EURÓPSKA KOMISIA

Brusel, 28.3.2011
SEK(2011) 359 v konečnom znení

Pracovný dokument útvarov Komisie

ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU

Sprievodný dokument k

BIELEJ KNIHE

Plán jednotného európskeho dopravného priestoru – Vytvorenie konkurencieschopného dopravnému systému efektívne využívajúceho zdroje

SEK(2011) 358 v konečnom znení
SEK(2011) 391 v konečnom znení
KOM(2011) 144 v konečnom znení

V tomto dokumente sa predkladá zhrnutie posúdenia vplyvu správy o bielej knihe Komisie o dopravnej politike, v ktorej sa vymedzuje dlhodobá stratégia, ktorá by umožnila odvetviu dopravy dosiahnuť svoje ciele v časovom horizonte do roku 2050.

1. VYMEDZENIE PROBLÉMU

1. Dopravný systém poskytol Európe vysoký stupeň mobility, pričom sa stále zvyšuje jeho výkonnosť z hľadiska rýchlosti, pohodlia, bezpečnosti a vymožeností. Hĺbkové hodnotenie ex post, ktoré Komisia vykonala, však ukázalo, že zatiaľ čo sa niektoré prvky dopravného systému v poslednom desaťročí zlepšili, – najmä jeho efektívnosť, ochrana a bezpečnosť, – v spôsobe prevádzkovania systému nedošlo k žiadnej štrukturálnej zmene. Neschopnosť predchádzajúcich politík upraviť súčasnú formu dopravy je jednou z hlavných príčin neudržateľných trendov: rastúce emisie CO_2, stála závislosť od ropy[1] a zvyšujúce sa preťaženie.

2. Komisia vykonala analýzu možného vývoja týchto problémov v budúcnosti pri nezmenenej politike. Táto analýza naznačuje, že podiel emisií CO_2 z dopravy by sa stále zvyšoval až na takmer 50 % celkových emisií do roku 2050. Ropné výrobky by stále predstavovali 89 % potrieb odvetvia dopravy EÚ v roku 2050. Preťaženie by naďalej veľmi zaťažovalo spoločnosť.

3. Komisia na základe záverov hodnotenia ex post určila štyri hlavné základné príčiny, ktoré bránia dopravnému systému EÚ, aby sa z neho stal udržateľný systém:

   - Neúčinná cenotvorba: Väčšina externých nákladov na dopravu v súčasnosti nie je stále internalizovaná. Schémy internalizácie, ak existujú, nie sú koordinované medzi jednotlivými spôsobmi dopravy a členskými štátmi. Mnohé dane a subvencie, ktoré boli navrhnuté bez toho, aby sa zohľadnil cieľ internalizácie, majú rušivý vplyv na správanie.

   - Nedostatočná výskumná politika: Napriek podstatnému úsiliu venovanému výskumnej politike v doprave a sľubným dosiahnutým výsledkom bráni rýchlemu rozvoju a zavedeniu rozhodujúcich technológií pre udržateľnú mobilitu veľké množstvo trhových a regulačných zlyhaní.

   - Neefektívnosť dopravných služieb: Dosiahnutie jednotného, integrovaného a efektívneho dopravného systém v súčasnosti odďaľuje množstvo zostávajúcich regulačných a trhových zlyhaní, ako sú regulačné prekážky pre vstup na trh alebo zaťažujúce administratívne postupy, ktoré bránia efektívnosti a konkurencieschopnosti multimodálnej a cezhraničnej dopravy. Okrem toho, investície do modernizácie železničnej siete a prekládkových zariadení nepostačovali na odstránenie prekážok v multimodálnej doprave. Modálne siete sú aj naďalej nedostatočne integrované. Politike TEN-T chýbajú finančné prostriedky a skutočná európska a multimodálna perspektíva.

   - Nedostatočné integrované plánovanie dopravy: Verejné orgány a spoločnosti pri prijímaní rozhodnutí týkajúcich sa plánovania využitia pozemkov alebo umiestnenia na miestnej aj na európskej úrovni často náležite nezohľadňujú

[1] Na viac ako 95 % jeho potrieb na celom svete a 96 % v EÚ-27.

dôsledky svojej voľby na prevádzkovanie dopravného systému ako celku, dôsledkom čoho je zvyčajne neefektívnosť.

