

Pozice Ministerstva dopravy České republiky ke Sdělení Evropské komise: Udržitelná budoucnost pro dopravu: vytváření integrovaného dopravního systému řízeného technologiemi a vstřícného k uživatelům

1. Úvodem

S ohledem na to, že se blíží konec desetiletého období, které bylo stanoveno v Programu pro evropskou dopravní politiku (2001 – 2010), pokládáme za vhodné zahájit diskusi na téma dlouhodobé evropské koncepce udržitelné dopravy. Předložený dokument s názvem *„Udržitelná budoucnost pro dopravu: vytváření integrovaného dopravního systému řízeného technologiemi a vstřícného k uživatelům“* je dostatečně obecný a otevřený, aby bylo možné postupně následnou diskusi zkonkretizovat opatření pro udržitelnou dopravu.

V úvodu dokumentu (čl.7) je konstatováno, že v průběhu posledních deseti let došlo v dopravě k velkému kvalitativnímu pokroku, avšak zatím v některých ohledech sektor nenastoupil cestu udržitelnosti. S tím je možné souhlasit. Je možné se ztotožnit s uvedenými trendy, které budou ovlivňovat dopravu do poloviny tohoto století a související výzvy. Souhlasíme s tím, že je těžké dopředu odhadnout, které z nich budou mít největší vliv na utváření budoucí dopravy a připomínáme, že se nemusí jednat o plný výčet všech důležitých trendů.

Deklarovaným globálním cílem evropské dopravní politiky je „zavést udržitelný dopravní systém“. Bylo by vhodné tento pojem vymezit tak, aby bylo zřejmé, že deklarovaná udržitelná doprava bude naplňovat požadované hospodářské, sociální a environmentální potřeby společnosti a podpoří společnost otevřenou sociálnímu začlenění a plně integrovanou.

Pokud jde o procesy a metody, kterými chce EU dosáhnout uvedených cílů a řešit problém udržitelnosti, které jsou uvedeny v kap. 5, bylo by vhodné zdůraznit priority jednotlivých politik

K jednotlivým kapitolám uvádíme podrobněji:

2. Evropská dopravní politika v prvním desetiletí 21. století

Hodnocení současného vývoje dopravního sektoru je výstižné, je však třeba vzít v úvahu další skutečnosti:

- Evropská dopravní politika (EDP) vytvořila systém mobility srovnatelný se systémy hospodářsky nejrozvinutějších regionů světa, avšak v rámci EU jsou mezi jednotlivými regiony stále značné rozdíly, a přes významnou podporu těmto regionům pomocí nástrojů politiky soudržnosti je třeba konstatovat, že této špičkové úrovně v nejchudších regionech zdaleka dosaženo nebylo. Je to dáno nejen kvalitou dopravní infrastruktury (TEN-T, ale rovněž nižších úrovní dopravních sítí, které jsou pro dopravní systém neméně důležité), ale i kvalitou vozidlového parku, vybaveností moderními technologiemi, dostatkem prostředků na opravy a údržbu a další oblasti.
- Přestože jsou evidentní výsledky politiky TEN-T, rezervy v koordinaci při plánování a realizaci projektů infrastruktury jsou stále významné, což ukazuje fakt, že z prioritních projektů mají největší zpoždění v realizaci právě přeshraniční projekty. Obzvláště velké nedostatky jsou na hranicích EU a sousedních regionů, velké nedostatky v kvalitě infrastruktury jsou patrné i na bývalé „železné oponě“. Právě v případě

dopravních sítí jsou patrné velké rozdíly mezi starými a novými zeměmi, přičemž tyto rozdíly nekorelují s hospodářskou vyspělostí. Země bývalého východního bloku mají obecně horší dopravní infrastrukturu (nejen TEN-T, u nižších kategorií sítě je to dokonce mnohem patrnější), a to i přes skutečnost, že některé z nich makroekonomickými ukazateli již předstihly některé země ze západní části kontinentu. Dopravní infrastruktura nižších kategorií sítě je rovněž důležitá, bez ní nelze dosáhnout kvalitních dopravních služeb. Zatímco ve starých členských státech jsou problémy s těmito úrovněmi sítí relativně malé, v nových zemích bez výjimky jsou významné.

