



Ministerstvo dopravy

Zelená kniha na cestě k nové kultuře městské mobility

František Vichta
Brno, 20. května 2007



Zelená kniha – Úvod

Dne 28. září 2007 zveřejnila Evropská komise zelenou knihu, zabývající se otázkami řešení problematiky osobní a nákladní dopravy ve městech.

Na základě tohoto zveřejněného dokumentu probíhala široká diskuse, Komise sbírala poznatky jednotlivých subjektů do 15. března 2008. Vzhledem k tomu, že daná problematika se úzce dotýká krajů, měst i obcí, vyzvalo MD jednotlivé subjekty k diskusi nad uvedenými tématy.

Odpovědi zaslalo celkem na 70 % respondentů, názory na danou problematiku rovněž předložila Společnost dopravy ČSVTS jako profesní odborná organizace v oblasti dopravy.

Na vyhodnocení získaných odpovědí bude následovat příprava akčního plánu, který předpokládá Komise připravit na podzim roku 2008.

- Na cestě k městům s plynulým dopravním provozem
- Na cestě k zelenějším městům
- Na cestě k inteligentnější městské dopravě
- Na cestě k přístupné městské dopravě
- Na cestě k bezpečné dopravě
- Vytváření nové kultury městské mobility



1. Mělo by se počítat se systémem „označování“, aby se zohlednily snahy průkopnických měst bojovat s dopravními zácpami a zlepšovat životní podmínky?

Většina oslovených subjektů se vyjádřila pro zviditelňování snahy měst, které dosáhly dobrých výsledků v oblasti plánování městské mobility, při řešení problémů kongescí a zlepšování životních podmínek obyvatel. Je však nezbytné zvolit vhodný způsob hodnocení a následné prezentace, která musí být prováděna na vysoké odborné úrovni, při zevšeobecnění možných řešení ve prospěch jejich využitelnosti v podmínkách jiných měst.

2. Jaká opatření by bylo možno přijmout na podporu chůze a jízdy na kole jako reálných alternativ automobilu?

Nutnou podmínkou řešení této problematiky je budování segregovaných pěších a cyklistických tras, nezávislých na trasách automobilové dopravy, ale i oddělení cyklostezek od chodníků. Doporučena byla i např. úplná bezbariérovost infrastruktury a větší bezpečnost při přecházení komunikací (podchody, nadchody). Některé subjekty rovněž zdůraznily problematiku přepravy kol v dopravních prostředcích veřejné dopravy. Respondenti zdůraznili skutečnost, že podpora cyklistické a pěší dopravy musí zohledňovat principy integrovaného plánování dopravy ve městech v rámci územního plánování. Ze strany řady subjektů byla rovněž zmíněna otázka financování budování takové infrastruktury, která je již v současné době podporována z ERDF formou regionálních operačních programů. Pro návrh opatření, aby se staly pěší a cyklisté skutečnou alternativou k automobilu, lze použít materiály mezinárodní asociace WALK21, která se podrobně zabývá problematikou pěších ve městech a dále mezinárodní organizace PQN - COST, která nabízí např. analýzu pěší dopravy a výsledky alternativ řešení klidové dopravy z evropských měst.



3. Co by bylo možno udělat pro podporu přechodu k udržitelným druhům dopravy ve městech?

V odpovědích byla obsažena řada obecných námětů směřujících k udržitelnému dopravnímu systému: prostřednictvím účelného omezení individuální automobilové dopravy ve městech (omezení či zpoplatnění vjezdu, zpoplatnění parkování – lze nalézt v České republice příklady vhodného řešení v řadě měst – Liberec, Brno, Olomouc), prostřednictvím budování P+R ve vazbě na kapacitní, kvalitní a rychlou veřejnou dopravu s optimální přestupní vazbou, motivací veřejnosti k využívání veřejné dopravy, pomocí preferenčních opatření ke zrychlení veřejné dopravy, upřednostnění kolejové dopravy na hlavních přepravních páteřích (opatření je součástí dopravní politiky ČR), podporou energeticky méně náročných druhů dopravy. Obecně jednotlivé subjekty zdůraznily zejména otázku podpory veřejné dopravy jako alternativy k individuální automobilové dopravě.

