C/2024/2488

23.4.2024

Stanovisko Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru – Návrh smernica Európskeho parlamentu a Rady, ktorou sa mení smernica Rady 92/106/EHS, pokiaľ ide o podporný rámec pre intermodálnu prepravu tovaru, a nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2020/1056, pokiaľ ide o výpočet úspor externých nákladov a generovanie súhrnných údajov

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

(C/2024/2488)

Spravodajca: **Pierre Jean COULON**

Žiadosť o konzultáciu	Európsky parlament, 14. 12. 2023
	Rada, 16. 2. 2024
Právny základ	článok 91 ods. 1 písm. c) a d) Zmluvy o fungovaní Európskej únie
Príslušná sekcia	sekcia pre dopravu, energetiku, infraštruktúru a informačnú spoločnosť
Prijaté v sekcii	26. 1. 2024
Prijaté v pléne	14. 2. 2024
Plenárne zasadnutie č.	585
Výsledok hlasovania	
(za/proti/zdržalo sa)	171/0/1

1. **Závery a odporúčania**

1.1. Európsky hospodársky a sociálny výbor (EHSV) v zásade podporuje revíziu smernice Rady 92/106/EHS zo 7. decembra 1992 o kombinovanej doprave, keďže vo všeobecnosti podporuje celý balík návrhov na ekologizáciu nákladnej dopravy, ktorému venoval pozornosť v stanoviskách prijatých v júli 2023 ([1]) a októbri 2023 ([2]).

1.2. Jej úspech si bude vyžadovať zapojenie občianskej spoločnosti a participáciu EHSV.

1.3. EHSV opätovne potvrdzuje, že v záujme spravodlivej transformácie treba zabezpečiť rovnováhu medzi hospodárskym, sociálnym a environmentálnym rozmerom.

1.4. EHSV zastáva názor, že v celej nákladnej doprave je potrebná intermodalita, pričom treba mať vždy na pamäti povinnosť koordinovať a optimalizovať každý druh dopravy na európskej úrovni.

1.5. Na to, aby bola táto politika úspešná, je nevyhnutné čo najviac rešpektovať pravidlá v sociálnej oblasti a zaviesť systematickú špecifickú odbornú prípravu pre zamestnancov a riadiacich pracovníkov podnikov. EHSV s poľutovaním konštatuje, že sa to v texte smernice nespomína.

2. **Všeobecné pripomienky**

2.1. Ako sa uvádza v návrhu smernice, ktorý predložila Európska komisia, je čoraz jasnejšie, že spôsoby prepravy tovaru používané v súčasnosti v Európskej únii majú značné nedostatky a nepodporujú udržateľný rozvoj.

2.2. EHSV si uvedomuje, že doprava zohráva ústrednú úlohu v hospodárskom raste a že dopyt po mobilite sa zvyšuje v dôsledku tlaku vyplývajúceho z nutnosti ekologizácie dopravy, konkurencieschopnosti intermodálnej nákladnej dopravy v porovnaní s výlučne cestnou dopravou a plnenia cieľov Zelenej dohody.

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

2.3. Povedomie spoločnosti ovplyvňuje totiž dopravnú politiku, keďže obavy súvisiace so životným prostredím a náklady, ktoré v dôsledku existujúcich dopravných systémov musí znášať spoločnosť, sú všade evidentné. Doprava sa preto vníma nielen z úzkeho tradičného hospodárskeho hľadiska, ale aj z hľadiska jej vplyvu na environmentálne a ekologické systémy, ako aj na celú spoločnosť a obzvlášť na chudobné skupiny vo vidieckych oblastiach.

2.4. Cieľom návrhu smernice je zvýšiť udržateľnosť nákladnej dopravy zlepšením konkurencieschopnosti intermodálnej prepravy tovaru, t. j. prepravy tovaru s využitím aspoň dvoch druhov dopravy, v porovnaní s výlučne cestnou dopravou.

2.5. Aktualizuje sa ním smernica Rady 92/106/EHS ([3]) o kombinovanej doprave, ktorá platí v súčasnosti, a s oneskorením kompletizuje balík návrhov na ekologizáciu nákladnej dopravy prijatý v júli 2023, ku ktorému už mal EHSV možnosť vyjadriť svoj názor.

2.6. V návrhu sa konštatuje, že cestná doprava je zodpovedná za väčšinu negatívnych externalít dopravy v EÚ, jednak preto, že je to zďaleka najpoužívanejší druh dopravy (v roku 2020 predstavovala 74,4 % pozemnej dopravy v rámci EÚ a 53,3 % celkovej dopravy v rámci EÚ) ([4]), jednak preto, že v súčasnosti vytvára viac externalít na tonokilometer než železničná, vnútrozemská vodná alebo príbrežná námorná doprava.

