



SPOLEČNÁ DOPRAVNÍ POLITIKA: OBECNÉ ZÁSADY

Společná dopravní politika je jednou z oblastí společné politiky již více než 30 let. Vedle otevření dopravních trhů konkurenci a vytvoření transevropských sítí nabude do roku 2020 na důležitosti téma udržitelné mobility, zejména v souvislosti s neustálým nárůstem emisí skleníkových plynů, které toto odvětví vytváří a které by mohly ohrožovat klimatické cíle Evropské unie.

PRÁVNÍ ZÁKLAD A CÍLE

Právní základ představuje článek 4 odst. 2 písm. g) a hlava VI SFEU. Nezbytnost společné dopravní politiky vyzdvihly členské státy již v [Římské smlouvě](#), kde byla této oblasti věnována samostatná hlava. Dopravní politika se tak stala jednou z prvních společných politik Společenství. Jejím původním hlavním cílem bylo vytvořit společný dopravní trh, zajistit volný pohyb služeb a otevřít dopravní trhy. Tohoto cíle bylo z velké části dosaženo, jelikož se konkurenci postupně otevírají i domácí železniční trhy. V procesu otevírání dopravních trhů jde také o vytvoření spravedlivých podmínek hospodářské soutěže v rámci jednotlivých druhů dopravy stejně jako mezi nimi. Z tohoto důvodu nabývá na významu harmonizace vnitrostátních právních a správních předpisů, včetně rámcových podmínek v oblasti technické, sociální a daňové. V důsledku dokončení evropského vnitřního trhu, zrušení vnitřních hranic a snížení cen za dopravu, umožněných otevřením a liberalizací dopravních trhů a změnami v produkčních systémech a skladování, došlo k růstu přepravovaného množství osob a nákladu. Z ekonomického hlediska úspěšné a dynamické odvětví dopravy je však stále více zatěžováno sociálními a ekologickými omezeními. Z toho důvodu nabývá na stále větší důležitosti model udržitelné mobility.

Navzdory velkému úsilí se evropská dopravní politika stále ještě musí vyrovnávat s obtížnými úkoly v oblasti udržitelnosti. Doprava vytváří téměř čtvrtinu všech člověkem vytvořených emisí skleníkových plynů, které v EU vznikají. Kromě toho je doprava jediným odvětvím v EU, v němž od roku 1990 emise skleníkových plynů stouply. Bílá kniha o dopravě z roku 2011 s názvem „Plán jednotného evropského dopravního prostoru – vytvoření konkurenceschopného dopravního systému účinně využívajícího zdroje“ ([COM\(2011\)0144](#)) proto doporučuje snižování emisí (s výjimkou pro mezinárodní námořní dopravu) o 20 % v období 2008–2030 a přinejmenším o 60 % v období 1990–2050. Pro mezinárodní námořní dopravu pak platí snížení emisí o 40 % v období 2005–2050. Bílá kniha z roku 2011 dále vyzvala k tomu, aby podíl udržitelných nízkouhlíkových paliv v letecké dopravě dosáhl 40 % do roku 2050 a aby byl podíl



vozidel na konvenční paliva v městské dopravě snížen do roku 2030 o polovinu a do roku 2050 o 100 %.

Tyto cíle jsou však ve srovnání s cíli stanovenými na Pařížské konferenci o změně klimatu v prosinci 2015 (rovněž známé jako COP21) značně nedostačující (COP21 předpokládala snížení emisí skleníkových plynů v období 2021–2030 přinejmenším o 20 %). I kdyby jich bylo dosaženo, znamenalo by to, že v roce 2030 budou emise v dopravě stále ještě o 4,5 % přesahovat úroveň z roku 1990 a emise z mezinárodní lodní dopravy by měly být v roce 2050 pouze o 9,5 % nižší než v roce 1990. Pokud má společná dopravní politika přispět k uskutečnění drastického snížení emisí, bude v období do roku 2020 realismus stejně důležitý jako odhodlání vypořádat se s hospodářskými a environmentálními výzvami. Pro dopravu to znamená, že by měla omezenějším a čistším způsobem využívat energii, lépe zužitkovat moderní infrastrukturu a omezit svůj dopad na životní prostředí.