4. Jak by bylo možno dále zvýšit používání ekologických a účinných technologií v městské dopravě?

V této otázce se odpovědi soustředily na dvě základní oblasti a to na ekonomickou podporu zavádění ekologických vozidel, včetně elektrické trakce, a podporu provozovatelů energeticky šetrných a nízkoemisních vozidel. Někteří dotázaní poukázali na skutečnost, že systémy založené na přímém využívání neobnovitelných paliv, např. rovněž vozidla využívající CNG, nelze považovat za podstatný příspěvek k udržitelnosti dopravy. Názory respondentů potvrdily, že vhodnou cestou zavádění nových pohonů je podpora jejich zavádění s následným hodnocením úspěšnosti jednotlivých opatření a jejich uvedení do praxe. Zaměřit se i na omezení provozu kamionů ve městech.



5. Jak by bylo možno podpořit společné ekologické zadávání zakázek?

Respondentům v řadě případů nebyla zřejmá definice pojmů obsažených v tomto bodě. Vzhledem k rozdílnosti jednotlivých měst i vzhledem k rozdílným ekonomickým podmínkám jednotlivých evropských států je třeba definovat, co je obsahem společného zadávání zakázek. Lze plně souhlasit s tím, že internalizace externích nákladů, obsažená v evropské dopravní politice jakož i v Dopravní politice České republiky je velmi podstatnou dopravněpolitickou oblastí, které je třeba věnovat pozornost. Při stanovení požadavků na kvalitu vozidel vzhledem k životnímu prostředí, která je obecně přínosem pro kvalitu života ve městech, musí být vzata v úvahu míra zatížení dopravců a uživatelů dopravy, obecně náklady spojené s dosažením této kvality.

6. Měla by být stanovena kritéria nebo pokyny pro vymezení zelených pásem a jejich dopravních omezení? Jak lze nejlépe zajistit jejich slučitelnost se svobodou pohybu? Jak zajistit přeshraniční prosazování místních pravidel platných pro zelená pásma?

V tomto bodě se naprostá většina zúčastněných subjektů vyslovila ve smyslu, že řešení problematiky pěších zón, omezení a regulace individuální dopravy je významným dopravněpolitickým tématem a není spojeno s otázkou svobody pohybu. Jednotlivé subjekty navrhly různé způsoby řešení, např. doporučení s referenčními odkazy, kritéria, která musí být uplatněna dle podmínek příslušného města (Liberecký kraj). Jednotlivé subjekty se zpravidla vyjádřily v tom smyslu, že konkrétní opatření by měla být v kompetenci měst a obcí.



7. Jak by mohla být dále podporována ekologická jízda?

Příslušné subjekty akcentovaly význam vzdělávání profesionálních řidičů, ve spolupráci s výrobcí vozidel a výzkumnými institucemi. Problematika rovněž souvisí s otázkou řešení kongescí (zvýšení plynulosti dopravy), telematickými systémy řízení dopravy a dalšími otázkami. Podpora může být i kvalitním systémem organizace a řízení dopravy a také vyhodnocováním ekologické jízdy pomocí tachografů, dále v rámci elektronických mýtných jednotek nebo jednotek pro sledování vozidel, blackboxů apod. Důležité je i postupné snižování podílu starých vozidel, omezit dovoz a provoz velmi starých vozidel. Při zavádění biopaliv by bylo vhodné objektivně prokázat jednoznačnou prospěšnost a ekologičnost řešení. V kontextu s postupným snižováním podílu starých vozidel uplatnit restriktivní metody pro provozovatele dopravy a služeb (daňové znevýhodnění pro stará vozidla).