2.7. Z uvedených skutočností sa v návrhu vyvodzuje, že prechod z cestnej dopravy na intermodálnu dopravu by pomohol znížiť negatívne externality dopravy a zároveň by zaistil potrebnú flexibilitu, aby služby nákladnej dopravy pokrývali všetky miesta na území EÚ vďaka zberným úsekom ciest medzi terminálom a miestom nakládky/vykládky.

2.8. Uznáva sa v ňom však, že v prípade stredných a kratších vzdialeností nedokáže intermodálna doprava konkurovať výlučne cestnej doprave, a to z dôvodu administratívnych prekážok, nákladov na prekládku a neúplnej internalizácie externých nákladov. Cieľom návrhu smernice o kombinovanej doprave je preto tento problém napraviť vytvorením podporného rámca, ktorý má pomôcť zvýšiť konkurencieschopnosť intermodálnej a kombinovanej dopravy, a tým podporiť úsilie prestať používať výlučne cestnú dopravu.

2.9. Návrh má dve časti, jednu všeobecnej povahy a druhú osobitne venovanú kombinovanej doprave. Vo všeobecnej časti sa intermodálna doprava zosúlaďuje s unimodálnou dopravou tým, že sa oslobodzuje od kvót a povolení.

Členským štátom sa ukladá povinnosť prijať národný politický rámec na uľahčenie využívania intermodálnej dopravy a zohľadňujú sa informácie zákazníkov o dostupných službách a zariadeniach, keďže sa stanovuje povinnosť transparentnosti intermodálnych prekládkových terminálov.

2.10. V osobitnej časti sa zavádza celoúnijná výnimka zo zákazu jazdy v noci a počas víkendov a sviatkov v prípade krátkych cestných úsekov využívaných na kombinovanú dopravu a stanovuje sa pre členské štáty cieľ do siedmich rokov znížiť priemerné náklady na operácie kombinovanej dopravy „od dverí k dverám“ aspoň o 10 %.

3. **Konkrétne pripomienky**

3.1. Intermodalita je nevyhnutnou, ale nepostačujúcou podmienkou na ekologizáciu dopravy, keďže si možno dobre predstaviť intermodálny dopravný systém, ktorý by bol skutočne efektívny a bezchybne fungujúci, ale nespĺňal by všetky kritériá udržateľnosti.

3.2. EHSV sa domnieva, že udržateľný dopravný systém musí byť z hospodárskeho hľadiska efektívny, nesmie poškodzovať životné prostredie, musí byť spoľahlivý a bezpečný a prispievať k sociálnemu rozvoju. Každá z týchto požiadaviek má tri rozmery, ktoré treba zohľadniť, ak má byť intermodálny systém v súlade s cieľom udržateľnosti, a to je technológia, plánovanie a vytvorenie politík a sociálnej etiky.

([3]) Smernica Rady 92/106/EHS zo 7. decembra 1992 o vytvorení spoločných pravidiel pre určité druhy kombinovanej prepravy tovaru medzi členskými štátmi [*neexistuje v slovenskom znení*] (Ú. v. ES L 368, 17.12.1992, s. 38).

([4]) Otázky a odpovede týkajúce sa návrhu smernice o kombinovanej doprave.

3.3. V záujme vytvorenia intermodálneho systému dopravy, je nevyhnutné, aby bola verejnosť informovaná o zaujímavých vyhliadkach, ktoré takýto systém ponúka: je totiž navrhnutý práve pre ňu a práve ona musí mať vplyv na rozhodnutia o projektoch a opatreniach v oblasti dopravy a od nej bude napokon závisieť aj efektívnosť nového dopravného systému. Ako sa uvádza v posúdení vplyvu, nový spoločný rámec EÚ pre započítavanie emisií skleníkových plynov v doprave a logistike umožní zlepšiť transparentnosť, zodpovednosť v oblasti dopravy a informovanosť o externých nákladoch.

3.4. EHSV konštatuje, že inteligentné spoplatňovanie na základe vzdialenosti s rôznymi poplatkami v závislosti od typu vozidla, ako sa stanovuje v revidovanej smernici Eurovignette ([5]), môže podporiť udržateľné a ekonomicky efektívne rozhodnutia a pomôcť regulovať premávku a znížiť dopravné zápchy.

3.5. Ako sa zdôrazňuje v posúdení vplyvu ([6]), keďže intermodálna doprava vždy zahŕňa mnoho zainteresovaných strán, viaceré zmluvy a rôzne právne predpisy a pravidlá, sú s ňou neoddeliteľne späté rôzne zložité otázky vrátane interakcie medzi vnútroštátnymi a európskymi politikami. Logistické spoločnosti a špeditéri musia vyriešiť problém nákladov v prospech odosielateľov.

