



## SPOLEČNÁ DOPRAVNÍ POLITIKA ES A BÍLÁ KNIHA

Denisa Mocková<sup>1</sup>

**Klíčové slová:** Evropské společenství, římská smlouva, Bílá kniha, společná dopravní politika

### Abstract:

The fundamentals of Common Transport Policy were established by the Treaty of Rome following by the Maastricht Treaty. Two White papers on transport policy were brought out in succession. They have introduced as a dominant principal the deployment of transportation market through the implementation of common framework of transport infrastructure taxation. This paper summarizes the history of Common Transport Policy and the related White paper. The influence of White paper is analyzed and the progress in implementation is evaluated with respect to further proposals and possible changes in the Common Transport Policy.

### Vznik společné dopravní politiky

Zakládající státy Evropského hospodářského společenství vymezily společnou dopravní politiku jako jeden z prostředků, jimiž bude dosaženo cílů Římské smlouvy již v roce 1957. Na začátku evropské integrace však státy omezovaly přístup na dopravní trh například prostřednictvím předpisů o kapacitě nabídek či výsostným určováním cen a dopravních podmínek. V této oblasti bylo dosaženo dílčích výsledků (byl umožněn vstup do sektoru dopravců z jiných členských zemí, sblížily se podmínky konkurence, byly odstraněny určité formy diskriminace atd.), celá řada oblastí však byla i nadále řešena pouze na národní úrovni (v silniční dopravě například existence národních kvót). Příčiny pomalého postupu lze hledat jednak v monopolním charakteru některých dopravních sektorů (železnice), jednak ve snaze národních států využít v době existence celní unie dopravy k udržení určité formy protekcionismu.

Po dlouhou dobu nebylo Evropské hospodářské společenství schopno či ochotno realizovat společnou dopravní politiku uvedenou v Římské smlouvě z roku 1957. Po téměř 30 let nebyla Rada ministrů schopna převést průběžně předkládané návrhy Evropské komise do skutečného života. Na pomalý postup v rámci společné dopravní politiky upozornil v roce 1983 i Evropský parlament, když podal u Evropského soudního dvora žalobu na Radu ministrů za to, že neplní ustanovení Římské smlouvy ohledně dopravy. V roce 1985 pak dal Soudní dvůr parlamentu za pravdu a žádal Radu, aby proces harmonizace dopravy urychlila. Členské státy tedy musely akceptovat, že Společenství může vytvářet legislativní nástroje v této oblasti. Později Maastrichtská smlouva posílila politické, institucionální a rozpočtové základy pro dopravní politiku. Maastrichtská smlouva přinesla koncepci transevropské sítě,

<sup>1</sup> Denisa Mocková, Ing., Ph.D., ČVUT v Praze, Fakulta dopravní, Ústav řízení dopravních procesů a logistiky, Horská 3, 128 03, Praha 2

kteřá umožňovala přijít s určitým plánem pro dopravní infrastrukturu na evropské úrovni s pomocí finančních zdrojů Společenství.

Maastrichtská smlouva, která nabyła účinnosti v roce 1993, učinila Společenství odpovědným za politiku podpory vzájemných propojení a interoperability sítí, umožňujících Evropě získat plný prospěch z oblasti bez hranic. Byly tak posílány politické, institucionální a rozpočtové základy pro dopravní politiku. Dřívější jednomyslnost v rozhodování byla v zásadě nahrazena kvalifikovanou většinou, i když v praxi byla u rozhodnutí Rady stále zřetelná tendence k jednomyslnosti. Evropský parlament se stal v důsledku svých pravomocí v rámci spolurozhodovacího postupu též důležitým spojovacím článkem v rozhodovacím procesu.

### **Strategické dokumenty společné dopravní politiky**

Ve světle tohoto vývoje byla v prosinci 1998 vydána první Bílá kniha Evropské komise o budoucím vývoji společné dopravní politiky. Hlavní zásadou tohoto dokumentu bylo otevření dopravního trhu prostřednictvím společného rámce pro zpoplatnění dopravní infrastruktury. Snahou Komise je dosažení toho, aby poplatky za užití infrastruktury ve všech druzích dopravy reflektovaly náklady na úroveň znečištění, cestovní doby a další externality společně s náklady na infrastrukturu. Jde tedy o zavedení principu „znečišťovatel platí“ (Polluter Pays Principle) a o fiskální motivaci vedoucí k snižování kongescí, znečištění a k vyvážení poměrů mezi jednotlivými druhy dopravy. Zpoplatnění infrastruktury by mělo zrovnoprávnit druhy dopravy a způsobit efektivnější využití kapacit existující infrastruktury. Sekundárním efektem zpoplatnění dle této strategie měl být mimo jiné i rozvoj partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP) a liberalizace dopravního trhu. To proto, že přímé zpoplatnění umožní generování přímých výnosů pro potenciální PPP projekty.

