywnych oddziaływań lotniska,
- potrzebę inwestowania w regionie.

Generalnie, im tereny zabudowy mieszkalnej są bardziej oddalone od lotniska (*Rys. 1* – na prawo od czarnej linii), tym mieszkańcy odnoszą większe korzyści społeczne w wyniku rozwoju portu lotniczego. Wzrost negatywnych skutków dostrzegają oni jedynie poprzez wzrost pozytywnych efektów. Natomiast większość osób zamieszkujących teren wokół lot-

niska (na lewo od czarnej linii) stoi na straconej pozycji i właśnie do tych osób kierowane są regionalne i lokalne działania mające na celu poprawę jakości życia w regionach lotniskowych.

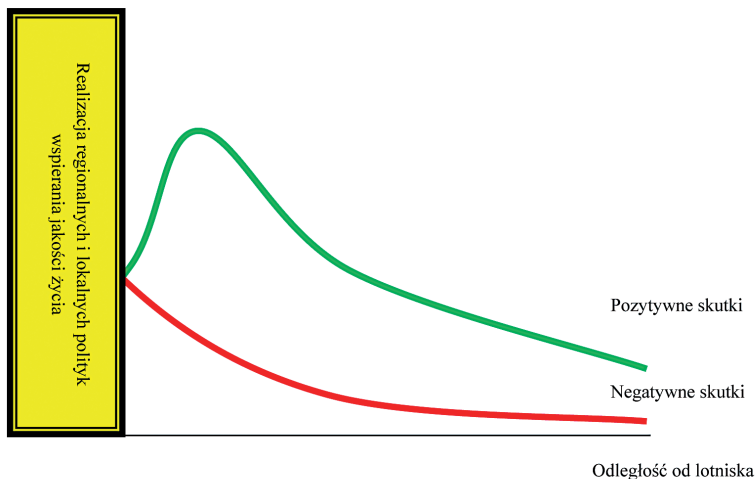
Jakość życia w gminie nie jest równoznaczna z jakością życia pojedynczych osób. Jakość życia jednych może ujemnie wpływać na warunki życia innych. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku pozytywnych efektów na jakość życia na poziomie lokalnym i regionalnym, które mogą wywoływać odwrotne skutki na poziomie globalnym, np. globalna emisja CO<sub>2</sub>.

Jakość życia w regionach lotniskowych jest pojęciem dość nowym, któremu w Polsce nie poświęca się zbyt wiele uwagi.

### Polityki wspierania jakości życia w regionach lotniskowych

Regionalne i lokalne polityki poprawiające jakość życia w regionach lotniskowych powinny być ukierunkowane przede wszystkim na tereny położone w najbliższym sąsiedztwie portu lotniczego (Ryc. 2). Powinny mieć one na celu redukcję negatywnego wpływu lotniska oraz zwiększenie korzyści płynących z funkcjonowania lotniska. Zarówno obecnie, jak i w przyszłości. W rezultacie obszar, na którym bilans między pozytywnymi i negatywnymi skutkami jest ujemny, może zostać zmniejszony.

Ryc. 2



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Key elements*

Wśród polityk poprawy jakości życia w regionach lotniskowych wyróżnić można następujące sposoby jej poprawy:

- łagodzenie negatywnych skutków funkcjonowania lotnisk (redukcja emisji u źródła),

- system indywidualnych rekompensat (ukierunkowany na określone gospodarstwa domowe lub osoby),
- inwestowanie na obszarze otaczającym lotnisko,
- zarządzanie i koordynacja różnych działań.

W związku z powyższym poprawa jakości życia jest czymś więcej aniżeli redukcją oddziaływania hałasu wywoływanego przez samolot. Jest to działanie kompleksowe, obejmujące wiele różnych elementów. I właśnie skoordynowane działania są jednym ze sposobów osiągnięcia wysokiej jakości życia w regionach lotniskowych.

W zależności od kraju i poszczególnych lotnisk zaawansowanie w prowadzeniu polityk wspierania jakości życia w regionach lotniskowych jest różne. W Europie największą wagę do jakości życia wokół portu lotniczego przywiązują władze regionalne i lokalne oraz zarządcy lotnisk we Frankfurcie, Amsterdamie oraz w Wiedniu. Wynika to m.in. z różnych regulacji w tym zakresie. Docelowo powinna zostać wprowadzona płaszczyzna zdrowej konkurencji (ang. *level playing field*), w której europejskie regiony lotniskowe konkurują ze sobą w zbliżonych i w miarę równych uwarunkowaniach regulacyjnych. Konkurencja odbywałaby się wówczas jedynie w oparciu o czynniki ekonomiczne i nie byłaby zakłócana przez różnice w uregulowaniach prawnych, rzutujących na wynik finansowy lotnisk.

