



V Bruselu dne 17.5.2018
COM(2018) 330 final

**SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU
HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ**

Evropa, která chrání: Čistý vzduch pro všechny

1. PROBLEMATIKA KVALITY OVZDUŠÍ

V posledních desetiletích se kvalita ovzduší v Evropské unii (EU) zlepšila díky společnému úsilí orgánů EU a orgánů na vnitrostátní, regionální a místní úrovni. Výsledkem je, že od roku 2000 se HDP EU zvýšil o 32 %, zatímco emise hlavních znečišťujících látek se v závislosti na konkrétní znečišťující látce snížily o 10 % až 70 %¹.

Přesto se normy stanovené pro kvalitu ovzduší stále ještě nedaří plnit ve většině členských států, čímž trpí kvalita života občanů EU. Situace je zvláště nepříznivá v městských oblastech, v nichž žije většina Evropanů.

Znečištění ovzduší je příčinou chronických i vážných onemocnění, jako jsou astma, kardiovaskulární problémy a rakovina plic. Nejnovější údaje Světové zdravotnické organizace² ukazují, že úroveň znečištění ovzduší zůstává nebezpečně vysoká v mnoha částech světa, takže devět lidí z deseti dýchá vzduch s vysokým obsahem znečišťujících látek. V EU je znečištění ovzduší i nadále nejčastější příčinou předčasných úmrtí souvisejících se životním prostředím, podle odhadů způsobí více než 400 000 předčasných úmrtí ročně³. To vše má pro společnost vysokou cenu i s ohledem na vysoké externí výdaje související se zdravím⁴.

Informovanost veřejnosti o znečištění ovzduší je značná a občané očekávají, že orgány veřejné moci budou jednat. Z nedávného průzkumu veřejného mínění o životním prostředí v EU vyplynulo, že občané považují znečištění ovzduší za druhý největší problém, hned po změně klimatu⁵. Občané oprávněně očekávají, že se na všech úrovních přijmou účinná opatření, která sníží znečištění ovzduší a ochrání je před jeho škodlivými dopady.

Aby EU tento problém vyřešila, stanovila si prostřednictvím právních předpisů, na nichž se dohodly členské státy a Evropský parlament, cíl dosáhnout takových úrovní kvality ovzduší, které nebudou mít nepříznivé dopady na lidské zdraví a na životní prostředí a nebudou pro ně představovat riziko. Podmínkou pro splnění tohoto cíle jsou efektivní politiky v oblasti kvality ovzduší kombinující opatření a spolupráci na celosvětové, evropské, vnitrostátní i místní úrovni.

V souladu se zásadou subsidiarity je provádění politiky do velké míry závislé na vnitrostátních, regionálních a místních opatřeních přizpůsobených specifickým potřebám a okolnostem.

V tomto sdělení je představeno rozsáhlé politické úsilí EU v oblasti usnadňování a podpory opatření, která členské státy musejí přijmout ke splnění svých cílů, a donucovací opatření, která EU provádí, aby zajistila dosažení společného cíle čistého vzduchu pro všechny Evropany a zachování jeho plnění po celé EU.

¹ Zpráva Evropské agentury pro životní prostředí (2017): Kvalita ovzduší v Evropě – zpráva z roku 2017: od roku 2000 do roku 2015 se emise snížily v rozmezí od 8 % (u amoniaku) do 72 % (u oxidů síry).

² <http://www.who.int/news-room/detail/02-05-2018-9-out-of-10-people-worldwide-breathe-polluted-air-but-more-countries-are-taking-action>

³ Evropská agentura pro životní prostředí (2017). Kvalita ovzduší v Evropě – zpráva z roku 2017. Evropská agentura pro životní prostředí.

⁴ Podle odhadů v řádu 330 až 940 miliard EUR ročně (hodnocení dopadu, z něhož vychází program Čistý vzduch pro Evropu, SWD(2013) 532).

⁵ Zvláštní průzkum Eurobarometr č. 468: Postoje evropských občanů k životnímu prostředí.

2. POLITIKA EU V OBLASTI ČISTÉHO OVZDUŠÍ

EU již několik desetiletí usiluje o zlepšení kvality ovzduší omezováním emisí škodlivých látek do atmosféry, zlepšováním kvality pohonných hmot a začleňováním požadavků na ochranu životního prostředí do politik v odvětví dopravy, průmyslu a energetiky. Cílem je dosáhnout takových úrovní znečištění ovzduší, které mají co nejméně škodlivý dopad na lidské zdraví a životní prostředí na celém území EU. Znečištění ovzduší se nezastavuje na státních hranicích, proto má koordinace na úrovni EU význam. Právní předpisy EU ponechávají na každém členském státu volbu prostředků k dosažení mezních hodnot dohodnutých na úrovni EU. U hlavních zdrojů znečištění se používají normy stanovené na úrovni EU, aby se zajistilo účinné fungování vnitřního trhu.