- Posílení práv cestujících sice může na jednu stranu vést ke zvýšení kvality služeb pro uživatele dopravy, na druhou stranu však může, v případě nevyváženého přístupu, ohrožit konkurenceschopnost dopravců. Skutečnost, že oblast veřejné dopravy (autobusová a železniční) je vnímána jak odvětví s nejnižší spokojeností spotřebitelů, by s ohledem na zásadu subsidiarity neměla vést automaticky k tomu regulovat tuto oblast na úrovni EU.
- Při hodnocení EDP je zapotřebí pozornost věnovat interoperabilitě v jednotlivých druzích dopravy (např. interoperabilita systémů výkonového zpoplatnění v jednotlivých státech v silniční dopravě, technická interoperabilita na železnici, ale i úroveň propojení jednotlivých druhů dopravy v osobní i nákladní dopravě).

3. Trendy a výzvy

Proces stárnutí obyvatelstva bude jistě znamenat větší nároky na veřejné rozpočty, kdy zvyšující se finanční potřeby v sociální oblasti budou redukovat dostupné prostředky např. pro výstavbu infrastruktury. Pokud jde o finance na veřejnou dopravu, bude i tady tlak na poskytování kvalitních služeb, a to i právě z důvodů stárnutí obyvatelstva, neboť veřejná doprava má významný sociální aspekt, s čímž souvisí mj. i skutečnost, že starší a handicapovaní občané ztrácejí schopnosti řídit motorová vozidla, na druhou stranu bude kladen požadavek na zachování co největší soběstačnosti těchto občanů. Nedostupnost zdrojů na výstavbu dopravní infrastruktury vyvolá potřebu dobudovat nejdůležitější projekty v co nejkratším čase.

Pokud jde o problémy v oblasti životního prostředí je zřejmé, že doprava zatím nesplnila stanovené cíle. Sociální a ekonomický blahobyt společnosti nemůže být nadále negativně vyvažován rostoucí environmentální zátěží z dopravy.

Je to velmi závažná otázka, na kterou se musí EDP v následujícím období zaměřit.

Pokud jde o trend rostoucího nedostatku fosilních paliv, důležité bude následující:

- snižování energetické náročnosti všech druhů dopravy,,
- využívání výhod všech druhů dopravy (princip komodality),
- hledání alternativní energie (u obnovitelných jen takových, které nebudou z dlouhodobé perspektivy znamenat negativní dopady na globální změny životního prostředí)
- využití energie na bázi energie elektrické za předpokladu její z ekonomického i ekologického hlediska výhodné výroby (např. sluneční elektrárny bez použití fotovoltaických křemíkových článků, po dokončení vývoje jaderné reaktory 3. a 4.

generace apod.); použití vhodného nosiče energie (využití vodíku při jeho výrobě elektrolýzou).

Dá se předpokládat, že význam elektrické energie v budoucnu poroste i v dopravě¹. Vzhledem k tomu, že využití elektrické energie v dopravě vyžaduje použití buď drahých akumulátorů, nebo nosiče energie (např. na bázi vodíku), budou mít určitou výhodu ty druhy dopravy, které budou napájeny přímo z trolejového vedení. V důsledku toho by mohl vzrůst význam přeprav založených na multimodální kooperaci.

V případě urbanizace se situace zdá být složitější, neboť současně pokračuje proces suburbanizace. Obyvatelstvo se sice stěhuje přímo do velkých měst, avšak obyvatelé měst se zároveň stěhují do satelitních a mnohdy velmi rozptýlených sídel na předměstí velkých měst. Tato sídla obvykle nemají pracovní příležitosti a tito občané dojíždějí za prací do města. Vzhledem k rozptýlenosti příměstské zástavby je obtížná její obsluha hromadnou dopravou, což se projevuje vyššími kongescemi jak na příjezdech do velkých měst, tak v centru velkých měst. Proto je důležité budovat integrované dopravní systémy, které zahrnují i dojížděku individuální nebo cyklistickou dopravou (systémy P&R, B&R a K&R).