V roce 2001 byla pak vydána další Bílá kniha o dopravě „Evropská dopravní politika pro rok 2010: čas rozhodnout“. Tento dokument zahrnul řadu opatření, která sahají od stanovení cen přes revitalizaci alternativních druhů dopravy vzhledem k dopravě silniční až po cílené investice do transevropské sítě. Bílá kniha shrnula existující stav sektoru dopravy a stanovila směry dalšího rozvoje a poměrně ambiciózní cíle. Mimo podpory ekonomického růstu a rozvoje mobility šlo zejména o rozvoj udržitelnosti dopravy prostřednictvím vyrovnání podmínek mezi silnicí, železnicí, vodní dopravou a kombinovanou dopravou, o snížení kongescí, zvýšení bezpečnosti a kvality služeb a o zajištění a optimalizaci financování v dopravě.

Podpora rozvoje dopravní infrastruktury je v tomto kontextu považována za důležitou součást posilování integrace Společenství. Předpokládá se, že kvalitní dopravní síť pomůže Evropské Unii zlepšit konkurenční pozici ve vztahu k Asii a Severní Americe.

Text Bílé knihy o velkých infrastrukturních projektech je zaměřen na realizaci Essenského seznamu a další vývoj. Z hlediska financování je pak jasně řečeno, že hlavním problémem zůstává mobilizace kapitálu. Je poukázáno na limitované veřejné národní rozpočty, jsou shrnuty podpůrné finanční nástroje Společenství (strukturální fondy, Fond soudržnosti, Finanční nástroj pro podporu TEN-T) a jejich možnosti. Je však zřejmé, že tato podpora není postačující pro potřebný rozvoj sítí. Vzhledem k sektorovému zaměření Bílé knihy (vznikla na DG TREN) je zde podrobněji zmíněna připravovaná úprava mechanismů finančního nástroje pro podporu TEN-T. Je voláno po selektivě a podmíněnosti podpory tak, aby byla akcentována na efektivní užití zdrojů při plnění cílů rozvoje TEN-T.

Další část textu bílé knihy zaměřeného na financování infrastruktury je zaměřena na soukromé zdroje. Zde jsou zmíněny finanční těžkosti „vlajkového“ projektu PPP, Channel tunelu, spočívající v nízké návratnosti. To vyústilo v nízkou atraktivitu obdobných projektů pro soukromé investory. Komise se pokusila o nápravu situace veřejným konzultačním procesem v letech 1995-1997. Několik dalších projektů bylo financováno ze soukromých zdrojů, nicméně z hlediska garancí bylo veškeré riziko na straně příslušných států. Ani přesto nevzbudily v té době infrastrukturní investice postačující zájem soukromých investorů, nicméně na vině je též neflexibilita veřejného sektoru při nastavování těchto finančních modelů. Komise se dlouhodobě snaží o nastavení legislativního rámce pro zadávání zakázek, který by poskytl dostatečnou právní jistotu pro tyto typy projektů, zejména pro koncesní smlouvy.

Poslední část kapitoly o financování rozvíjí možnost komplexního regionálního přístupu k financování výstavby chybějících částí dopravní infrastruktury ve smyslu modelu uplatňovaného Švýcarskem. Jde o to, že (jak ukázal mimo jiné Channel tunel) při financování výstavby nové infrastruktury se první výnosy dostávají s velkým časovým odstupem. Jako alternativa se jeví financování výstavby nové infrastruktury z výnosů již existujících alternativních tras, které trpí kongescemi a bude jim ulehčeno právě dostavbou chybějících propojení. Přitom by se mohlo jednat i o mezimodální financování, kdy existuje a výnosy generuje přetížená silniční síť, zatímco budována bude v příslušném regionu síť železniční. K dosažení takovéto symbiózy je však nutná efektivní spolupráce manažerů a vlastníků infrastruktury a regionální i meziregionální (často i přeshraniční) koordinace. Dokument jasně indikuje, že by mělo jít o roli samotných členských států a nikoliv EU.

