C/2024/2488

23.4.2024

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice Rady 92/106/EHS, pokud jde o podpůrný rámec pro intermodální dopravu zboží, a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/1056, pokud jde o výpočet úspor externích nákladů a generování souhrnných údajů

(COM(2023) 702 final – 2023/0396 (COD))

(C/2024/2488)

Zpravodaj: **Pierre Jean COULON**

Žádost o vypracování stanoviska	Evropský parlament, 14. 12. 2023
	Rada, 16. 2. 2024
Právní základ	čl. 91 odst. 1 písm. c) a d) Smlouvy o fungování Evropské unie
Odpovědná sekce	Doprava, energetika, infrastruktura a informační společnost
Přijato v sekci	26. 1. 2024
Přijato na plenárním zasedání	14. 2. 2024
Plenární zasedání č.	585
Výsledek hlasování	
(pro/proti/zdrželi se hlasování)	171/0/1

1. **Závěry a doporučení**

1.1. Evropský hospodářský a sociální výbor (EHSV) v zásadě podporuje revizi směrnice Rady 92/106/EHS ze dne 7. prosince 1992 o kombinované přepravě a také celý balíček předpisů týkajících se ekologizace nákladní dopravy, k němuž přijal v červenci 2023 ([1]) a v říjnu 2023 ([2]) svá stanoviska.

1.2. Pro zdárné provádění těchto předpisů bude nezbytné zapojit občanskou společnost a EHSV.

1.3. EHSV opětovně zdůrazňuje, že v zájmu spravedlivé transformace je nutné dbát na rovnováhu mezi hospodářskými, sociálními a environmentálními aspekty.

1.4. EHSV poukazuje na to, že je nezbytné zajistit intermodalitu veškeré nákladní dopravy, přičemž je vždy třeba mít na paměti nutnost koordinace a optimalizace jednotlivých druhů dopravy na evropské úrovni.

1.5. Aby byla tato politika úspěšná, musí být v co největší míře dodržovány sociální předpisy. Kromě toho musí být zaměstnancům a vedoucím pracovníkům podniků systematicky poskytována speciální odborná příprava. EHSV vyjadřuje politování nad tím, že to ve směrnici není zmíněno.

2. **Obecné připomínky**

2.1. Podle návrhu směrnice, jejž předložila Evropská komise, se stále zřetelněji ukazuje, že druhy dopravy, které se v současnosti využívají k přepravě zboží v Evropské unii (EU), mají vážné nedostatky a nenapomáhají udržitelnému rozvoji.

2.2. EHSV si je vědom toho, že doprava má stěžejní význam pro hospodářský růst a že se v důsledku tlaků, které vznikly v souvislosti s potřebou ekologizovat dopravu a zajistit konkurenceschopnost intermodální nákladní dopravy oproti dopravě výhradně silniční a s prováděním Zelené dohody pro Evropu, ještě zvýšila poptávka po mobilitě.

([1]) Úř. věst. C 349, 29.9.2023, s. 12.
([2]) Úř. věst. C, C/2024/890, 6.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/890/oj; Úř. věst. C, C/2024/891, 6.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/891/oj.

2.3. Společenské povědomí ovlivňuje dopravní politiku, neboť všude lze pozorovat obavy ohledně životního prostředí a sociálních nákladů spojených se stávajícími dopravními systémy. K dopravě se tudíž nepřistupuje pouze z obvyklého striktně ekonomického hlediska, nýbrž také z hlediska dopadů na environmentální a ekologické systémy a na celou společnost, zejména pak na chudší obyvatelstvo venkovských regionů.

2.4. Návrh směrnice má za cíl posílit udržitelnost nákladní dopravy, a sice zvýšením konkurenceschopnosti intermodální nákladní dopravy – tj. takové, při níž jsou využívány minimálně dva druhy dopravy – oproti dopravě výhradně silniční.

2.5. Tento návrh aktualizuje platnou směrnici Rady 92/106/EHS ([3]) o kombinované přepravě a s určitým zpožděním doplňuje balíček předpisů týkajících se ekologizace nákladní dopravy, který byl přijat v červenci 2023 a k němuž se EHSV již vyjádřil.

2.6. V návrhu se poukazuje na to, že většina negativních externalit dopravy v EU připadá na silniční dopravu, neboť je jednoznačně nejvyužívanějším druhem dopravy (v roce 2020 představovala 74,4 % pozemní dopravy v rámci EU a 53,3 % veškeré dopravy v rámci EU) ([4]) a v současnosti vytváří více externalit na tunokilometr nákladu než železniční doprava, vnitrozemská vodní doprava nebo námořní doprava na krátké vzdálenosti.