Pokud jde o obsluhu nákladní dopravou, zejména center velkých měst, systémy City logistiky nejsou stále na dostatečné úrovni. Tyto systémy by měly být napojeny na síť veřejných logistických center, které zajistí služby komukoliv na nediskriminačním základě (nutné zejména pro malé a střední firmy), umožní poskytnout zákazníkovi na míru šité služby, umožní optimalizovat využití silniční nákladní dopravy a koncentrovat přepravní proudy jako nutný předpoklad pro využívání multimodálních přeprav.

Prohlubující se vnitřní trh EU a integrace se sousedními regiony povedou ke zvýšení dopravních objemů, které mohou neúměrně zatížit infrastrukturu především tranzitních zemí.

4. Cíle politiky pro udržitelnou dopravu

Doprava je síťové odvětví a dopravní síť musí postihnout všechny aspekty, které souvisejí s uplatněním cílů dopravní politiky. K tomu bude potřebné nadefinovat v rámci politiky TEN-T koncepční pilíř. Je rovněž důležité zajistit přiměřenou kvalitu všech úrovní sítí ve všech evropských regionech, což je dlouhodobý úkol.

Pokud jde o integraci v osobní dopravě, EDP by si měla za cíl vytknout více než jen propojení železniční a letecké dopravy. Integrace by měla být genetickou vlastností osobní dopravy, individuální dopravu z toho nevyjímaje. Větší část odpovědnosti bude na regionech a členských státech, přesto by podpora z evropské úrovně měla být očividná (včetně finančních nástrojů v rámci politiky soudržnosti). Za prioritní pro veřejnou osobní dopravu je možné považovat kvalitní, bezpečnou a spolehlivou integrovanou dopravu, která by byla určitým způsobem plánována a využívala by prostředky IT.

V případě nákladní dopravy by byla vhodná i celoevropská koordinace sítě nejen multimodálních terminálů, ale v jejich rámci celých veřejných logistických center s cílem podpořit postavení malého a středního podnikatelského stavu, posílit princip multimodality a optimalizaci silniční nákladní dopravy (je to možné uvažovat v rámci navrhovaných zelených koridorů).

Z dopravních technologií je třeba pokročit v zajištění interoperability na železnici (ERTMS), ve výkonovém zpoplatnění silnic (hybridní systémy) a je nutné podpořit vývoj vhodných systémů překládky v kombinované dopravě tak, aby kombinovaná doprava byla konkurenceschopná již na střední vzdálenosti.

¹ Rovněž pohony CNG a LPG produkují, byť v menší míře, skleníkové plyny, neboť jsou na bázi fosilních paliv.

S hodnocením potenciálu moderních technologií z hlediska řešení dopravních problémů lze plně souhlasit. Moderní technologie by se však neměly stát cílem, ale pouze prostředkem pro zlepšení stávajícího dopravního systému jako např. nové možnosti sběru dat o dopravním nebo přepravním procesu a jejich využívání v různých aplikacích, zlepšení řízení provozu, zvýšení bezpečnosti provozu nebo zvýšení obecné bezpečnosti apod.

Dosažení udržitelnosti vývoje je nezbytné v rámci všech tří pilířů, proto je nutné klást důraz na ochranu životního prostředí. Negativní důsledky dopravy na životní prostředí jsou důležitým problémem pro současnou a budoucí populaci, neboť zatížení životního prostředí z dopravy neustále narůstá a jeho sumárně nepříznivý vliv se stále prohlubuje. Součástí dopravních politik většiny evropských zemí, jakož i dosavadní dopravní politiky evropské, je požadavek na zlepšení vztahu k životnímu prostředí a potřeba zajištění udržitelného rozvoje. Tyto dopravní politiky o tom hovoří, ale politická vůle k prosazení dosažena nebyla. Internalizace externalit se musí stát jednou z klíčových otázek evropské dopravní a současně i ekologické politiky. Každé přiblížení se k řešení tohoto problému však přináší podstatný pokrok proti současnému stavu.

