

Parlament České republiky
POSLANECKÁ SNĚMOVNA
2008
5. volební období

288.

USNESENÍ

výboru pro evropské záležitosti
z 39. schůze konané dne 2. října 2008

ke Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě – Doprava šetrnější k životnímu prostředí /kód dokumentu 11851/08, KOM(2008) 433 v konečném znění/

ke Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Strategie pro provedení internalizace vnějších nákladů /kód dokumentu 11841/08, KOM(2008) 435 v konečném znění/

k Návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 1999/62/ES o výběru poplatků za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly /kód dokumentu 11857/08, KOM(2008) 436 v konečném znění/

Výbor pro evropské záležitosti po vyslechnutí informace náměstkyně ministra dopravy JUDr. Daniely Kovalčikové a náměstka ministra životního prostředí Mgr. Aleše Kutáka, po vyslechnutí zpravodajské zprávy posl. Petra Bratského a po rozpravě

s c h v a l u j e stanovisko, které je přílohou tohoto usnesení.

Josef Šenfeld v. r.
ověřovatel výboru

Petr Bratský v. r.
zpravodaj výboru

Petr Krill v. r.
místopředseda výboru

**DOKUMENT 11851/08
DOKUMENT 11841/08
DOKUMENT 11857/08**

Soubor dokumentů „Doprava šetrnější k životnímu prostředí“

**Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě -
Doprava šetrnější k životnímu prostředí**

**Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě,
Hospodářskému
a sociálnímu výboru a Výboru regionů - Strategie pro
provedení internalizace vnějších nákladů**

**Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice
1999/62/ES o výběru poplatků za užívání určitých pozemních komunikací
těžkými nákladními vozidly**

**KOM(2008) 433 v konečném znění, kód Rady 11851/08
KOM(2008) 435 v konečném znění, kód Rady 11841/08
KOM(2008) 436 v konečném znění, kód Rady 11857/08**

- **Právní základ:**
Dokumenty informační povahy (Sdělení Komise).
Čl. 71 odst. 1 Smlouvy ES (Návrh směrnice).
- **Datum zaslání Radě EU:**
11. 7. 2008
- **Datum zaslání Poslanecké sněmovně prostřednictvím VEZ:**
16. 7. 2008
- **Datum projednání ve VEZ:**
12. 9. 2008 (1. kolo)
- **Procedura:**
Sdělení nepodléhají hlasování v Radě.
Návrh směrnice – spolurozhodování.
- **Předběžné stanovisko vlády (dle § 109a odst. 1 jednacího řádu PS):**
Datované dnem 22. 9. 2008, doručené do výboru pro evropské záležitosti dne 25. 9.
a 26. 9. 2008 prostřednictvím systému ISAP.

- **Hodnocení z hlediska principu subsidiarity:**

Dokumenty nejsou v rozporu s principem subsidiarity.

- **Odůvodnění a předmět:**

Jendou ze zásadních priorit dopravní politiky Unie je tzv. **udržitelná mobilita**. Sektor dopravy je klíčovým bodem pro funkční vnitřní trh Unie, avšak neustále vzrůstající objem dopravy vede k negativním jevům¹ způsobujícím pro společnost dodatečné náklady. Důsledkem těchto jevů je především **zhoršování kvality životního prostředí** a s tím související negativní **dopady na lidské zdraví a na kvalitu života**. Přezkum Bílé knihy o dopravě z roku 2001 v polovině období (2006)² formuloval nutnost přijetí dalších opatření v této oblasti. Komise proto nyní předkládá soubor dokumentů³, jejichž **cílem je zmírnit negativní dopady sektoru dopravy a zajistit zohlednění všech externích nákladů (tzv. narovnání cen)** tak, aby skutečné náklady platil ten, kdo je způsobuje (tj. princip znečišťovatel platí).

- **Obsah a dopad:**

Soubor navrhovaných iniciativ představuje **strategii narovnání cen** (tzv. internalizace externích nákladů) a **další doplňková regulační opatření**. Výchozím a zastřešujícím dokumentem je Sdělení „Doprava šetrnější k životnímu prostředí“, které shrnuje celkový přístup k sektoru dopravy z hlediska dlouhodobé udržitelnosti. Z něj vychází strategie pro narovnání cen v dopravě poskytující vodítko pro internalizaci nákladů specificky pro každý druh dopravy a jeho dopady. Poslední dokument (návrh směrnice) je již konkrétním legislativním návrhem v této oblasti určeným specificky pro výběr poplatků za silniční přepravu.

1. Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě – Doprava šetrnější k životnímu prostředí

Sdělení shrnuje a hodnotí dosavadní opatření na úrovni EU v souvislosti s dalšími unijními politikami a strategiemi (energetika, boj proti změně klimatu), představuje nově navrhované iniciativy a rovněž i výhledově plánovaná opatření (pro období následujících 18 měsíců). Komise ve sdělení konstatuje, že vzhledem k značnému nárůstu intenzity dopravy a s tím spojených negativních jevů, je zapotřebí kromě dalších regulačních opatření rovněž dalších investic do infrastruktury a vývoje moderních technologií, u kterých budou dopady mírnější. Jako nejvíce zatěžující jsou označeny negativní dopady na ovzduší a místní znečištění, hlukové znečištění, přetížení dopravy či dopravní nehody. Mezi hlavní priority pro řešení těchto problémů Komise řadí:

- opatření na snižování emisí CO₂ u nového vozového parku,
- začlenění letecké dopravy do systému obchodování s emisemi (EU ETS)⁴,
- omezování emisí z nových vozidel (normy „EURO“) a plavidel,
- stanovení obecného rámce pro posuzování a omezování emisí hluku,
- vypracování společného rámce pro zpoplatnění dopravy,
- narovnání cen (internalizace externích nákladů).

¹ Dopravní zácpy, vzrůstající emise škodlivých látek uvolňovaných do ovzduší, těžká zranění či usmrcení osob atp. V letech 1995 – 2005 vzrostl např. objem osobní dopravy o 17,7 % a objem nákladní dopravy dokonce o 31,3 %.

² KOM(2006) 314 v konečném znění.

³ Do souboru dokumentů „Doprava šetrnější k životnímu prostředí“ patří (kromě výše uvedeného) ještě Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu – Opatření na snížení hluku ze železniční dopravy zaměřená na stávající vozový park (KOM(2008) 432 v konečném znění), které však nyní není na pořadu projednávání.

⁴ Do budoucna Komise plánuje i regulaci emisí oxidů dusíku v letecké dopravě.

2. Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Strategie pro provedení internalizace vnějších nákladů

Komise byla v roce 2006 vyzvána, aby zpracovala model hodnotící vnější náklady v dopravě.⁵ Nutnost tvorby cen, které zohlední skutečné náklady, si žádá neustále se zvyšující podíl externích nákladů, což ohrožuje dlouhodobou udržitelnost dopravy.⁶ Komise ve zohlednění externích nákladů spatřuje účinný ekonomický nástroj ve strategii snižování zátěže z dopravy na životní prostředí a na kvalitu života. Internalizace podle Komise neznamena dodatečné finanční zatížení dopravy, jelikož vnější (externí) náklady již prokazatelně existují, jsou však hrazeny státem a občany jako součást celkových společenských nákladů. Tyto náklady s doposud nejasně definovanou cenou se přiřazením (internalizací) k původci stanou jasně vyjádřitelnými v reálné tržní hodnotě, uhradí je právě jejich původce (nikoliv společnost) a v neposlední řadě budou i významným motivačním faktorem, proč těmto nákladům předcházet. Jako možné konkrétní nástroje internalizace sdělení uvádí zdanění, mýtné či poplatek za užívání a obchod s povolenkami. Jako výchozí základní princip Komise navrhuje tvorbu cen na základě společenských hraničních nákladů⁷, nelze však jednotně stanovit stejný mechanismus pro všechny druhy dopravy.

- **Silniční doprava**⁸ – Komise navrhuje revidovat směrnici 1999/62/ES tak, aby bylo možné externí náklady zahrnout do výpočtu mýta.
- **Železniční doprava** – zde je internalizace možná, ale až po úpravě směrnice 1999/62/ES vzhledem ke konkurenčnímu vztahu obou způsobů dopravy. Komise současně předkládá sdělení o snižování hluku v železniční dopravě.⁹
- **Letecká doprava** – Komise již navrhla začlenit leteckou dopravu do systému obchodování s emisemi (EU ETS), do budoucna plánuje regulovat i emise NO_x. V lednu 2007 rovněž předložila návrh směrnice o letištních poplatcích.
- **Námořní doprava** – Komise usiluje o začlenění námořní dopravy do dohody o ochraně klimatu.
- **Vnitrozemská vodní doprava** – do roku 2013 by měla internalizace proběhnout u všech druhů doprav. Komise považuje vnitrozemskou vodní dopravu za potenciálního beneficienta správně nastavené intermodální politiky.