2.7. V návrhu se tudíž usuzuje, že přechod od silniční dopravy k dopravě intermodální by pomohl omezit negativní externality dopravy a zároveň by poskytl potřebnou flexibilitu, aby bylo možné zajistit dostupnost služeb nákladní dopravy na celém území EU díky propojovacím silničním úsekům mezi terminálem a místem nakládky či vykládky.

2.8. V návrhu se nicméně připouští, že na střední a kratší vzdálenosti není intermodální doprava schopna konkurovat dopravě výhradně silniční, a to z důvodu administrativních překážek, nákladů na překládku a neúplné internalizace externích nákladů. Cílem návrhu směrnice o kombinované přepravě je tedy tuto situaci napravit, a to vytvořením podpůrného rámce, který pomůže zvýšit konkurenceschopnost intermodální a kombinované dopravy a dosáhnout tak toho, že již nebude využívána doprava výhradně silniční.

2.9. Návrh sestává ze dvou částí – první z nich má obecný charakter a druhá se konkrétně zabývá kombinovanou dopravou. V obecné části se intermodální doprava harmonizuje s dopravou unimodální – nemají se na ni totiž vztahovat žádné systémy kvót ani systémy povolení.

Členským státům se v ní ukládá, aby zavedly vnitrostátní rámce politiky na podporu využívání intermodální dopravy. Dále pak se v ní intermodálním překládkovým terminálům předepisují požadavky na transparentnost, aby bylo zajištěno, že budou mít zákazníci k dispozici informace o dostupných službách a zařízeních.

2.10. V části, která se konkrétně týká kombinované dopravy, se pro krátké silniční úseky využívané ke kombinované dopravě na úrovni celé EU zavádí výjimka ze zákazů jízdy v nočních hodinách a o víkendech a svátcích. Mimoto se v ní stanoví, že členské státy musí do sedmi let docílit alespoň 10 % snížení průměrných nákladů na operaci kombinované přepravy pokrývající celou cestu zboží.

3. **Konkrétní připomínky**

3.1. Zajištění intermodality je pro ekologizaci dopravy nezbytnou, avšak nikoli postačující podmínkou. Lze si totiž dost dobře představit intermodální dopravní systém, který bude skutečně účinný a bude náležitě fungovat, ale zároveň nebude splňovat všechna kritéria udržitelnosti.

3.2. EHSV má za to, že udržitelný dopravní systém musí být ekonomicky efektivní, spolehlivý a bezpečný, nesmí zatěžovat životní prostředí a musí přispívat k sociálnímu rozvoji. Každý z těchto požadavků zahrnuje tři aspekty, které je třeba zohlednit, má-li intermodální systém odpovídat cíli udržitelnosti, tj. aspekt technologický, aspekt plánování a přípravy politik a aspekt sociálně etický.

([3]) Směrnice Rady 92/106/EHS ze dne 7. prosince 1992 o zavedení společných pravidel pro určité druhy kombinované přepravy zboží mezi členskými státy (Úř. věst. L 368, 17.12.1992, s. 38).

([4]) Otázky a odpovědi týkající se návrhu směrnice o kombinované přepravě.

3.3. V souvislosti se zaváděním intermodálního dopravního systému je nutné informovat veřejnost o zajímavých možnostech, které tento systém přináší. Intermodální dopravní systém má totiž sloužit právě veřejnosti, která tudíž musí mít své slovo při přijímání rozhodnutí týkajících se projektů a politik v oblasti dopravy a která v konečném důsledku určí, zda je nový dopravní systém efektivní. V posouzení dopadů se uvádí, že díky novému společnému rámci EU pro výpočet emisí skleníkových plynů v dopravě a logistice bude možné zvýšit transparentnost a odpovědnost v oblasti dopravy a zajistit lepší informace o externích nákladech.

3.4. EHSV poukazuje na to, že inteligentní výběr poplatků vycházející z ujeté vzdálenosti a odstupňovaný podle typu vozidel, který byl zaveden revidovanou směrnicí o eurovinětě ([5]), může motivovat k volbě udržitelných a ekonomicky efektivních alternativ a pomoci regulovat provoz a omezit kongesci.

3.5. V posouzení dopadů ([6]) se zdůrazňuje, že intermodální doprava se vyznačuje značnou složitostí, zejména co se týče interakce vnitrostátních a evropských politik, neboť tento druh dopravy vždy zahrnuje řadu zainteresovaných stran a smluvních vztahů a řídí se různými předpisy a pravidly. Logistické společnosti a zasilatelé musí řešit problém nákladů tak, aby to bylo výhodné pro odesílatele.