Internalizace externích nákladů je nutná, neboť je třeba zajistit, aby cena za dopravu odrážela všechny náklady. Tento proces však musí probíhat citlivě, aby nedocházelo ke ekonomickým otřesům a k negativním dopadům na konkurenceschopnost evropských dopravců. Kromě toho je třeba zajistit, aby internalizace probíhala důsledně ve všech druzích dopravy. Přestože je objektivní a exaktní monetarizace ocenění externích nákladů složitá, musí i nadále probíhat snaha o zpřesňování výpočtů, na základě kterých se stanovuje výše zpoplatnění.

Problematika decouplingu je z hlediska dopravy významná, avšak tento ukazatel má význam sledovat zejména u nákladní dopravy, neboť podstatná část nákladní dopravy je součástí výrobně – distribučního procesu. V případě osobní dopravy příliš velkou vypovídací hodnotu nemá, neboť vazba na produkovaný HDP je zde mnohem volnější.

V případě nákladní dopravy existují v tomto ohledu rezervy v logistických technologiích a v nedostatečném rozvoji veřejné logistiky, která je rovněž významná pro rozvoj malého a středního podnikatelského sektoru. Pro decoupling je zásadní nepoměr nákladů mezi dopravou a skladováním. Skutečnost, že objednatel dopravy nehradí veškeré náklady za přepravu (externí náklady) vede k tomu, že se doprava jeví levnější než skladování. To následně vede ke snaze minimalizovat skladování a množství distribučních center, což vede k vyšším přepravním požadavkům a k mnohým protisměrným přepravám.

Logistické procesy organizované jednotlivými firmami samostatně neumožňují dostatečně koncentrovat přepravní proudy, což je nezbytná podmínka pro využívání alternativních druhů dopravy. Logistická centra ve většině případů shromažďují zásilky jen v omezené míře tak, aby bylo možné lépe využívat velká silniční vozidla, multimodální přístupy bývají velmi omezené. To má dopady jak na efektivitu dopravního systému, tak na kapacitu silniční infrastruktury, na životní prostředí, jakož i na výši emisí skleníkových plynů.

V nákladní dopravě je internalizace externích nákladů důležitá i z pohledu vztahu nákladů na skladování a dopravu. Nezapočítání některých nákladů do cen za dopravu vede k tomu, že se upřednostňují logistická řešení založená na méně skladech, která jsou ale náročnější na dopravní požadavky (cíle decouplingu se tak nedaří plnit).

Ekologická a ekonomická témata by v žádném případě neměla upozadit úsilí členských států o zvýšení bezpečnosti dopravy a zejména snaha o snížení počtu obětí dopravních nehod musí pokračovat

5. Politiky pro udržitelnou dopravu

Při realizaci jakýchkoliv nových opatření v oblasti dopravní politiky EU je třeba důsledně uplatňovat princip „better regulation“ s tím, že k vydávání nových právních předpisů by se mělo přistupovat pouze tam, kde je to nezbytně nutné. Při posuzování dopadů nově přijímaných právních předpisů je třeba brát v potaz konkurenceschopnost podnikatelů v dopravě.

Přestože lze částečně souhlasit s tvrzením EK, že dopravní infrastruktura je drahá, a že je proto třeba řešit problémy provozu nejen samotnou výstavbou, ale i modernizací a vybavením infrastruktury moderní technikou ITS, je třeba si uvědomit, že zejména v podmínkách nových členských států samotná modernizace infrastruktury nestačí. Při plánování rozvoje dopravní infrastruktury z celoevropské úrovně je proto třeba posuzovat stav sítí s ohledem na její současnou kvalitu a ekonomické možnosti příslušných regionů a členských států.