Komise na konci sdělení navrhuje, aby příjmy z internalizace byly směřovány zpět do sektoru dopravy, konkrétně do investic souvisejících s udržitelností dopravy (infrastruktura, výzkum, rozvoj veřejné dopravy atp.), což by byl systémově nesporně správný krok, ovšem pravomoc rozhodovat o takových finančních tocích je v rukou členských států. Unie nemá pravomoc rozhodovat v této věci (může pouze doporučit, kam příjmy nasměrovat).

3. Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 1999/62/ES o výběru poplatků za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly

Předložený návrh směrnice představuje konkrétní opatření v rámci výše uvedené strategie, jehož cílem je reagovat na vzrůstající negativní dopady silniční dopravy tím, že **do výkonového zpoplatnění (mýta) začlení i externí náklady**. Doposud právní úprava

⁵ Komisi o to požádal Evropský parlament v rámci legislativního procesu tzv. směrnice „Eurovignette“.

⁶ Např. růst infrastrukturní sítě se pohybuje dlouhodobě pod nárůstem objemu dopravy.

⁷ Společný rámec a metodiky pro výpočet externích nákladů jsou navrženy v technické příloze.

⁸ Představuje nyní přibližně 75 % objemu přepravy zboží.

⁹ KOM(2008) 432 v konečném znění.

umožňovala vypočítávat a rozlišovat mýto na základě návratnosti nákladů na pozemní komunikace (stavební náklady, údržba, provoz). Nyní Komise navrhuje zohlednit i náklady způsobené dopravními nehodami a zácpami a znečištěním ovzduší. Navíc poplatky za tyto externí náklady navrhuje podle typu vozidla, typu komunikace a období využívání komunikace. Podle Komise jde o efektivní, spravedlivý a transparentní způsob „narovnání cen“ za používání pozemních komunikací.

V příloze IIIA navrhované směrnice je stanoven způsob výpočtu nákladů pro jednotlivé externí náklady, ve vztahu k této složce mýtného návrh **zakazuje jakékoliv slevy a snížené sazby**. Dále navrhuje (oproti stávající úpravě) **výběr mýta již pouze formou elektronického systému** tak, aby nebyla omezena plynulost provozu. Zároveň však požaduje do budoucna možné rozšíření systému na celou silniční síť¹⁰ bez dodatečných instalací podél komunikací (čímž jasně směřuje k zavádění satelitní technologie pro výběr mýta, což je dosti kontroverzní návrh vzhledem k diskriminaci ostatních systémů¹¹).

Návrh ukládá nově členským státům také povinnost **určit nezávislý orgán** (subjekt právně a finančně nezávislý na subjektu vybírajícím a spravujícím mýtné), který stanoví účtovatelné náklady za jednotlivé externality. Členským státům **umožňuje** (nejde o povinnost) **zpoplatnit mýtem od roku 2012 všechna vozidla s celkovou hmotností nad 3,5 tuny**. Evropská komise se zavazuje v roce 2013 přezkoumat předloženou strategii a navrhnout další postup (zejména jde o další možné zohlednění a začlenění emisí CO₂).

Stanovisko vlády ČR:

ČR obecně vítá iniciativu Komise vedoucí ke zmírnování negativních dopadů dopravy na veřejné zdraví a životní prostředí, jednoznačným cílem je dlouhodobě udržitelná forma dopravy. Se strategií internalizace vyjadřuje ČR souhlas, avšak upozorňuje na potřebu aplikovat navržená opatření postupně a citlivě tak, aby nedošlo ke skokovému nárůstu nákladů na dopravu a aby nebyla ohrožena konkurenceschopnost EU. ČR podporuje stanovisko Komise umožnit smysluplné užití zásad tvorby cen obdobně i pro osobní vozidla na základě výhradního práva volby členských států. ČR považuje za důležité, aby nebyla opatřeními proti hluku nadměrně nákladově zatížena železniční doprava s ohledem na konkurenční vztah se silniční dopravou a podmiňuje zavedení takových opatření souběžně jejich vztažením i na silniční dopravu. V oblasti letecké dopravy ČR považuje za dostatečné zahrnutí emisí do EU-ETS, v námořní dopravě je k její možné ekologizaci ČR skeptická. V otázce směřování příjmů z internalizace poplatků za externí náklady ČR zdůrazňuje pravomoc členských států k takovým rozhodnutím, akceptuje pouze formu doporučení o využití uvedených příjmů. K navrhované směrnici ČR vznáší několik dalších výhrad:

- požaduje zachovat stávající rozsah působnosti směrnice, nesouhlasí s rozšířením na všechny komunikace;
- požaduje zachování možnosti využívat všechny tři systémy elektronického výběru mýta dle stávající úpravy;
- požaduje, aby poplatky za externí náklady mohly členské státy stanovit obecně závazným právním předpisem (namísto určení nezávislého orgánu);
- považuje lhůtu pro Komisi k posouzení záměru výběru poplatků za externality za nepřiměřenou (nejen z ekonomických důvodů) a navrhuje ji zkrátit z 6 na 3 měsíce;

¹⁰ Současná úprava omezuje působnost pouze na komunikace transevropské sítě TEN-T a některé další významné hlavní komunikace.

¹¹ Dosavadní úprava umožňuje tři způsoby výběru mýta: satelitní, mikrovlnný a mobilní komunikaci GSM-GPRS.

- navrhuje vymežit, že v případě jízdní soupravy je pro posouzení zpoplatnění rozhodující hmotnost tažného vozidla (čl. 7), tak aby bylo v některých specifických případech vyloučeno možné dvojí zpoplatnění (tj. kombinace mýta a časového poplatku za užívání komunikace).

Dopady na právní řád a státní rozpočet ČR:

V této fázi není možné stanovit a kvalifikovaně odhadnout dopady na státní rozpočet ČR. Případné přijetí současného návrhu směrnice si vyžádá nutnost novelizovat tyto právní předpisy:

- zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v platném znění: určení příjemce poplatků za externí náklady – za předpokladu, že ČR rozhodne o jejich zavedení; další možné členění sazeb mýtného zahrnující externí náklady nebo dělení dle doby použití či typu zpoplatněné komunikace; určení orgánu stanovujícího poplatky za externalitu; příp. závaznost směrnice i na ostatní PK;
- prováděcí vyhláška č. 527/2006 Sb., o užívání zpoplatněných pozemních komunikací: zejména stanovení nových druhů nákladů, které lze započítat k mýtnému;
- nařízení vlády č. 484/2006 Sb., o výši časových poplatků a o výši sazeb mýtného: případná změna sazeb mýtného či zavedení poplatků za externí náklady;
- zákon č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury: rozšíření příjmů Fondu o poplatky za externí náklady v případě, že bude Fond určen jako jejich příjemce.

- **Předpokládaný harmonogram projednávání v orgánech EU:**

Dokumenty byly postoupeny Evropskému parlamentu, projednání návrhu směrnice ve věcně příslušném výboru pro dopravu a turismus by mělo proběhnout 21. ledna 2009, v březnu 2009 se předpokládá projednání na plénu. V Radě ve složení ministrů dopravy je projednání stanoveno na 9. října 2008.

- **Závěr:**

Výbor pro evropské záležitosti

- 1. bere na vědomí** soubor předložených dokumentů „Doprava šetrnější k životnímu prostředí“;
- 2. podporuje** čtyři zásadní výhrady vlády uvedené v rámci pozice k návrhu směrnice, kterou se mění směrnice 1999/62/ES o výběru poplatků za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly;
- 3. žádá vládu,** aby při dalším projednávání návrhu směrnice postupovala nadále v souladu s uvedenou rámcovou pozicí;
- 4. usnáší se** postoupit návrh směrnice, kterou se mění směrnice 1999/62/ES o výběru poplatků za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly k projednání hospodářskému výboru.

Josef Šenfeld v. r.
ověřovatel výboru

Petr Bratský v. r.
zpravodaj výboru

Petr Krill v. r.
místopředseda výboru