V každém případě však bude třeba získat pro předložené návrhy veřejnost. EHSV proto žádá, aby byly v zájmu skutečného zapojení občanů uspořádány rozsáhlé kampaně s cílem informovat občanskou společnost, do nichž je připraven se zapojit.

3.6. EHSV upozorňuje, že důležitou roli hraje rovněž kontakt mezi všemi terminály. Nedostatečná transparentnost provozu jednotlivých terminálů a jejich zařízení a služeb totiž představuje zásadní problém, jemuž v právních předpisech není věnována patřičná pozornost. Na problém nedostatku informací o terminálech poukázal ve své nedávno zveřejněné zprávě i Evropský účetní dvůr ([7]). V případě železniční dopravy byla stanovena pravidla v prováděcím nařízení Komise (EU) 2017/2177 ([8]) o přístupu k zařízením služeb, jeho uplatňováním se však tento problém vyřešil jen částečně. Neexistují žádné požadavky na transparentnost, pokud jde o zveřejňování informací o vnitrozemských vodních cestách a terminálech pro námořní dopravu na krátké vzdálenosti. Z tohoto důvodu nemůže být provedeno prvotní posouzení, aniž by byly kontaktovány všechny terminály, i když by byly požadované intermodální operace možné.

EHSV proto podporuje záměr navrhované směrnice tento zásadní problém vyřešit.

3.7. EHSV vítá skutečnost, že Evropská komise ve směrnici uznala, že námořní doprava na krátké vzdálenosti z ostrovů a na ostrovy může přispět ke snížení emisí ze silniční dopravy a kongesce na pevnině. Zdůrazňuje, že podmínka stanovená v čl. 1c odst. 2 písm. b) „v případě spojení mezi ostrovem a pevninou bez silniční alternativy přináší operace alespoň o 40 % nižší externí náklady než alternativní operace námořní intermodální dopravy“ se vztahuje i na spojení mezi ostrovním členským státem a kontinentálním územím EU.

3.8. V čl. 1c odst. 6 a čl. 1c odst. 7 se stanoví: „Komise přijme prováděcí akty, kterými stanoví podrobná pravidla pro výpočet externích nákladů uvedených v odstavci 2 tohoto článku.“ a „Komise přijme prováděcí akty, kterými stanoví seznam předem určených námořních úseků alternativních operací námořní intermodální dopravy uvedených v odst. 2 písm. b) tohoto článku.“ EHSV je toho názoru, že metodika výpočtu externích nákladů a seznam předem určených námořních úseků alternativních operací námořní intermodální dopravy by měly být zahrnuty do této směrnice formou přílohy. Díky tomu bude moci být lhůta pro provedení kratší, než je 30 měsíců uvedených v čl. 3 odst. 1, a díky případnému dřívějšímu uplatňování této směrnice tak bude rovněž možné dříve využívat jejích přínosů.

3.9. EHSV s potěšením konstatuje, že je navrhovaná revize v souladu s nedávno přijatým sdělením NAIADES III ([9]), v němž se doporučuje rozsáhlejší začlenění vnitrozemských vodních cest do moderního transevropského intermodálního dopravního systému, o což se EHSV již delší dobu zasazuje. V této souvislosti by chtěl doplnit, že nezbytným předpokladem využívání intermodální a multimodální dopravy je dostupnost odpovídající infrastruktury s dostatečnou kapacitou.

([5]) Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/362 ze dne 24. února 2022, kterou se mění směrnice 1999/62/ES, 1999/37/ES a (EU) 2019/520, pokud jde o výběr poplatků pro vozidla za užívání určitých pozemních komunikací (Úř. věst. L 69, 4.3.2022, s. 1).

([6]) SWD(2023) 351 final, Brusel, 7.11.2023, s. 9.

([7]) Zvláštní zpráva Evropského účetního dvora č. 08/2023, Intermodální nákladní doprava – Odklon nákladní dopravy z pozemních komunikací v EU je stále v nedohlednu.

([8]) Prováděcí nařízení Komise (EU) 2017/2177 ze dne 22. listopadu 2017 o přístupu k zařízením služeb a k službám souvisejícím s železniční dopravou (Úř. věst. L 307, 23.11.2017, s. 1).

([9]) COM(2021) 324 final.