V programu Čisté ovzduší pro Evropu z roku 2013⁶ byl znovu potvrzen cíl dosáhnout plného souladu s existujícími normami kvality ovzduší v celé EU co nejdříve a byly stanoveny cíle pro rok 2020 a pro rok 2030. Politické úsilí EU jako takové spočívá na třech hlavních pilířích.

První pilíř zahrnuje normy kvality vnějšího ovzduší stanovené ve směrnici o kvalitě vnějšího ovzduší⁷ pro přízemní ozon, částice, oxidy dusíku, nebezpečné těžké kovy a řadu dalších znečišťujících látek⁸. Všechny členské státy měly na celém svém území tyto normy kvality ovzduší plnit v závislosti na znečišťující látce od roku 2005 nebo 2010⁹. V případě překročení stanovených mezních hodnot se vyžaduje, aby členské státy přijaly plány kvality ovzduší, v nichž podrobně vymezí opatření, jimiž bude možné zajistit co nejkratší trvání doby překročení daných hodnot.

Druhý pilíř se skládá z vnitrostátních cílů v oblasti snižování emisí, které byly stanoveny ve směrnici o národních emisních stropích pro nejdůležitější znečišťující látky s přeshraničním dopadem, tedy pro oxidy síry, oxidy dusíku, amoniak, těkavé organické sloučeniny a částice¹⁰. Vnitrostátní cíle v oblasti snižování emisí byly nedávno revidovány a byly k nim přiřazeny nové mezní hodnoty, které je třeba splnit do roku 2020 a do roku 2030. Byla k nim také přidána jedna znečišťující látka – jemné částice (PM_{2.5}). Členské státy musí ke splnění svých závazků vypracovat do roku 2019 vnitrostátní programy omezení znečištění ovzduší.

Třetí pilíř zahrnuje emisní normy pro hlavní zdroje znečištění, od emisí z vozidel a lodí po emise z energie a průmyslu. Tyto normy jsou stanoveny na úrovni EU v předpisech zaměřených na emise z průmyslu¹¹, emise z elektráren¹², z vozidel¹³ a z pohonných hmot¹⁴, i v předpisech zaměřených na energetickou účinnost výrobků¹⁵.

⁶ COM(2013) 918.

⁷ Směrnice 2004/107/ES a 2008/50/ES.

⁸ Uvedené právní předpisy se týkají dvanácti znečišťujících látek. Konkrétně se jedná o oxid siřičitý, oxid dusičitý a oxidy dusíku, částice (PM₁₀ a PM_{2.5}), ozon, benzen, olovo, oxid uhelnatý, arsen, kadmium, nikl a benzo[a]pyren.

⁹ Za určitých okolností bylo možné lhůtu plnění odložit (do roku 2015 v případě oxidu dusičitého a benzenu a do června 2011 v případě částic).

¹⁰ Směrnice 2001/81/ES nahrazená směrnicí 2016/2284/EU.

¹¹ Směrnice o průmyslových emisích 2010/75/EU.

¹² Směrnice o průmyslových emisích 2010/75/EU a směrnice EU o emisích ze středních spalovacích zařízeních 2015/2193/EU.

¹³ Nařízení (ES) č. 443/2009, kterým se stanoví výkonnostní emisní normy CO₂ pro nové osobní automobily, a nařízení (ES) č. 510/2011, kterým se stanoví výkonnostní emisní normy CO₂ pro nová lehká užitková

Kromě toho byl po skandálu s emisemi z vozidel v roce 2015 zaveden balíček pravidel pro emise v reálném provozu¹⁶, aby bylo zajištěno řádné provádění emisních norem pro látky znečišťující ovzduší a byly posíleny požadavky na schválení typu vozidla. Balíček zahrnuje zkoušky emisí oxidů dusíku a částic i nová budoucí pravidla o kontrolách souladu v reálném provozu, která by měla zlepšit kvalitu testování již zprovozněných vozidel. Poslední změny byly přijaty dne 3. května, aby se snížila zbytková technická nejistota u kontrol souladu v reálném provozu, zvýšily se kontroly emisí již zprovozněných vozidel a zavedlo testování nezávislými a akreditovanými třetími stranami. Kromě toho musejí od září 2017 nové typy lehkých užitkových vozidel projít pro schválení typu novým zkušebním postupem v laboratorních podmínkách, které se více blíží podmínkám reálného provozu¹⁷.