OBECNÉ SMĚRY POLITIKY

Otevřít cestu k přijetí právních předpisů na úrovni Společenství se podařilo teprve poté, co Evropský parlament podal na Radu žalobu pro nečinnost. Skutečné počátky společné dopravní politiky jsou tedy dány rozhodnutím Soudního dvora ve věci [žaloby pro nečinnost 13/83](#) ze dne 22. května 1985, kdy Soudní dvůr uložil Radě povinnost jednat v oblasti dopravní politiky.

Dne 2. prosince 1992 Komise přijala bílou knihu o budoucím rozvoji společné dopravní politiky ([COM\(1992\)0494](#)). Vyzývala k otevírání dopravních trhů, rozvoji transevropské sítě, posílení bezpečnosti a sociální harmonizaci. Současně představovala změnu orientace na integrovaný přístup, který zahrnuje všechny druhy dopravy a vychází z modelu „udržitelné mobility“. V navazující bílé knize ze dne 22. července 1998 nazvané „Spravedlivé platby za využití infrastruktury: postupný přechod k rámci pro poplatky za společnou dopravní infrastrukturu v EU“ ([COM\(1998\)0466](#)) Komise upozornila na podstatné rozdíly mezi členskými státy, pokud jde o účtování poplatků v dopravě, které vedly k různým formám narušování hospodářské soutěže v rámci jednotlivých druhů dopravy i mezi nimi.

PROVÁDĚNÍ

Ve své bílé knize z roku 2001 s názvem „Evropská dopravní politika do roku 2010: čas rozhodnout“ ([COM\(2001\)0370](#)) Komise nejprve analyzovala problémy a potřeby evropské dopravní politiky, zejména s vyhlídkou na rozšíření na východ. Předpovídala obrovský nárůst dopravy, který je zejména v silniční a letecké dopravě doprovázený stále častějšími zácpami a přetížením, zároveň předpovídala i zvýšení rizik pro zdraví a životní prostředí. Komise předložila balíček šedesáti opatření, jež měla pomoci odstranit závislost mezi ekonomickým růstem a zvýšením objemu dopravy a bojovat proti nerovnoměrnému růstu jednotlivých druhů dopravy. Tato bílá kniha měla za cíl stabilizovat podíly železniční dopravy, vnitrozemské plavby a pobřežní plavby na úrovních roku 1998. Tohoto cíle mělo být dosaženo pomocí opatření na oživení železniční dopravy, podporou námořní a říční dopravy a posílením propojení mezi jednotlivými druhy dopravy. Kromě toho byla zdůrazněna revize hlavních směrů



transevropských sítí (viz informativní přehled o TEN-T [3.5.1](#)), které měly být upraveny s ohledem na rozšíření EU, s cílem zintenzivnit práci na odstraňování překážek v mezinárodní dopravě. Bílá kniha z roku 2001 se rovněž zaměřovala na práva a povinnosti uživatelů dopravních systémů a zaváděla akční plán na zlepšení bezpečnosti v silniční dopravě i konsolidaci práv uživatelů dopravy a transparentnost nákladů, které by mělo být dosaženo harmonizací metod pro stanovování poplatků za užívání infrastruktury.

EU zahájila i několik ambiciózních technologických projektů, jako např. evropský satelitní navigační systém Galileo, Evropský systém řízení železničního provozu (ERTMS) a SESAR, program na zlepšení infrastruktury pro řízení leteckého provozu.