8. Měly by se vyvinout a podporovat lepší informační služby pro cestující?

Pozornost by se měla věnovat využití nových technologií pro cestující se sníženou schopností pohybu nebo orientace ke zvýšení jejich mobility, zajištění určité nezávislosti a samostatnosti a ke zvýšení jejich bezpečnosti. „Bezbariérové“ by měly být i informace o jízdních řádech a na jízdních řádech by měly být vyznačeny bezbariérové zastávky a bezbariérově provozované spoje. Jednotlivé subjekty nejčastěji plně podpořily další rozvoj informačních systémů, je však skutečností, že tento rozvoj probíhá intenzivně i bez centrální podpory. S rozvojem integrovaných dopravních systémů a multimodálních přepravních vazeb potřeba informačních systémů prudce narůstá. Proto je klíčovou otázkou jejich finančně náročné uvádění do praxe ze strany provozovatelů a objednatelů veřejné dopravy, a v některých případech též definice potřebných rozhraní mezi jednotlivými systémy pro jejich kvalitní komunikaci.



9. Jsou potřebná další opatření k zajištění normalizace rozhraní a interoperability aplikací inteligentních dopravních systémů ve městech? Které aplikace by měly být při přijímání opatření prioritní ?

Je nezbytné poukázat na **interoperabilitu systémů** – tedy umožňování toho, aby různé systémy byly navzájem podporovány. Musí být vzato v úvahu nebezpečí nekompatibilních dílčích řešení, která vedou k nesoudržné telematické struktuře. Základním nástrojem tvorby inteligentních dopravních (telematických) systémů je tzv. architektura. Ta by se neměla omezovat pouze na jeden druh dopravy a měla by definovat vazby mezi druhovými informačními systémy, které jsou doposud v jednotlivých dopravních systémech používány. Architektura dopravního telematického systému definuje základní uspořádání. Při tvorbě architektury telematických systémů není možno sledovat pouze technickou stránku věci, ale celý koncept je nutno svázat s podobou organizační struktury dané organizace, definováním jednotlivých kompetencí, pravomocí, stavem technických předpisů (příp. legislativy) atd. Dalším dílčím, ale důležitým příkladem takové problematiky je otázka kompatibility platebních a odbavovacích systémů mezi městskou a příměstskou dopravou. Celému procesu je třeba dát jednotné rozhraní, jehož aplikace však nesmí přinést závažné ekonomické problémy stávajícím provozovatelům. Tato jednotnost nebyla dosud dosažena v řadě evropských států a proto je třeba cestou postupné standardizace docházet k definici jednotného rozhraní. Proces standardizace nesmí přinést neúměrné zatížení dopravců ani veřejných rozpočtů.



10. Pokud jde o inteligentní dopravní systémy, jak by bylo možno zlepšit výměnu informací a osvědčených postupů mezi všemi zúčastněnými stranami?

Výměnu informovanosti na jednotlivých stranách je možné vždy zlepšit vedením odborné diskuse o této problematice v rámci odborných seminářů, profesních organizací atd. Často se objevoval jako prostředek k výměně informací internet, vybudování a propojení dopravních dispečinků jednotlivých druhů dopravy.