### **Łagodzenie negatywnych skutków funkcjonowania lotnisk**

Przez łagodzenie negatywnych skutków funkcjonowania lotniska rozumiemy politykę skoncentrowaną na podejmowaniu działań mających na celu zmniejszenie lub wyeliminowanie przede wszystkim hałasu lotniczego na terenach zabudowy mieszkaniowej i usługowej. Redukcja hałasu może zostać osiągnięta poprzez zastosowanie izolacji budynków. Eliminacja negatywnego oddziaływania hałasu lotniczego może natomiast nastąpić w wyniku wykupu nieruchomości i przesiedlenia mieszkańców na obszar niedotknięty emisją hałasu. Niniejsza polityka może również dotyczyć zmniejszania emisji gazowych (CO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>). Aby lepiej zrozumieć tę politykę, celowe jest wyjaśnienie poniższych pojęć.

- Osoby dotknięte negatywnym wpływem operacji lotniczych – są to osoby żyjące i pracujące w strefach, które często są legalnie ustanowione na podstawie określonych wskaźników pomiaru hałasu. W związku z rozwojem portu lotniczego osoby mieszkające i pracujące poza newraliczną strefą mogą również odczuwać negatywne skutki nadmiernej emisji hałasu lotniczego.
- Hałas naziemny – hałas o niskiej częstotliwości, generowany przez samoloty w czasie kołowania przed startem i po lądowaniu oraz hałas emitowany w czasie testów silników. Często nie jest uwzględniany w pomiarach, kalkulacjach i polityce niwelowania hałasu. Obecnie tylko największe lotniska europejskie, a także porty lotnicze zlokalizowane w bliskim sąsiedztwie terenów zabudowanych borykają się z tym problemem.
- Przegląd jakości powietrza (ang. *air quality footprint*) – obejmuje i prezentuje różne źródła zanieczyszczeń powietrza powodowane przez lotnisko. Pokazuje wpływ transportu lotniczego oraz innych gałęzi transportu na lotnisko i jego sąsiedztwo. Uwzględnienie

wszystkich aspektów związanych z funkcjonowaniem lotniska jest istotne, gdyż powstające emisje powodowane są głównie przez transport samochodowy, ciężarowy oraz autobusowy transport zbiorowy obsługujący port lotniczy.

- Izolacja budynków – obecnie większość strategii zmniejszania negatywnych wpływów hałasu wywoływanego przez samoloty koncentruje się na zastosowaniu w budynkach mieszkalnych i budynkach użyteczności publicznej materiałów absorbujących hałas.

### **System indywidualnych rekompensat**

System indywidualnych rekompensat dotyczy konkretnych osób, które są lub będą dotknięte negatywnymi skutkami funkcjonowania portu lotniczego. Wyróżnia się następujące rodzaje kompensacji na terenach sąsiadujących z lotniskiem:

- przesiedlenie osób zamieszkujących tereny dotknięte negatywnym oddziaływaniem operacji lotniczych; rekompensata ta polega na pokryciu kosztów transakcji sprzedaży nieruchomości i kupna nowej;
- gwarancja cen nieruchomości – wobec nowego lub zmienionego zakresu działalności lotniska, zarządzający lotniskiem oraz władze regionalne gwarantują posiadaczom nieruchomości, że utrata wartości nieruchomości, spowodowana zwiększonym negatywnym oddziaływaniem lotniska, zostanie ograniczona do pewnego poziomu cen;
- wykupy nieruchomości – niektóre nieruchomości lub budynki użyteczności publicznej są tak zlokalizowane, że zachodzi konieczność ich zburzenia; w tych przypadkach władze publiczne potrzebują uruchomienia specjalnych funduszy, z których pochodziłyby środki niezbędne na wykup własności po cenach rynkowych oraz na rekompensaty dla mieszkańców, właścicieli i/lub użytkowników, którzy utracili nieruchomości oraz zostali zmuszeni do przesiedlenia;
- ekwiwalent za utratę zdrowia i pogorszenie warunków życia – w przypadku potwierdzonego lub dostrzegalnego uszczerbku na zdrowiu lub pogorszenia warunków życia w wyniku negatywnych oddziaływań portu lotniczego, osobie poszkodowanej przysługuje rekompensata.

Każdy z wyżej wymienionych sposobów kompensacji jest finalizowany indywidualną umową z osobą fizyczną.