2. ANALÝZA SUBSIDIARITY

4. Spoločná dopravná politika by podľa článkov 90 a 91 ZFEÚ mala prispievať k širším cieľom zmlúv. Hlavným cieľom spoločnej dopravnej politiky je dokončenie vnútorného trhu v oblasti dopravy, zabezpečenie udržateľného rozvoja, podpora lepšej územnej kohézie a integrovaného územného plánovania, zvýšenie bezpečnosti a rozvoj medzinárodnej spolupráce.

5. Otázky, ktorými sa zaoberá biela kniha o doprave, majú nadnárodné aspekty, ktoré sa nemôžu uspokojivo riešiť len na úrovni členských štátov. Tieto aspekty sa musia koordinovať na úrovni EÚ. Zistené problémy majú rôzny vplyv z hľadiska priestoru a silná variabilita znamená, že by sa vplyv v celej EÚ mohol značne líšiť. Je potrebné zabezpečiť, aby sa v budúcnosti do dopravnej politiky zakotvila solidarita.

6. Opatrenia na úrovni EÚ môžu vzhľadom na ich rozsah pôsobnosti priniesť lepšie výsledky a zvýšiť úsilie v mnohých oblastiach, ako sú budovanie kapacít, výskum, zhromažďovanie informácií a dát, výmena osvedčených postupov, rozvoj a spolupráca.

3. CIELE INICIATÍVY EÚ

7. Všeobecným politickým cieľom tejto iniciatívy je vymedziť dlhodobú stratégiu, na ktorej základe by sa dopravný systém EÚ premenil na udržateľný systém do roku 2050. Tento všeobecný cieľ sa môže premietnuť do viacerých konkrétnych cieľov:

   (a) Zníženie emisií skleníkových plynov, čo je v súlade s dlhodobými požiadavkami na obmedzenie nárastu teploty spôsobeného zmenou klímy pod hranicou 2°C[2] a s celkovým cieľom EÚ znížiť emisie o 80 % do roku 2050 oproti roku 1990. Emisie CO_2[3] súvisiace s dopravou by sa mali znížiť približne o 60 % do roku 2050 v porovnaní s rokom 1990[4].

   (b) Výrazný pokles pomeru závislosti od ropy v prípade činností súvisiacich s dopravou do roku 2050, ako sa požaduje v stratégii dopravy EÚ do roku 2020, pričom sa vyžaduje *„bezuhlíková doprava“*.

   (c) Obmedzenie zvyšovania preťaženia.

8. Prvé dva ciele sa vo veľkom rozsahu prekrývajú a mali by sa považovať za absolútnu prioritu v súlade s hlavnými iniciatívami stratégie EÚ do roku 2020 na efektívne

---

[2] V „Pláne pre nízkouhlíkové hospodárstvo v roku 2050“ sa vymedzuje spôsob na zníženie emisií skleníkových plynov v EÚ o 80 % do roku 2050 v porovnaní s rokom 1990. V rámci scenára „efektívnych a široko prijateľných technológií“ sa predpokladá, že odvetvie dopravy zníži svoje emisie približne o 60 %, priemysel približne o 80 %, bytový sektor a služby približne o 90 % a výroba energie o viac ako 90 %.

[3] Odkazy na emisie CO_2 súvisiace s dopravou sa týkajú iba emisií „od nádrže po kolesá“ (tank-to-wheel).

[4] Keďže väčšina emisií skleníkových plynov z dopravy sú emisie CO_2, tento cieľ možno považovať za rovnocenný cieľu znižovania emisií skleníkových plynov o 60 %, ako sa uvádza v posúdení vplyvu týkajúceho sa „Plánu pre nízkouhlíkové hospodárstvo v roku 2050“.

využívanie zdrojov. Existujú však aj značné synergie s tretím cieľom, ktorý by si typicky vyžadoval širšie využívanie nemotorizovanej a verejnej dopravy, ktoré znižujú využitie priestoru aj energie.

9. Dosiahnutie určených konkrétnych politických cieľov by malo zároveň zabezpečiť, aby „súčasné a budúce generácie mali prístup k bezpečným, spoľahlivým a cenovo dostupným zdrojom mobility, aby uspokojili vlastné potreby a túžby“[5].

4. POLITICKÉ MOŽNOSTI

10. Komisia na základe hodnotenia ex post a konzultácií so zainteresovanými stranami určila sedem politických oblastí, v ktorých by konkrétne politické opatrenia mohli zohrávať kľúčovú úlohu pri podnecovaní očakávaného posunu dopravného systému do inej formy: cenotvorba, zdaňovanie, výskum a inovácie, štandardy efektívnosti a sprievodné opatrenia, vnútorný trh, infraštruktúra a plánovanie dopravy.