11. Jak lze zvýšit kvalitu hromadné dopravy v evropských městech?

Způsobů zvýšení kvality městské hromadné dopravy (MHD) lze uvést řadu, především její dostupnost, přístupnost a kvalita versus cena. Oslovené subjekty konstatovaly význam veřejné dopravy v rámci dopravního systému měst a nutnost její podpory jako veřejné služby. Stanovení kvalitativních požadavků z využitím EN 13 816 je jednou z cest. Lze uvést další oblasti jakými je kvalitní integrace dopravy, propojení jednotlivých dopravních subsystémů veřejné dopravy a jejich navázání na ostatní systémy (individuální automobilová doprava, cyklisté, pěší). Komplexní městská infrastruktura musí být nejen vysoce kvalitní, ale hlavně přístupná (koncepte ECA – design for all). V rámci obnovy vozového parku je třeba se zaměřit na nákup nízkopodlažních dopravních prostředků. Intervaly jednotlivých spojů více přizpůsobovat požadavkům veřejnosti. Všechny tyto oblasti jsou spojeny s problematikou finančního vyrovnání takových přírůstků kvality, neboť se jedná o ekonomicky ztrátové služby obecného hospodářského zájmu a ekonomické rámce veřejné dopravy jsou v různých státech EU velmi rozdílné. Požadavky na kvalitu musí být financovatelné z veřejných zdrojů a nesmí paradoxně způsobit závažné strukturální problémy s provozováním takových služeb. Prioritou musí být využívaná a přístupná veřejná městská doprava. Pro zvýšení kvality chybí zmínka o specifických potřebách ostatních osob s omezenou schopností pohybu a orientace. Zejména v dopravě je nutné respektovat a uspokojit potřeby osob se zrakovým a sluchovým postižením. Preference hromadné dopravy před individuální dopravou je závislá i na kvalitě služeb MHD. Národní rada osob se zdravotním postižením ČR zmínila i přístupnou taxislužbu.



12. Mělo by se podporovat vyhrazení jízdých pruhů pro hromadnou dopravu?

Většina respondentů odpověděla na tuto otázku kladně. Jedná se o opatření, které pomůže více zatraktivnit MHD. Při konkrétní realizaci musí být zohledněny místní podmínky.

13. Je třeba zavést evropskou chartu práv a povinností cestujících v hromadné dopravě?

Z odpovědí je možné zobecnit názor, že respondenti nepokládají problematiku komunitární úpravy charty cestujících v oblasti městské dopravy za v současnosti aktuální otázku, právě z důvodů odlišných ekonomických podmínek provozování veřejné dopravy v různých evropských státech. Řada respondentů se k této otázce vyslovila zcela negativně, pouze někteří byli připraveni takovou úpravu podpořit.



14. Jaká opatření by bylo možno přijmout k lepšímu začlenění osobní a nákladní dopravy do výzkumu a plánování městské mobility?

Lze shrnout, že pro úspěšné řešení problémů městské mobility musí územní plánování vytvořit podmínky pro integrovanou dopravní obsluhu území osobní i nákladní dopravou, realizovanou při respektování prostorových limitů a limitů životního prostředí. Svou úlohu zde hraje provázanost plánování dopravy s postupy územního a stavebního řízení, komplexní přístup a součinnost mnoha dotčených složek správy i soukromého sektoru.

15. Jak lze dosáhnout lepší koordinace mezi místní, regionální a dálkovou dopravou a územním plánováním? Jaký druh organizační struktury by byl vhodný?

Jednotlivé subjekty podtrhly význam provázání územního plánování a dopravní politiky, resp. plánování dopravní obsluhy území na úrovni obce, kraje a státu. Řada respondentů vyzdvihla význam tzv. organizační autority integrovaného dopravního systému na regionální úrovni, který je v podmínkách České republiky v některých regionech realizován. Doporučeno bylo i komplexnější pojetí územního plánování a pro určité lokality provádět urbanistická řešení v kombinaci s řešením dopravních systémů.



16. Jaká další opatření by měla být přijata na pomoc městům při řešení jejich problémů s bezpečností na silnicích a osobní bezpečností v městské dopravě?

V této oblasti lze jmenovat existující nástroje, jejichž funkci lze dále zlepšit, např. osvětla bezpečnosti dopravy ve školství, zavádění telematických systémů umožňujících zvýšení bezpečnosti, posílit dodržování Národních strategií, Programů, Plánů, které se týkají bezpečnosti silničního provozu, zlepšení technických parametrů pozemních komunikací atd. Zabezpečit lepší a důslednější dodržování a vyžadování stanovených předpisů.

17. Jak lze lépe informovat provozovatele a občany o potenciálu vyspělé infrastruktury a vyspělých vozidlových technologií pro bezpečnost?