### **Inwestycje na obszarze otaczającym lotnisko**

Z punktu widzenia zadowolenia mieszkańców terenów przylegających do lotniska duże znaczenie ma właściwe inwestowanie, będące swego rodzaju rekompensatą wynikającą z funkcjonowania portu lotniczego. Inwestowanie jest szczególnie istotne na terenach objętych ograniczeniem użytkowania. W wyniku restrykcji planistycznych, będących rezultatem emitowanego hałasu oraz względami bezpieczeństwa, pewne obszary wokół lotniska zostały bowiem pozbawione możliwości dalszej zabudowy, obejmującej prywatną, ale i publiczną infrastrukturę, taką jak: szkoły, szpitale, sklepy itd. Często takie obszary lub wsie stają się

niewo opuszczonymi i zaniedbanymi terenami, wymagającymi specjalnej uwagi władz lokalnych. Określone inwestycje o konkretnych funkcjach mogłyby zrekompensować restrykcje wynikające z obszaru ograniczonego użytkowania.

Innym rodzajem koniecznych inwestycji jest zwiększanie dostępu do publicznego transportu zbiorowego. Dobry dostęp komunikacyjny do lotniska, a także dobra dostępność w regionie, może bowiem stanowić rekompensatę dla mieszkańców za brak atrakcyjnych usług i miejsc rozrywki. Ponadto dobrze zorganizowany transport zbiorowy może również zmniejszyć kongestię, która często jest drugim, co do kolejności, problemem, który wzbudza niepokój związany z funkcjonowaniem portu lotniczego.

Z inwestowaniem ścisły związek ma planowanie przestrzenne, które może wpływać na ukształtowanie terenu bardziej atrakcyjnego i przyjaznego mieszkańcom, poprawiającego warunki zarówno do pracy, jak i mieszkania. Jest to istotne, ponieważ tereny wokół lotnisk charakteryzują się dużą liczbą budynków biurowych i magazynowych.

W krajach zachodniej Europy praktykowane jest finansowanie rekompensat i programów inwestycyjnych z podatków lub opłat środowiskowych. Opłaty lotniskowe mogą być zapewniane przez zarządzających portem lotniczym i/lub jego użytkowników. W przypadku lotniska Schiphol w Amsterdamie pasażer ponosi dodatkowy koszt biletu w wysokości 1 euro.

## Zarządzanie

Zarządzanie jest szerszym pojęciem od rządzenia. Zarządzanie obejmuje bowiem współdziałanie instytucji publicznych oraz stowarzyszeń i inicjatyw społecznych. Zarządzanie odnosi się do procesu, w którym jednostki społeczne biorą udział w podejmowaniu decyzji dotyczących życia publicznego i jego poprawy.

Poziomy:

- globalny,
- europejski,
- krajowy,
- regionalny,
- lokalny.

Kompetencje władz na poszczególnych szczeblach:

- globalny:
  - *Agenda Lizbońska*,
  - *Strategia Zrównoważonego Rozwoju*,
  - podejście zbalansowane;
- krajowy:
  - łączność i dostępność,
  - klastry ekonomiczne,
  - wydatki publiczne;

- regionalny:
  - zatrudnienie,
  - mieszkalnictwo (w zależności od regionu),
  - publiczny transport zbiorowy,
  - koordynacja czynników decydujących o jakości życia (np. z rządem lub władzami lokalnymi);
- lokalny:
  - limity hałasu i redystrybucja,
  - mieszkalnictwo (w zależności od regionu),
  - jakość życia.

W ramach niniejszej polityki warto przyswoić sobie następujące zagadnienia.

- Łączność i dostępność – zdolność regionów lotniskowych do tworzenia i utrzymywania połączeń komunikacyjnych z innymi regionami lotniskowymi lub metropolitalnymi obszarami na całym świecie.
- Uczestnik procesu (ang. *stakeholder*) – osoba, grupa lub organizacja, która ma bezpośredni lub pośredni wpływ na funkcjonowanie i rozwój lotniska, ponieważ może oddziaływać lub może być dotknięty skutkami wykonywania operacji na lotnisku, jak również polityką prowadzoną przez zarządzających portem lotniczym. Kluczowymi uczestnikami na lotnisku są: użytkownicy, zarządzający, osoby zatrudnione na lotnisku, udziałowcy lotniska, rząd oraz rządowe agencje, mieszkańcy, pozarządowe organizacje, dostawcy, związki zawodowe, a także gminy, z których lotniska czerpią zasoby ludzkie i inne. Uczestnikiem może być każdy, kto się za uczestnika takiego uznaje. Uczestnicy nie są sobie równi i każdy z nich ma inne prawa.
- Reprezentowanie – ma miejsce, kiedy określona społeczność wybiera bezpośrednio (wybory) lub pośrednio konkretną osobę lub partię do reprezentowania jej interesów. Reprezentowanie jest wynikiem oficjalnego procesu. Jego słabym punktem, pomimo przeprowadzenia formalnego procesu wyłonienia reprezentantów, jest poczucie niereprezentowania interesów wszystkich osób.
- Wspólne podejmowanie decyzji (decydowanie) – jest to proces, w którym różne podmioty odpowiedzialne za podejmowanie decyzji współpracują ze sobą na równym poziomie. Każdy z uczestników wnosi wiedzę i doświadczenie w zakresie własnych kompetencji, dzięki czemu podejmowane są wyważone decyzje w oparciu o konsensus. Wspólne podejmowanie decyzji jest dobrym punktem wejściowym do rozpoczęcia mediacji.
- Mediacje – są procesem, w którym 2 lub więcej stron, przy udziale niezależnego mediatora, starają się osiągnąć kompromisowe rozwiązanie dotyczące spornej kwestii. Na początku konieczne jest wypracowanie rozwiązania, które zadawałoby wszystkie strony procesu.
- Negocjacje – to proces, w którym 2 lub więcej stron, rozwiązując sporną kwestię, starają się osiągnąć optymalne rozwiązanie z jak największym uwzględnieniem ich interesów. Celem może być wypracowanie rozstrzygnięcia przynoszącego wygraną obu stronom,