V červnu 2006 Komise představila hodnocení své bílé knihy z roku 2001 v polovině období ([COM\(2006\) 0314](#)), s názvem „Evropa v pohybu – Udržitelná mobilita pro náš kontinent. Komise již vyjádřila názor, že opatření naplánovaná v roce 2001 nejsou pro dosažení stanovených cílů dostatečná, a tak byly zavedeny nové nástroje zahrnující

- a. akční plány pro logistiku nákladní dopravy, pro zavádění inteligentních dopravních systémů v Evropě a pro městskou mobilitu;
- b. integrovaný evropský akční program pro vnitrozemskou vodní dopravu Naiades a Naiades II a
- c. strategické cíle a doporučení pro politiku EU v oblasti námořní dopravy do roku 2018.

V červenci 2008 Komise představila [balíček opatření pro dopravu šetrnější k životnímu prostředí](#) zaměřený na strategii na internalizaci externích nákladů ve všech druzích dopravy. Tento balíček sestává ze tří sdělení Komise a z návrhu na přezkum [směrnice 1999/62/ES](#) ze dne 17. června 1999, rovněž známé jako směrnice o euroznámce (viz rovněž informativní přehled na téma „Silniční doprava: harmonizace právních předpisů“ [3.4.3](#))

Výsledky rozpravy o dlouhodobé budoucnosti dopravy (na 20 až 40 let), jež byla zahájena v roce 2001 v bílé knize, byly předloženy ve sdělení Komise s názvem „Udržitelná budoucnost pro dopravu: vytváření integrovaného dopravního systému řízeného technologiemi a vstřícného k uživatelům“ ([COM\(2009\)0279](#)).

Komise zveřejnila dne 28. března 2011 svoji bílou knihu o dopravě z roku 2011 nazvanou „Plán jednotného evropského dopravního prostoru – vytvoření konkurenceschopného dopravního systému účinně využívajícího zdroje“ ([COM\(2011\)0144](#)). Komise popisuje přechod od starých problémů v oblasti dopravy k novým a nastiňuje prostředky k jejich překonání. Mezi 10 cíli zařazenými do bílé knihy z roku 2011 Komise uvažovala zřídit jednotný evropský dopravní prostor odstraněním všech překážek mezi jednotlivými druhy dopravy a vnitrostátními systémy, zjednodušením procesu integrace a usnadněním vzniku nadnárodních a multimodálních provozovatelů. Aby se předešlo napětí a nesrovnalostem, plánuje navrhovaná strategie větší harmonizaci a lepší vymáhání jednotlivých ustanovení, pokud jde o sociální aspekty, ochranu životního prostředí, bezpečnost a zabezpečení a minimální standardy služeb a práva uživatelů. Dne 1. července 2016 předložila Komise zprávu v podobě pracovního dokumentu ([SWD\(2016\)0226](#)) o dosaženém



pokroku při plnění desetiletého programu bílé knihy z roku 2011; Příloha II zahrnuje podrobné zhodnocení činností prováděných do uvedeného data.

V roce 2016 zveřejnila Komise sdělení s názvem Evropská strategie pro nízkoemisní mobilitu ([COM\(2016\)0501](#)), v níž navrhla opatření na urychlení dekarbonizace evropské dopravy. Tato strategie je primárně zaměřená na dosažení cíle nulových emisí stanoveným v bílé knize o budoucnosti dopravy z roku 2011 a hodlá přiměřeně přispět k dosažení cílů Pařížské COP 21.

ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Kromě toho, že Parlament podporoval liberalizaci dopravních trhů a model „udržitelné mobility“, také vytrvale zdůrazňoval nutnost provádět ji zároveň s harmonizací obecných sociálních, daňových a technických podmínek a bezpečnostních norem ve všech oblastech.