11. S cieľom stanoviť vhodné politické opatrenia EÚ Komisia posúdila možnosť použitia samostatnej intervencie v jednej zo siedmich vymedzených politických oblastí. Zdá sa však, že žiadna kategória nástrojov sama o sebe ani v kombinácii by nebola schopná riešiť v rovnakom čase a vyhovujúcim spôsobom všetky rôzne príčiny problémov a všetky prvky konkrétneho politického cieľa.

12. Vzhľadom na uvedené skutočnosti sa k možnosti „bez politických zmien“– politická možnosť 1 navrhli tri politické možnosti tak, aby sa dosiahol rovnaký cieľ zníženia emisií CO_2 o 60 % a predložili sa na podrobné posúdenie. Pri všetkých troch možnostiach sa predpokladajú opatrenia vo všetkých siedmich politických oblastiach a všetky možnosti majú spoločné určité množstvo iniciatív. To, v čom sa odlišujú, je intenzita intervencie, ktorá je v závislosti od možnosti vyššia v niektorej konkrétnej oblasti a nižšia v iných oblastiach.

13. Politická možnosť 3 je navrhnutá tak, aby bol zrejmý vplyv stratégií, ktoré kladú dôraz na rýchle zavádzanie nových hnacích jednotiek, pričom sa ukladajú veľmi prísne normy týkajúce sa CO_2 pre nové vozidlá a tieto stratégie dopĺňajú vhodné inovačné politiky, ktorými sa zavádzajú potrebné rámcové podmienky. Predpokladá sa, že tento prístup bude najúčinnejší pri znižovaní nákladov a času na zavedenie nových technológií.

14. Politická možnosť 2 je navrhnutá tak, aby bol zrejmý vplyv stratégií, ktoré sa opierajú menej o normy výkonnosti a aktívne zavádzanie technológií a viac o riadenie mobility a cenu uhlíka. Predpokladá sa, že priemysel nebude prekračovať menej prísne normy CO_2 pre vozidlá a že okrem úplného oceňovania externalít a odstránenia nezrovnalostí v daňovej oblasti sa dosiahne potrebné zníženie emisií, pričom sa povolí zvýšenie ceny uhlíka o potrebnú sumu. To by sa mohlo považovať za vplyv vysokého zdanenia uhlíka alebo zavedenia systému obmedzení a obchodovania osobitného pre dopravu. V prípade veľmi vysokej ceny uhlíka by vplyv zodpovedal obmedzeniam mobility „fosílnych palív“ a nútenému modálnemu presunu na ekologické spôsoby dopravy.

---

[5] SEK(2010) 1606 v konečnom znení (14. december 2010) Pracovný dokument útvarov Komisie „Európska stratégia pre čisté a energeticky úsporné vozidlá – priebežný plán“.

15. Politická možnosť 4 predstavuje strednú cestu. Zahŕňa hodnoty noriem pre CO_2 a zavádzanie technológií medzi možnosťami 2 a 3. Predstavuje úplné oceňovanie externalít a odstránenie nezrovnalostí v oblasti daní ako pri možnosti 2, ale dodatočný prvok týkajúci sa ceny uhlíka sa uplatňuje iba v mestách vo forme tieňovej ceny, ktorá sa používa ako náhradný ukazovateľ pre veľké množstvo možných opatrení na riadenie dopytu.

5. POSÚDENIE VPLYVU

16. Je dôležité poznamenať, že posúdenie vplyvu politických možností sprevádza značná miera neistoty, vzhľadom na veľmi dlhý, 40-ročný časový horizont a vplyv faktorov, ktoré ťažko predpovedať alebo kvantifikovať: mnoho synergií a kompromisov medzi politickými opatreniami, dlhodobý technologický vývoj a úloha mobility a kvality životného prostredia, pokiaľ ide o blahobyt.