Evropská komise navrhla také nové emisní normy CO₂ pro automobily a dodávky, aby výrobcům pomohla více využívat inovací a dodávat na trh výrazně více vozidel s nízkými nebo nulovými emisemi¹⁸. Očekává se, že i vůbec první legislativní návrh Evropské komise týkající se emisních norem CO₂ pro nová těžká vozidla, který byl předložen v rámci třetího balíčku pro mobilitu, bude mít dlouhodobé nepřímé dopady na kvalitu ovzduší dalším zlepšením účinnosti pohonných hmot a snížením emisí skleníkových plynů v tomto segmentu a poskytnutím pobídek k uvádění na trh těžkých vozidel, včetně autobusů, s nízkými nebo nulovými emisemi, což by pozitivně ovlivnilo emise látek znečišťujících ovzduší.

EU navíc chrání zdraví a bezpečnost pracovníků v celé Evropě prostřednictvím právních předpisů, které stanoví minimální požadavky na kvalitu ovzduší na pracovišti¹⁹ a v jejichž rámci jsou stanoveny mezní hodnoty expozice na pracovišti pro řadu nebezpečných chemických látek. Současná Komise je v této oblasti zvláště aktivní a předložila řadu návrhů na změny směrnice o expozici karcinogenům a mutagenům při práci, jimiž stanovila mezní hodnoty zaměřené na zlepšení ochrany milionů pracovníků před rakovinou jako nemocí z povolání. Rakovina je totiž mezi nemocemi z povolání nejčastější příčinou úmrtí²⁰.

3. PŘÍKLADY OPATŘENÍ KE SNÍŽENÍ ZNEČIŠTĚNÍ OVZDUŠÍ

V průběhu let byly na úrovni EU, členských států i na místní úrovni přijaty různé soubory opatření, díky nimž byly úspěšně sníženy emise látek znečišťujících ovzduší, a to včetně emisí z velkých spalovacích zařízení, průmyslových zařízení a dopravy, včetně silničních vozidel (například zlepšením kvality pohonných hmot a postupným zpříšňováním emisních

vozidla, tedy nařízení o emisních normách CO₂ pro nové osobní automobily a pro nová lehká užitková vozidla.

¹⁴ Směrnice 97/70/ES o kvalitě pohonných hmot.

¹⁵ Směrnice 2009/125/ES o ekodesignu.

¹⁶ Nařízení (EU) 2016/427, nařízení (EU) 2016/646, nařízení (EU) 2017/1154.

¹⁷ Celosvětově harmonizovaný postup testování lehkých vozidel (WLTP).

¹⁸ Návrh nařízení, kterým se stanoví výkonnostní emisní normy pro nové osobní automobily a pro nová lehká užitková vozidla, COM(2017) 676.

¹⁹ Rámcová směrnice 89/391/EHS (Úř. věst. L 183, 29.6.1989, s. 1), doplněná zejména směrnicí 89/654/EHS o pracovištích (Úř. věst. L 393, 30.12.1989, s. 1), směrnicí 98/24/ES o chemických látkách (Úř. věst. L 131, 5.5.1998, s. 11) a směrnicí 2004/37/ES o karcinogenech a mutagenech při práci (Úř. věst. L 158, 30.4.2004, s. 50).

²⁰ Doposud byly předloženy tři návrhy (COM(2016) 248, COM(2017) 11 a COM (2018) 171), první z nich byl již přijat Evropským parlamentem a Radou jakožto směrnice (EU) 2017/2398, Úř. věst. L, 27.12.2017, s. 8.

norem Euro). To dokazuje, že nákladově efektivní řešení existují a že mohou podporovat inovace a mít pozitivní dopad na konkurenceschopnost EU v souladu s širšími prioritami Evropské komise v oblasti udržitelného růstu a vytváření pracovních míst²¹.

3.1. Opatření ke snížení emisí z odvětví dopravy

Z nejnovějších dostupných údajů vyplývá, že odvětví dopravy vyprodukuje nejvíce emisí oxidů dusíku a významnou měrou se podílí na emisích částic²².

Opatření k dalšímu snížení emisí se mohou zaměřit na technická zlepšení, změnu chování a řízení poptávky (na podporu čistších druhů dopravy prostřednictvím územního plánování či možností spolujízdy) nebo na investice do infrastruktury (např. pro alternativní paliva nebo veřejnou dopravu).