3.10. EHSV zdůrazňuje, že je tudíž nutné zajistit potřebné kompetence na podporu plánování, řízení a provozování intermodální dopravy. V současnosti se však mnozí shodují na tom, že tyto kompetence chybí, neboť odborná příprava v oblasti dopravy se v Evropě stále do značné míry zaměřuje pouze na jednotlivé druhy dopravy.

EHSV vyjadřuje politování nad tím, že se směrnice touto otázkou nezabývá.

3.11. Vývoj a využívání nových technologií staví před vzdělávací systémy nové a náročné úkoly. Pro navrhování, plánování, provozování a údržbu dopravních sítí je třeba zajistit pracovníky, kteří budou mít nové kvalifikace. I v případě infrastruktury existují rozsáhlé potřeby, které bude třeba uspokojit. K tomu, aby intermodální nákladní doprava dobře fungovala, nestačí vytvořit tranzitní systémy, nýbrž musí být rovněž k dispozici odpovídající informační struktury, které umožní plynulou přepravu nákladu.

3.12. Potřeba odborné přípravy je patrná i v oblasti technologií. Rozvoj intermodální dopravy byl již technologiemi výrazně ovlivněn. Jako příklad lze uvést dvoupatrové vlaky, velké kontejnerové lodě, širokotrupá letadla a služby inovativních logistických společností, jako je UPS či FedEx. Je velmi pravděpodobné, že podobný vliv budou mít v budoucnu i nové a nastupující technologie – zejména technologie satelitní komunikace a informační a komunikační technologie obecně.

3.13. Tyto technologie hrají stěžejní roli při odstraňování četných fyzických překážek, které brání plynulé přepravě nákladu. V mnoha oblastech, a především ve městech, se již nedaří snižovat dopravní přetížení výstavbou nových silnic. Stále jasněji se ukazuje, že problém dopravního přetížení není možné řešit pouze prostřednictvím výstavby, a to z důvodu menší dostupnosti ploch využitelných k vylepšení této infrastruktury a tzv. indukované poptávky.

EHSV upozorňuje, že v zájmu účinného využívání nových technologií je tedy nutné rozsáhle koordinovat a integrovat zdroje.

3.14. V článku 9a návrhu směrnice se zavádí nové opatření: „Na vozidla, která realizují silniční úseky operací kombinované dopravy, se nevztahují zákazy jízdy o víkendech, v noci a o svátcích, které se vztahují pouze na těžká nákladní vozidla. Tato výjimka neplatí v případě obecného zákazu jízdy platného pro všechna vozidla používaná pro soukromé účely."

3.15. Evropská komise uvádí, že tyto zákazy jízdy působí značné potíže v logistickém řetězci, neboť fáze silniční přepravy nemůže bezprostředně předcházet fázi jiných forem přepravy nebo na ni přímo navazovat. V důsledku toho dochází k přetížení v seřaďovacích nádražích, kde se těsně před obdobími zákazu jízdy nebo po nich tvoří delší kolony, a během těchto období není možné efektivně využívat kapacitu vlaků, tranzitní a spediční služby ani vozidla či plavidla provozující námořní dopravu na krátké vzdálenosti, čímž se zkracuje doba přepravy probíhající mimo silnici ([10]).

3.16. EHSV žádá, aby byly při uplatňování tohoto nového opatření respektovány doby odpočinku řidičů těžkých nákladních vozidel a jejich přestávek v jízdě. Snaha docílit ekonomické výnosnosti se nesmí negativně dotknout bezpečnosti silničního provozu ani pracovních podmínek řidičů v EU.

3.17. Z řady studií zabývajících se interakcí různých faktorů způsobujících únavu však vyplývá, že největší riziko nehody panuje v nočních hodinách a může být až desetkrát vyšší než ve dne ([11]).

Obzvláště řidiči nákladních vozidel, kteří musí často přespávat na odpočívkách, si stěžují na nevhodné uspořádání parkovišť a nepohodlné prostředí, které zhoršuje kvalitu spánku.

71 % řidičů těžkých nákladních vozidel rovněž uvádí, že k únavě podstatně přispívá řízení v nočních hodinách ([12]). Práce v noci totiž narušuje cirkadiální rytmus a pravidelnost spánku.

V Bruselu dne 14. února 2024.

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru

Oliver RÖPKE

([10]) SWD(2023) 351 final, Brusel, 7.11.2023, s. 128.
([11]) https://www.etf-europe.org/wp-content/uploads/2021/05/Driver-Fatigue-in-European-Road-Transport-Report.pdf.
([12]) https://www.etf-europe.org/wp-content/uploads/2021/05/Driver-Fatigue-in-European-Road-Transport-Report.pdf.