17. V tabuľke sa uvádza prehľadná prezentácia rôznych vplyvov zvažovaných politických možností, pokiaľ ide o iné hospodárske, sociálne a environmentálne vplyvy:

Súhrnná tabuľka vplyvov

	Politická možnosť 2	***Politická možnosť 3***	***Politická možnosť 4***
Hospodársky vplyv			
Doprava ako podnikateľská činnosť			
Dopravná činnosť	--	=	-
Modálny presun	++	=	+
Jednotkové náklady na užívateľa	---	=	--
Vplyv dynamiky dopravy na:			
Hospodársky rast	++	+	+++
Efektívnosť dopravného systému	++	+	+++
Dopravné zápchy	++	=	+
Náklady na dopravu v prípade domácností	--	-	--
Sektory súvisiace s dopravou	+	+++	+++
Inovácia a výskum	+	+++	++
Zníženie administratívneho zaťaženia	+	=	+
Rozpočet EÚ	=	=	=
Medzinárodné vzťahy	--	-	-
Sociálny vplyv			
Mobilita obyvateľov			
Stupeň mobility	---	=	-
Výber	++	=	++
Prístupnosť	++	=	++
Distribučný vplyv	=	-	+
Úroveň a podmienky zamestnanosti	++	++	+++

Bezpečnosť	++	=	+
Environmentálny vplyv			
Zmena klímy	+++	+++	+++
Znečistenie ovzdušia	+++	++	++
Hluk	+++	++	+
Využívanie energie/energetická účinnosť	+++	++	+++
Využívanie obnoviteľnej energie	+	+++	++
Biodiverzita	+	-	=

Vysvetlivky:
= základná alebo rovnocenná hodnota ako pri politickej možnosti 1
+ až +++ najnižšie až najvyššie zlepšenie v porovnaní s politickou možnosťou 1
- až - - - najnižšie až najvyššie zhoršenie v porovnaní s politickou možnosťou 1

18. Z tabuľky vyplýva:

– Politická možnosť 4 sa zdá celkovo lepšia z ekonomického hľadiska. Hoci sa v skutočnosti cieľ týkajúci sa CO_2 dosiahne pri vyšších nákladoch ako pri politickej možnosti 3, politická možnosť 4 má nižšie náklady na preťaženie a celkový prínos týkajúci sa menej skresleného systému cenotvorby.

– Aj zo sociálneho hľadiska by bola politická možnosť 4 najviac vítaná. V porovnaní s politickou možnosťou 2 výrazne neovplyvňuje existujúci životný štýl a organizáciu spoločnosti, a preto sa očakáva, že bude mať nižšie sociálne náklady na prispôsobenie sa novým podmienkam.

– Politická možnosť 2 je najviac ambiciózna z environmentálneho hľadiska, pretože pokrýva najväčší rozsah vplyvov na životné prostredie.

6. POROVNANIE MOŽNOSTÍ

19. Pokiaľ ide o účinnosť, politická možnosť 2 ponúka skutočne najvhodnejšiu paletu opatrení na splnenie vymedzených cieľov.

20. Pokiaľ ide o cieľ týkajúci sa efektívnosti zdrojov (cieľ týkajúci sa CO_2 a závislosti od ropy), keďže všetky tri politické možnosti boli navrhnuté na dosiahnutie cieľa zníženia o 60 %, všetky sú účinné. V tomto štádiu však treba poznamenať, že politická možnosť 3 je vo veľkej miere závislá od úspešného veľkoplošného zavedenia alternatívnych palív, pričom variant politická možnosť 2 je možnosť, ktorá je najmenej vystavená technologickým rizikám, a preto sa môže považovať za spoľahlivejšiu na dosiahnutie cieľa pre emisie skleníkových plynov.

21. Politická možnosť 2 ponúka najlepšie možnosti na obmedzenie zvýšenia preťaženia vďaka tomu, že sa výrazne zameriava na politické opatrenia vzťahujúce sa na riadenie dopytu a zlepšenie systému. V prípade politickej možnosti 3, ktorá má silné technologické zameranie, preťaženie stále znamená vysoké náklady pre spoločnosť.

22. Pokiaľ ide o efektívnosť, model poskytuje informáciu o celkových nákladoch na dopravu každej politickej možnosti. Tieto náklady zahŕňajú: kapitálové náklady

spojené s dopravným vybavením, náklady na infraštruktúru pre dobíjanie a čerpanie pohonných hmôt vozidiel na elektrický pohon[6], fixné prevádzkové náklady, variabilné prevádzkové náklady (vrátane nákladov na pohonné hmoty), škodlivosť užívateľa a externé náklady na preťaženie, znečistenie ovzdušia, hluk a dopravné nehody.

23. Výsledky modelovania naznačujú, že takto vymedzené celkové náklady na dopravu by v porovnaní s politickou možnosťou 1 boli najvyššie v prípade politickej možnosti 2, pričom by sa do roku 2050 zvýšili o 1,193 miliardy EUR. Nasleduje politická možnosť 4, v rámci ktorej sa pridáva 1,012 miliardy EUR, a politická možnosť 3 s asi 640 miliardami EUR.