Internet a další sdělovací média, semináře a informační a reklamní kampaně. V současné době jsou v ČR zveřejňovány údaje o nehodovosti na pozemních komunikacích, tyto údaje je možné dát do souvislosti s významně příznivějšími dopady veřejné dopravy a s výsledky v ostatních evropských státech.



18. Měla by se vyvinout automatická radarová zařízení přizpůsobená pro městské prostředí a mělo by se jejich používání podporovat?

Respondenti se k této otázce vyjádřili kladně, lze však konstatovat, že taková zařízení byla vyvinuta a k jejich vyššímu nasazení je nezbytné zajištění finančních prostředků.

19. Je sledování videokamerou dobrým nástrojem k zajištění bezpečnosti v městské dopravě?

Ano, jedná se o podpůrný nástroj k zajištění bezpečnosti v městské dopravě.

20. Měly by všechny zainteresované strany spolupracovat při vytváření nové kultury mobility v Evropě? Mohlo by evropské středisko pro sledování městské mobility, vycházející ze vzoru Evropského střediska pro sledování bezpečnosti silničního provozu, být užitečnou iniciativou k podpoře této spolupráce?

Spolupráci v této oblasti je možné podpořit, naprostá většina subjektů tuto výměnu informací podpořila. Z hlediska osob se zdravotním postižením jde o důležitý prvek, v rámci EU by bylo vhodné věnovat v dalším období pozornost pravidlům pro bezbariérové úpravy ve městech a speciálním informačním technologiím pro zdravotně postižené.



21. *Jak by bylo možno lépe uceleným způsobem využít stávající finanční nástroje, jako jsou strukturální fondy a Fond soudržnosti, k podpoře integrované a udržitelné městské dopravy?*

Pro řešení uvedených problémů je otázka financování zcela zásadní. Využití existujících strukturálních fondů je možnou cestou. Řada respondentů však poukázala na problematiku vysoké míry administrativní náročnosti při získávání prostředků z těchto finančních nástrojů

22. *Jak by mohly ekonomické nástroje, zejména tržní nástroje, podporovat čistou a energeticky účinnou městskou dopravu?*

Oslovené subjekty obecně zmínily omezení individuální automobilové dopravy, popř. některá daňová zvýhodnění „čistých“ vozidel, v tomto bodě nelze vysledovat jednotný názor odborné veřejnosti.



23. Jak by mohly cílené výzkumné činnosti více pomoci v nalézání cest k propojení omezení jednotlivých měst v dopravě a rozvoje městské dopravy?

Je nezbytné lépe definovat na úrovni Evropské unie cíle výzkumné činnosti, které mohou být prováděny s využitím mezinárodní spolupráce na národní úrovni se znalostí místních podmínek. Jejich praktické aplikace by bylo vhodné zajistit na základě evropských grantů a projednat na bázi benchmarkingu, včetně výsledků jejich praktického využití.

24. Měla by se města vybízet ke zpoplatnění městských komunikací? Je zapotřebí obecný rámec a/nebo pokyny ke zpoplatnění městských komunikací? Měly by se takto získané příjmy vyčlenit pro zlepšení hromadné městské dopravy? Měly by se internalizovat externí náklady?

Otázka možného zpoplatnění je přijímána pro určité případy měst, která řeší problémy s narůstající individuální dopravou, kladně. Respondenti však nedoporučují obecný rámec tohoto zpoplatnění. Získané příjmy by se měly vyčlenit pro zlepšení hromadné městské dopravy. Na internalizaci externích nákladů převládá pozitivní názor s očekáváním výsledků již dlouhou dobu probíhajících odborných diskusí na národní i evropské úrovni.



25. Jakou přidanou hodnotu by v dlouhodobějším výhledu mohla přinést cílená evropská podpora pro financování čisté a energeticky účinné městské dopravy?