Dne 12. února Parlament přijal [usnesení \(P5_TA\(2003\)0054\)](#) o bílé knize Komise z roku 2001 s názvem „Evropská dopravní politika do roku 2010: čas rozhodnout“ ([COM\(2001\)0370](#)). V usnesení zdůraznil, že základem a principem evropské dopravní politiky musí být myšlenka „udržitelného rozvoje“. Trval na nutnosti vytvořit integrovaný globální dopravní systém. Mělo by k tomu dojít, aniž by byla současně ohrožena konkurenceschopnost silniční dopravy a na základě spravedlivých poplatků na pokrytí infrastruktury a externích nákladů pro každý druh dopravy. Parlament vydal řadu konkrétních výzev a návrhů zahrnujících jednotlivé druhy dopravy, bezpečnost dopravy, časový plán, financování sítí TEN-T a lepší koordinaci s ostatními oblastmi politik EU i další témata týkající se dopravy.

V návaznosti na zelenou knihu Komise s názvem „Na cestě k nové kultuře městské mobility“ ([COM\(2007\)0551](#) (zveřejněné dne 25. září 2007) přijal Parlament dne 9. července 2008 [usnesení \(P6_TA\(2008\)0356\)](#) s tímž názvem. Kromě toho přijal Parlament dne 23. dubna 2009 jiné [usnesení \(P6_TA\(2009\)0307\)](#) s názvem „Akční plán pro městskou mobilitu“. Parlament požadoval mimo jiné zpracování celkové, integrované evropské koncepce městské mobility, která by měla sloužit jako společný referenční rámec pro evropské, vnitrostátní, regionální a místní aktéry. Krátce poté Komise tento požadavek zopakovala ve svém sdělení, jež neslo stejný název „Akční plán pro městskou mobilitu“ ([COM\(2009\)0490](#)) a bylo zveřejněno dne 30. září 2009.

V návaznosti na nové sdělení Komise ze dne 17. prosince 2013 nazvané „Společně ke konkurenceschopné městské mobilitě účinně využívající zdroje“ ([COM\(2013\)0913](#)) Parlament dne 2. prosince 2015 přijal [usnesení \(P8_TA\(2015\)0423\)](#) o „udržitelné městské mobilitě“. V usnesení se členské státy a města vybízejí, aby vypracovaly plány udržitelné městské mobility, které udělí prioritu způsobům dopravy s nízkými emisemi, vozidlům jezdícím na alternativní paliva a inteligentním dopravním systémům. Komise a členské státy se zde naléhavě vyzývaly, aby zavedly síť udržitelné mobility zahrnující osvědčené příklady územního plánování a využití prostoru, a rovněž zavedly veřejné kampaně na zvyšování povědomí podporující udržitelnou mobilitu. Byla rovněž vyzvána města k účasti v evropském inovačním partnerství pro inteligentní města a obce.



V návaznosti na sdělení Komise ([COM\(2009\)0279](#)) s názvem „Udržitelná budoucnost pro dopravu: vytváření integrovaného dopravního systému řízeného technologiemi a vstřícného k uživatelům“ přijal Parlament dne 6. července 2010 [usnesení \(P7_TA\(2010\)0260\)](#) o udržitelné budoucnosti pro dopravu. Tento text nejen směřuje k nové bílé knize z roku 2011, ale Parlament rovněž reagoval na příslušné sdělení Komise širokou řadou požadavků pokrývajících celé spektrum dopravní politiky EU.

V návaznosti na zveřejnění bílé knihy z roku 2011 přijal Parlament dvě usnesení. Prvním bylo [usnesení \(P7_TA\(2011\)0584\)](#) přijaté dne 15. prosince 2011 s názvem „[Plán jednotného evropského dopravního prostoru – vytvoření konkurenceschopného dopravního systému účinně využívajícího zdroje](#)“. V tomto usnesení provedl Parlament posouzení ex-ante hlavních cílů uvedených v bílé knize z roku 2011 a částečně ocenil pokrok, kterého bylo v jejím rámci dosaženo. Pokud jde o vytvoření jednotného dopravního prostoru do roku 2020, usnesení poukazuje na dosud nedostatečně využívaný potenciál, který doprava v mnoha oblastech má, a zdůrazňuje význam propojeného a interoperabilního jednotného evropského dopravního prostoru. Parlament schválil deset cílů, které mají vytvořit konkurenceschopný dopravní systém účinně využívající zdroje, a cíle pro roky 2030 a 2050, které stanoví bílá kniha.