24. Výpočet celkových nákladov, – a teda aj porovnanie možností –, nezahŕňa náklady na výskum a vývoj a náklady na infraštruktúru týkajúce sa modernizácie a možného rozšírenia siete. Okrem toho sa vylučujú platby do rozpočtu (t. j. spotrebné dane, dane z pridanej hodnoty, poplatky za registráciu a iné majetkové dane, poplatky, platby za kvóty CO_2 v leteckej doprave v rámci schémy EÚ na obchodovanie s emisiami atď.), ktoré predstavujú dodatočné náklady pre používateľa, ale prevod z pohľadu spoločnosti.

25. Odhad nákladov na sieťové infraštruktúry stanoví Komisia v rámci revízie usmernení TEN-T, v tejto fáze je preto možné ponúknuť len hrubý odhad. Investície do sietí navrhnutých tak, aby slúžili dopravnému systému do roku 2050, by sa mali zaviesť omnoho skôr. Náklady na vývoj infraštruktúry EÚ, aby zodpovedali dopytu v oblasti dopravy, sa odhadujú na viac ako 1,5 bilióna EUR v období rokov 2010 – 2030. Dokončenie siete TEN-T si do roku 2020 vyžaduje asi 550 miliárd EUR, z čoho približne 215 miliárd EUR možno vyčleniť len na odstránenie hlavných prekážok.

26. Pokiaľ ide o súdržnosť, politická možnosť 4 ponúka najvyváženejšie riešenie na dosiahnutie kompromisu v hospodárskej, sociálnej a environmentálnej oblasti.

7. ZÁVER

27. Vo všeobecnosti, modelovanie ukazuje, že treba použiť viaceré politické nástroje, aby dopravný systém nastúpil na cestu udržateľného rozvoja, pričom sa znížia emisie CO_2, závislosť od ropy a preťaženie. Ukazuje takisto, že politické opatrenia musia byť veľmi ambiciózne, aby sa dosiahol cieľ.

28. Vzhľadom na uvedené skutočnosti sa politická možnosť 3 zamieta, napriek tomu, že je najlacnejšou možnosťou na dosiahnutie cieľa zníženia o 60 %. Je to preto, že obsahuje vysoký stupeň neistoty spojený s technologickým prvkom. Predpokladajú sa pri nej aj oneskorené alebo nedostatočné opatrenia týkajúce sa cenotvorby, čo by ohrozilo možnosť dosiahnuť štrukturálnu zmenu, aby sa mohli určiť nenarušené cenové signály. Napokon nie je dostatočne účinná pri znižovaní nákladov na preťaženie pre spoločnosť v porovnaní s politickými možnosťami 2 a 4.

---

[6] Investície potrebné na vývoj elektrickej infraštruktúry cestnej dopravy sa odhadujú približne na 140 miliárd EUR pri politickej možnosti 3, za ktorou nasleduje politická možnosť 4 s približne 120 miliardami EUR a politická možnosť 2 s asi 80 miliardami EUR.

29. Výsledky modelovania nepoukazujú na veľké rozdiely v dodatočných nákladoch medzi politickými možnosťami 2 a 4 a tieto dve možnosti majú v skutočnosti mnoho spoločných prvkov. Uprednostňuje sa politická možnosť 4, pretože ponúka výhodu väčšej vyváženosti medzi zlepšením systému a technologickým rozvojom. Na základe politickej možnosti 4 by sa predišlo vzniku rozšíreného prístupu riadenia a kontroly mobility, nevyhlo by sa však odstráneniu deformácií cien na základe internalizácie externých nákladov na dopravu a zavedením rozumnejšieho zdanenia.

30. Politická možnosť 2 však nie je formálne zamietnutá. V skutočnosti, ako sa uviedlo, všetky politické možnosti zahŕňajú technologický prvok, ktorý je nízky pri politickej možnosti 2, mierny pri politickej možnosti 4 a vysoký pri politickej možnosti 3. Vzhľadom na uvedené skutočnosti bude v prípade, že sa technológiou nedosiahne to, čo sa predpokladá v politickej možnosti 4 na dosiahnutie cieľa zníženia o 60 % do roku 2050, potrebný prístup približujúci sa politickej možnosti 2.

8. MONITOROVANIE A POSÚDENIE

31. Komisia náležite posúdi a zreviduje bielu knihu o dopravnej politike v súlade s posúdením a revíziou stratégie EÚ do roku 2020. Komisia bude okrem toho stále monitorovať súbor základných dopravných ukazovateľov.

32.