jednej ze stron lub porażkę obu stron. Efektem może być finansowa lub niemajątkowa rekompensata zbiorowa lub indywidualna, a także dokonanie pewnych inwestycji. W procesie negocjacji kulturowe różnice odgrywają bardzo istotną rolę.

### **Rola władz regionalnych na rzecz jakości życia w regionach lotniskowych**

Rola władz regionalnych i lokalnych w procesie zwiększania jakości życia w regionach lotniskowych jest ograniczona. Większość polityk oraz działań jest podejmowanych i wdrażanych jedynie przez rządy państw przy współfinansowaniu sektora lotniczego na podstawie odrębnych ustaleń i umów. W Europie zaledwie w przypadku lotniska w Amsterdamie, Frankfurtu, Brukseli i Londynie (lotnisko Gatwick) rola władz regionalnych i lokalnych w procesie rekompensat i łagodzenia skutków funkcjonowania portu lotniczego jest ustanowiona i widoczna. Małe zaangażowanie władz regionalnych i lokalnych w podejmowanie decyzji w tej materii wynika po pierwsze z braku uregulowań prawnych, narzucających konieczność partycypowania w działaniach na rzecz poprawy jakości życia w regionach lotniskowych i współpracy z zarządcą międzynarodowych lotnisk. Ponadto władze regionalne często nie posiadają specjalistów z zakresu planowania przestrzennego, kompetentnych również w dziedzinie zarządzania portem lotniczym. Innym powodem ograniczonej roli władz regionalnych i lokalnych jest konieczność wyrażenia woli i akceptacji ich udziału w kształtowaniu polityk mających na celu poprawę jakości życia w regionach lotniskowych przez rząd i spółkę zarządzającą portem lotniczym.

W Polsce wciąż dostosowywane są przepisy ochrony środowiska do wymogów UE. Z tej przyczyny pojawił się obowiązek tworzenia programów ochrony środowiska przed hałasem, sporządzania mapy akustycznej terenu, na którym eksploatacja obiektu może powodować przekroczenie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku czy sporządzenia przeglądu ekologicznego. Mniej uwagi poświęca się bezpośrednio środowisku życia człowieka. Co prawda art. 135 Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25 poz. 150 z późn. zm.) wskazuje sejmik województwa jako organ odpowiedzialny za wyznaczanie obszarów ograniczonego użytkowania wokół lotniska, jednakże na chwilę obecną niewiele z tych przepisów wynika. Mieszkańcy terenów objętych Obszarem Ograniczonego Użytkowania dla portu lotniczego im. Fryderyka Chopina bezskutecznie starają się uzyskać odszkodowania wynikające z ograniczonego sposobu korzystania z nieruchomości. Ponadto brak jest innego rodzaju działań mających na celu rekompensatę negatywnego oddziaływania warszawskiego lotniska na otoczenie, takich jak: inwestowanie, gwarancja wartości nieruchomości itp.

---

**ABSTRACT**

The article concerns quality of life in airport regions, which in EU countries plays stronger part in process of regional and local spatial planning and airport's development. The article presents experiences of European regions and cities collected during the realization of QLAIIR (Quality of Life in Airport Regions) project.

In the article the policies of quality of life's improvement are discusses. These are: mitigation of negative effects, individual compensation scheme, investment in the surrounding area and governance and coordination between public policies. Moreover, there is presented role of regional and local authorities in improving quality of life in airport regions.

---