Rozvoj infrastruktury pro veřejnou dopravu, jakož i pro ostatní druhy dopravy v rámci integrovaného přístupu k plánování mobility ve městech vč. pěší s cyklistické dopravy, by měl přispět ke zlepšení životního prostředí ve městech a zvýšení konkurenceschopnosti evropských států v oblasti moderních technologií. Cílenou evropskou podporu pro financování čisté a energeticky účinné městské dopravy lze jednoznačně přivítat.



Shrnutí

1. Formulaci dopravně-politického rámce pro městskou mobilitu, která je v Zelené knize obsažena, lze vnímat pozitivně. Zelená kniha postihuje hlavní problémy dopravy v evropských městech, která významně ovlivňuje kvalitu života občanů ve městech. Hlavními problémy městské mobility jsou nesporně kongesce, řešení ekologických otázek, dostupnost, přístupnost a kvalita městské dopravy, bezpečnost a zavádění inteligentních dopravních systémů. V dalším období by měla být nadále věnována pozornost potřebám osob s omezenou schopností pohybu a orientace. Nástroje na řešení těchto problémů musí být v každém jednotlivém případě úměrné dosažitelným výsledkům na jednotlivých úrovních rozhodovacích procesů.

2. Jednotlivé problémy by měly být řešeny na základě principu subsidiarity, tedy na optimální rozhodovací úrovni z hlediska výsledků řešení dané problematiky a z hlediska aplikovatelnosti nástrojů na jejich řešení. K řešení těchto problémů je nezbytná spolupráce orgánů veřejné správy a jejich kvalitní komunikace s ostatními účastníky dopravy ve městech. V tomto bodě je proto na úrovni EU velmi důležitý přenos dobrých zkušeností a zlepšování výměny informací při řešení obdobných problémů spojených s prioritními oblastmi městské mobility. Role EU by však neměla spočívat ve stanovování harmonizovaných pravidel pro oblast městské dopravy, neboť **potřeby jednotlivých měst jsou, dokonce i v rámci jednoho členského státu, často velmi odlišné** (a někdy i protichůdné) a jen stěží lze najít řešení, které by mohlo těmto odlišným potřebám vyhovět. V ústavních podmínkách České republiky by přitom bylo problémem i to, jak s eventuelními evropskými předpisy pro tuto oblast naložit. Oblast městské dopravy je totiž z rozhodující části předmětem samostatné působnosti ~~obecních samospráv, do jejichž kompetence je v podmínkách právního systému ČR možné zasahovat jen velmi omezeným způsobem.~~



3. Při řešení uvedených problémů je třeba zohlednit, že ekonomické rámce jsou v jednotlivých státech EU, regionech a městských aglomeracích odlišné, a řada řešení navrhovaných v Zelené knize **je spojena s finančními nároky na dosažení kvalitativních přírůstků**. Ačkoli tyto přírůstky kvality v dlouhodobé bilanci mohou představovat v některých případech úsporu celospolečenských nákladů, v krátkodobém horizontu znamenají zatížení pro příslušné subjekty: dopravce, orgány veřejné správy a další. Realizace cílů obsažených v dokumentu nesmí z ekonomického pohledu představovat ohrožení důležitých dopravních systémů a musí být proto podpořena nejen na národní úrovni, ale i na úrovni Společenství.

4. Obecná formulace materiálu, způsobená otevřeným pojetím diskusního dokumentu, v některých případech způsobuje **obtížnou srozumitelnost některých částí textu i otevřených otázek** a vede v některých případech i k obtížné formulaci stanovisek k jednotlivým bodům, které v dokumentu nejsou přesně definovány. Je proto nezbytné doporučit, aby používané odborné termíny byly v návazných dokumentech přesně definovány a jejich význam byl jednoznačný. Jednoznačnost používané terminologie bude podstatná zejména při formulaci akčního plánu, který předpokládá Komise připravit na podzim 2008.



Děkuji za pozornost

František Vichta

frantisek.vichta@mdcr.cz

odbor veřejné dopravy

oddělení koncepce a rozvoje