Dne 9. září 2015 přijal Parlament druhé [usnesení \(P8_TA\(2015\)0310\)](#) o provádění bílé knihy z roku 2011 s názvem: hodnocení a cesta k udržitelné mobilitě“. V kontextu přezkumu v polovině období zveřejnila Komise dne 1. července 2016 pracovní dokument ([SWD\(2016\)0226](#)) s názvem „Provádění bílé knihy o dopravě z roku 2011 pět let po jejím zveřejnění: dosažené úspěchy a výzvy“. Parlament vyzval Komisi, aby přinejmenším zachovala ambicióznost vytyčených cílů. Parlament kromě toho zdůraznil, že na provozní a finanční úrovni je pro dosažení těchto cílů ještě třeba vykonat mnoho práce. Vyzval Komisi, aby navrhla dodatečná legislativní opatření a komplexní strategii pro rozvoj nízkouhlíkové dopravy, aby bylo možno do roku 2050 dosáhnout cíle snížení emisí skleníkových plynů v dopravě přinejmenším o 60 %. Za účelem vytvoření účinnějšího, udržitelného, konkurenceschopného, dostupného a uživatelsky přívětivého dopravního systému Parlament vydal řadu doporučení, jejichž cílem je integrovat všechny druhy dopravy. Mezi hlavní body patří přechod na jiné druhy dopravy a součinnost více druhů dopravy, moderní infrastruktura a inteligentní financování, městská mobilita, role uživatelů v dopravní politice a globální rozměr dopravy. Tematická sekce Parlamentu pro strukturální politiku a politiku soudržnosti nedávno zveřejnila studii s názvem „[Modal shift in European transport: a way forward](#)“ (Modální transformace v evropské dopravě: cesta kupředu“.

Dále Parlament ve svém usnesení o evropské strategii pro nízkoemisní mobilitu přijatém v prosinci 2017 zdůraznil, že je třeba, aby odvětví dopravy více přispívalo k cílům ochrany klimatu. V této souvislosti mimo jiné zdůraznil:

- potřebu investic do multimodální a veřejné dopravy,
- potřebu vyslat jasný cenový signál pro jednotlivé způsoby dopravy s cílem lépe zohlednit zásadu „znečišťovatel platí“ a zásadu uživatelské země, a
- úlohu digitalizace v udržitelné mobilitě.



Parlament rovněž vyzval k tomu, aby byl přijat ambicióznější přístup pro užívání obnovitelné energie v dopravě, než jaký je navržen v přepracované směrnici o obnovitelné energii, a aby byly vytvořeny pobídky pro rozvoj udržitelných alternativních paliv pro způsoby dopravy, jež v současnosti nemají alternativu ke kapalnému palivu. V návaznosti na sdělení Komise s názvem „Širší využívání alternativních paliv – akční plán pro zavádění infrastruktury pro alternativní paliva“ ([COM\(2017\)0652](#)) Parlament v říjnu 2018 přijal [usnesení](#), v němž Komisi vyzývá, aby předložila revizi směrnice 2014/94/EU o zavádění infrastruktury pro alternativní paliva a zaměřila se na její řádné provádění.

Parlament rovněž uvítal sdělení Komise nazvané „Na cestě k automatizované mobilitě“ ([COM\(2018\)0283](#)), ale v [usnesení](#) ze dne 15. ledna 2019 zdůraznil, že evropští aktéři musí spojit své síly, aby se mohli ujmout role světového lídra v oblasti autonomní dopravy.

Esteban Coito
04/2019