Občania však musia súhlasiť s tým, čo sa navrhuje, EHSV preto požaduje spustiť rozsiahle kampane na zvyšovanie povedomia občianskej spoločnosti, do ktorých sa bude zapájať, aby sa zaistila skutočnú účasť verejnosti.

3.6. EHSV zdôrazňuje, že zásadný význam má aj dialóg medzi všetkými terminálmi. Nedostatok transparentnosti, pokiaľ ide o prevádzku terminálov a ich zariadenia a služby, je veľkým problémom, ktorému sa v právnych predpisoch nevenuje dostatočná pozornosť. V nedávnej správe Európskeho dvora audítorov ([7]) bol nedostatok informácií o termináloch označený za problém. Pravidlá pre železničnú dopravu sú stanovené vo vykonávacom nariadení Komisie (EÚ) 2017/2177 ([8]) o prístupe k servisným zariadeniam, ale jeho uplatňovaním sa problém vyriešil iba čiastočne. Neexistujú však žiadne požiadavky z hľadiska transparentnosti, pokiaľ ide o verejnú dostupnosť informácií o vnútrozemských vodných cestách a termináloch pre príbrežnú námornú dopravu. To znamená, že bez nadviazania dialógu so všetkými terminálmi nie je možné vykonať počiatočné posúdenia, aj keby žiaduca intermodálna prevádzka bola možná.

Podporuje preto, že v návrhu smernice sa plánuje vyriešiť tento závažný problém.

3.7. EHSV víta skutočnosť, že Európska komisia v smernici uznala, že príbrežná námorná doprava z ostrovov a na ostrovy môže prispieť k zníženiu emisií z cestnej dopravy a zmenšeniu dopravného preťaženia na pevnine. Zdôrazňuje, že odkaz „v prípade prepojení medzi ostrovom a pevninou bez cestnej alternatívy operácia vytvára aspoň o 40 % menej externých nákladov ako alternatívna námorná intermodálna operácia“ uvedený v článku 1c ods. 2 písm. b) znamená aj spojenia medzi ostrovným členským štátom a pevninskou EÚ.

3.8. V článku 1c ods. 6 a 7 navrhovanej smernice sa vyžaduje, aby Komisia prijala „vykonávacie akty, ktorými sa stanovia podrobné pravidlá výpočtu externých nákladov uvedených v odseku 2 tohto článku“, a tiež „vykonávacie akty, ktorými sa stanoví zoznam vopred vymedzených námorných úsekov alternatívnych námorných intermodálnych operácií uvedených v odseku 2 písm. b) tohto článku“. Podľa EHSV by sa metodika výpočtu externých nákladov a zoznam vopred vymedzených námorných úsekov alternatívnych námorných intermodálnych operácií mali stanoviť a zahrnúť do prílohy smernice. Umožnilo by to kratšiu lehotu transpozície, než je 30 mesiacov stanovených v článku 3 ods. 1, čo by vďaka skoršiemu uplatňovaniu smernice mohlo priniesť aj skoršie výhody.

3.9. EHSV oceňuje, že navrhovaná revízia je v súlade s nedávno prijatým oznámením o programe NAIADES ([9]), v ktorom sa vyzýva na väčšiu integráciu vnútrozemských vodných ciest do moderného transeurópskeho intermodálneho dopravného systému, za ktorý sa už dlho zasadzuje. EHSV dodáva, že základným predpokladom pre využívanie intermodálnej a multimodálnej dopravy je dostupnosť vhodnej infraštruktúry s dostatočnou kapacitou.

([5]) Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2022/362 z 24. februára 2022, ktorou sa menia smernice 1999/62/ES, 1999/37/ES a (EÚ) 2019/520, pokiaľ ide o poplatky za používanie určitej dopravnej infraštruktúry vozidlami (Ú. v. EÚ L 69, 4.3.2022, s. 1).
([6]) SWD(2023) 351 final, Brusel 7. novembra 2023, s. 9.
([7]) Osobitná správa Európskeho dvora audítorov č. 08/2023, Intermodálna nákladná doprava – Pre EÚ je presun nákladnej dopravy z ciest stále v nedohľadne.
([8]) Vykonávacie nariadenie Komisie (EÚ) 2017/2177 z 22. novembra 2017 o prístupe k servisným zariadeniam a službám týkajúcim sa železničnej dopravy (Ú. v. EÚ L 307, 23.11.2017, s. 1).
([9]) COM(2021) 324 final.