V roce 2005 bylo zahájeno střednědobé zhodnocení dosavadní realizace této Bílé knihy. Jeho součástí byla veřejná konzultace, která probíhala v období od října do prosince 2005 a byla založena na aktuálním vývoji v oblasti dopravy. Evropská komise obdržela celkem 189 reakcí v rozsahu 1650 stran. Výsledky byly publikovány. Mezi závěry je podstatná zejména podpora integrace trhu a mobility. Co se týče dopravní infrastruktury, pro všechny přispívající zůstala podstatným tématem. Byly vzneseny podněty týkající se rozvoje finančních nástrojů na rozvoj dopravní infrastruktury (PPP, úvěry, EIB, ad.), které by měly umožnit nárůst investic do nové infrastruktury. Objevila se též problematika zpoplatnění infrastruktury, a to s odkazem na nařízení o Eurovignette, které je považováno za krok správným směrem. Zároveň bylo zjevně poukázáno na rozvoj dopravní infrastruktury (TEN-T) a rozvoj efektivních propojení mezi EU a sousedními zeměmi, které jsou nutné pro zajištění plynulého dopravního toku.

Další veřejná konzultace, částečně navazující na výstupy střednědobého hodnocení realizace Bílé knihy se konala od října do prosince 2007 a byla zaměřena na internalizaci externích nákladů.

V souvislosti s hodnocením plnění Bílé knihy byla provedena hodnotící studie pod názvem ASSES. Studie zmapovala pokrok v naplňování jednotlivých cílů. Jako uspokojivé byly označeny legislativní aktivity na straně EU, které byly finalizovány v 50% cílových oblastí a v dalších 15% procentech byly době vzniku studie ve vysokém stadiu schvalování. Mnoho problematických oblastí však zatím nenašlo kompromisní východiska ani na půdě EU. Co se týče implementace na straně členských států, zde byla dle očekávání celková aktivita výrazně nižší.

Jeden ze závěrů říká, že implementace Bílé knihy pozitivně ovlivňuje ekonomický růst, ačkoliv přímé dopady na HDP a zaměstnanost jsou poměrně nízké. Dopad je znatelně

vyšší v případech, kde byly efektivně integrovány investiční a regulativní aktivity, a kde politika zpoplatnění byla kompenzována přiměřeným snížením přímého zdanění.

Závěry studie nepřinesly náměty k výrazné změně cílů a směřování dopravní politiky. Již dnes je však zřejmé, že pouze částečná implementace cílů Bílé knihy nepovede k naplnění žádného z předpokládaných cílů úplně. Nabízí se tedy otázka, zda na cílech trvat. Pokud se všichni aktéři celého procesu shodnou na zachování cílů tak, jak byly nastaveny v roce 2001 a měli by mínit jejich naplňování vážně, je třeba podniknout příslušné a často kontroverzní kroky v mnoha oblastech, přičemž jednou z těchto oblastí je způsob financování dopravní infrastruktury a tedy i vstup soukromého kapitálu.

Studie pozitivně hodnotila úsilí Komise o revizi směrnic o rozvoji transevropské dopravní sítě a jejich finančních pravidel. Implementace na lokální úrovni je však oproti předpokladům poměrně pomalá. Zásadním problémem je zde financování. Došlo sice k navýšení dotačních zdrojů pro TEN-T, v oblasti zpoplatnění však k výraznému zlepšení nedochází. Masivní vstup soukromého kapitálu také zjevně nenastal. V této oblasti je tedy nutno počítat s pomalejším vývojem, proto je potřeba věnovat pozornost pečlivé prioritizaci při rozhodování o realizaci projektů TEN-T.

*Příspěvek na konferenci byl zpracován s podporou výzkumného záměru „Rozvoj metod návrhu a provozu dopravních sítí z hlediska jejich optimalizace“, (MSM6840770043).*

#### Literatúra:

- [1] Bílá kniha Evropská dopravní politika pro rok 2010 : Čas rozhodnout (European Transport Policy for 2010 : Time to Decide,) COM(2001) 428
- [2] ASSES, Assessment of the contribution of the TEN and other transport policy measures to the midterm implementation of the White Paper on the European Transport Policy for 2010, DG TREN, 28.10.2005
- [3] Smlouva o Evropské unii, 7.2.1992
- [4] Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství, 23.5.1957
- [5] Smlouva o založení Evropského společenství, OJEU C 321 E ze dne 29. prosince 2006
- [6] POKORNÁ, O.: Modelování právního rámce pro účast soukromého kapitálu v projektech dopravní infrastruktury, disertační práce, Praha, 2008



Internetové noviny pre rozvoj  
logistiky na Slovensku.

ISSN: 1336-5851