Součástí infrastruktury musí být i terminály zajišťující propojení jednotlivých druhů dopravy. Umístění takových terminálů by mělo být v těch regionech, kde je velké množství zdrojů a cílů dopravy (efekty jsou důležité nejen pro dopravu, ale také pro průmysl). Důležité je vytváření takových podmínek na dopravní infrastruktuře, aby podnikatelské subjekty měly předpoklady pro poskytování kvalitních služeb.

V rámci evropské dopravní politiky navrhujeme zahájit odbornou rozpravu, jakým způsobem dále podpořit multimodalitu nákladní dopravy ve směrech silných přepravních proudů tak, aby byly využitelné i na střední vzdálenosti.

Jednou z možností je uvažovat o tom, že by na kombinované a multimodální přepravy mohl být aplikován obdobný princip, jako v osobní dopravě. Tyto linky by objednával veřejný sektor na základě výběrového řízení provozovatele, a to jako službu pro silniční dopravce, speditéry a poskytovatele logistických služeb, kteří by za pro ně výhodných podmínek významnou část cesty realizovali pomocí jiného než silničního druhu dopravy. V tomto případě by to znamenalo sice určité nové požadavky na veřejné rozpočty, ve srovnání s osobní dopravou by se jednalo o částky mnohem menší, přičemž celospolečenské úspory by měly převažovat (veřejná objednávka by se týkala jen linek, u kterých by to bylo z veřejného pohledu výhodné, kde by docházelo k úsporám na dosavadních externích nákladech z dopravy). Postupným zaváděním internalizace externích nákladů by pak vyrovnávací platby dále klesaly

Souhlasíme s hodnocením významu inteligentních dopravních systémů a s názorem, že je třeba stanovit normy, které zajistí jejich interoperabilitu. Za důležité však považujeme i otázku financování těchto systémů. Podle všeho názoru by měla být zvážena možnost širší finanční podpory z prostředků EU na zavádění a modernizaci těchto systémů.

Pokud jde o návrh na vytvoření mezinárodních správců dopravní infrastruktury, považujeme tento krok za nadbytečný, neboť zajištění přístupu k infrastruktuře lze zajistit i bez tohoto opatření.

Jedním z významných nástrojů dopravní politiky by měla být cenová politika, která reálně monitoruje všechny náklady, interní i externí, které povinně monetarizuje a následně internalizuje. Pokud jde o otázku využití prostředků vybraných z poplatků z externí náklady na financování dopravní infrastruktury, je jistě možné využít tyto příjmy při zajišťování prostředků pro opravy a údržbu dopravní infrastruktury. V žádném případě by se však nemělo jednat o hlavní zdroj financování projektů dopravní infrastruktury. S ohledem na zásadu subsidiarity přitom nelze souhlasit s tím, aby na úrovni EU bylo závazně stanovováno, do jakých oblastí by měly tyto příjmy směřovat.

V příštím období realizace evropské dopravní politiky je rovněž vhodné zabývat se problémy městských aglomerací. Souhlasíme s tím, že v této oblasti je úloha EU omezená, a že je nutné postupovat podle principu subsidiarity. Na evropské úrovni však může docházet k vytváření určitého metodického rámce nelegislativní povahy a k přenosu zkušeností.

V případě snižování nehodovosti považujeme za správné nadále věnovat pozornost všem třem faktorům – řidič, infrastruktura a vozidlo.

Závěrečné shrnutí

Názory, které jsou uvedené ve Sdělení Komise jistě zahájí další diskusi, jejímž výsledkem může být formulace návrhů pro udržitelnou dopravu. Pro následující období považujeme za důležité podrobně se zabývat cíli a opatřeními v následujících oblastech:

- politika soudržnosti a překonávání rozdílů mezi regiony zejména ve vztahu ke kvalitě dopravní infrastruktury na všech úrovních,
- otázky životního prostředí, zejména pak globálního charakteru,
- další vytváření podmínek pro uplatnění principu komodality,
- realizace procesu internalizace externích nákladů u všech druhů dopravy.
- interoperabilita ve všech druzích dopravy
- zavádění moderních technologií ve všech oblastech dopravy.
- snižování administrativní zátěže a posilování konkurenceschopnosti podnikatelů