3.10. EHSV zdôrazňuje, že na pomoc pri plánovaní, riadení a prevádzke intermodálnej dopravy treba mať preto potrebné zručnosti. V súčasnosti sa však všeobecne pripúšťa, že takéto zručnosti chýbajú, keďže odborná príprava v oblasti dopravy poskytovaná v Európe sa stále zameriava prevažne na modálnu dopravu.

EHSV s poľutovaním konštatuje, že v návrhu smernice sa táto otázka opomína.

3.11. Vývoj a využívanie nových technológií znamenajú totiž novú a veľkú zodpovednosť pre vzdelávacie systémy. Na navrhovanie, plánovanie, prevádzku a údržbu dopravných sietí sú potrební pracovníci s novými kvalifikáciami. Uspokojiť treba aj značné potreby v oblasti infraštruktúry. Na to, aby intermodálna nákladná doprava dobre fungovala, nestačí len vybudovať tranzitné systémy, treba tiež zabezpečiť vhodné informačné štruktúry, ktoré umožnia plynulú prepravu nákladu.

3.12. Odborná príprava je potrebná aj v oblasti technológií. Technológie už výrazne ovplyvnili rozvoj intermodálnej dopravy, príkladom sú poschodové vlaky, obrovské kontajnerové lode, veľké lietadlá či inovačné logistické spoločnosti ako UPS a FedEx. Je veľmi pravdepodobné, že nové a vznikajúce technológie, konkrétne v oblasti satelitnej komunikácie, ako aj informačné a komunikačné technológie vo všeobecnosti, budú mať v budúcnosti rovnaký dosah.

3.13. Tieto technológie zohrávajú kľúčovú úlohu pri odstraňovaní mnohých fyzických prekážok, ktoré bránia plynulosti nákladnej dopravy. V mnohých oblastiach, najmä v mestách, už výstavba nových ciest nemôže znížiť dopravné zápchy. Keďže plôch, ktoré sú k dispozícii na zlepšenie tejto infraštruktúry, ubúda, a vzhľadom na fenomén tzv. indukovaného dopytu je čoraz zjavnejšie, že nie je možné riadiť sa stratégiou jednoducho stavať ďalej s cieľom vyriešiť problém preťaženia.

EHSV zdôrazňuje, že efektívne využívanie nových technológií si preto vyžaduje väčšiu koordináciu a integráciu zdrojov.

3.14. V článku 9a návrhu smernice sa zavádza nové opatrenie: „Vozidlá vykonávajúce cestné úseky operácií kombinovanej dopravy sú vyňaté zo zákazov jazdy počas víkendov, v noci a počas sviatkov, ktoré sa vzťahujú len na ťažké nákladné vozidlá. Táto výnimka sa neuplatňuje v prípade všeobecných zákazov jazdy uplatniteľných na všetky vozidlá používané na súkromné účely."

3.15. Podľa Európskej komisie predstavujú takéto zákazy jazdy značné problémy pre dodávateľský reťazec, keďže preprava po ceste sa nemôže uskutočniť priamo pred prepravou inými prostriedkami alebo po nej. To má za následok dopravné zápchy v zriaďovacích staniciach a väčšie dopravné zápchy tesne pred začiatkom zákazu jazdy a po ňom. Zároveň nie je možné účinne využiť kapacity železníc ani tranzitné a špeditérske služby alebo príbrežné námorné vozidlá/plavidlá počas týchto období zákazu, keďže sa obmedzujú časové možnosti na prepravu inou ako cestnou dopravou ([10]).

3.16. EHSV žiada, aby sa pri uplatňovaní tohto nového opatrenia rešpektovali doby odpočinku a prestávky vodičov ťažkých nákladných vozidiel. Ekonomická rentabilita sa nesmie dosahovať na úkor bezpečnosti na cestách ani na úkor pracovných podmienok vodičov v EÚ.

3.17. Viaceré štúdie zamerané na vzťahy medzi faktormi spôsobujúcimi únavu ukazujú, že najvyššia miera rizika nehôd je v noci, pričom môže byť desaťnásobne vyššia než miera rizika cez deň ([11]).

Najmä vodiči kamiónov, ktorí musia často tráviť noci na odpočívadlách, sa sťažujú na to, že zlé rozvrhnutie priestoru na parkovanie a nedostatok pohodlia v danom prostredí sú faktormi, ktoré prispievajú k nízkej kvalite spánku.

Okrem toho 71 % vodičov ťažkých nákladných vozidiel uvádza, že nočná jazda je dôležitým faktorom, ktorý zvyšuje únavu ([12]). Práca v noci totiž narúša biorytmus a vedie k nepravidelnému spánku.

V Bruseli 14. februára 2024

Predseda
Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru

Oliver RÖPKE

([10]) SWD(2023) 351 final, Brusel 7. novembra 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.