Evropská komise přijala v minulém roce na podporu orgánů přijímajících taková opatření dva balíčky pro mobilitu. V prvním balíčku opatření v oblasti mobility Evropská komise navrhla aktualizovat pravidla EU o zpoplatnění silnic a rozšířit jejich rozsah na autobusy, dodávky a osobní automobily²³, aby se podpořilo proporcionální na vzdálenosti založené zpoplatnění silnic rozlišené podle environmentálního výkonu těžkých i lehkých vozidel vedoucí k internalizaci skutečných nákladů na jejich využití. Druhý balíček v oblasti mobility zahrnoval opatření na podporu integrovanější a čistší veřejné dopravy, na přesun dálkové nákladní dopravy ze silnic na železnice, vnitrozemské vodní cesty nebo námořní dopravu na krátké vzdálenosti a urychlený přesun k vozidlům s nízkými nebo nulovými emisemi CO₂ prostřednictvím nových norem pro emise CO₂ osobními automobily a dodávkami a zadáváním veřejných zakázek²⁴, zejména v případě městských autobusů s nulovými emisemi. Evropská komise rovněž předložila akční plán²⁵ doplněný dodatečnými finančními prostředky pro celoevropské zavedení infrastruktury pro alternativní paliva, včetně dobíjecích stanic pro elektrická vozidla. Dále v rámci třetího balíčku pro mobilitu Evropská komise navrhla normy emisí CO₂ pro těžká vozidla, včetně pobídek pro vozidla s nízkými a nulovými emisemi. Předložila také strategický akční plán pro vytvoření konkurenceschopného a udržitelného ekologického systému baterií v Evropě, v němž je hlavní důraz položen na výrobu baterií. Konkurenceschopná výroba baterií probíhající v EU bude klíčová proto, aby si evropský automobilový průmysl zajistil konkurenční výhodu pro vozidla s nízkými a nulovými emisemi.

Evropská komise připravuje také nezávazné pokyny obsahující doporučení a osvědčené postupy, které nabídne místním orgánům jako pomoc pro řešení problematiky omezení přístupu vozidel do měst. Například dodržování podmínek pro vjezd do nízkoemisních zón lze prosazovat různými způsoby, nejen manuálně umístěvanými štítky, ale i pomocí moderních informačních technologií. Evropská komise spolupracuje se zúčastněnými stranami a s orgány na celostátní a místní úrovni s cílem podpořit soudržnost a informace o regulaci přístupu do měst a podporuje města při poskytování informací a údajů, které se jich týkají. V každém případě je důležité, aby jakékoli plány na omezení přístupu nebyly

²¹ Posouzení dopadů, z něhož vychází program Čisté ovzduší pro Evropu, SWD(2013) 532 příloha 9.

²² Evropská agentura pro životní prostředí (2017). Kvalita ovzduší v Evropě – zpráva z roku 2017. Evropská agentura pro životní prostředí.

²³ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 1999/62/ES o výběru poplatků za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly (COM(2017) 275).

²⁴ Návrh na přezkum směrnice o podpoře čistých a energeticky účinných silničních vozidel (COM(2017) 653).

²⁵ COM(2017) 652.

připraveny izolovaně, ale v rámci uceleného udržitelného plánu městské mobility, a aby byly řádně začleněny do místních plánů kvality ovzduší vypracovaných podle směrnice 2008/50/EU.

Užitečným nástrojem pro zvýšení povědomí o přínosech čistého ovzduší díky pěší chůzi a jízdě na kole mohou být události typu Evropský týden mobility, často zakončený dnem bez aut.

3.2. Opatření ke snížení emisí z odvětví výroby energie a tepla

Spalování paliva elektrárnami, průmyslovými podniky a domácnostmi pro účely výroby elektřiny a tepla představuje největší zdroj emisí částic a oxidu siřičitého²⁶.

Opatření ke snížení emisí látek znečišťujících ovzduší, které vznikají při výrobě elektřiny a tepla, jsou často spojena s úsilím o snížení emisí skleníkových plynů. Často zahrnují větší využívání obnovitelných zdrojů energie, při nichž nedochází ke spalování (například sluneční, větrné nebo vodní energie), kogeneraci tepla a elektřiny, distribuovanou výrobu energie (tedy minisítě a výrobu elektrické energie ze střešních solárních systémů), režimy motivující k náhradě starých a méně účinných kotlů v domácnostech, včetně daňových pobídek, větší využívání dálkového vytápění a chlazení nebo – v některých případech – zákazy spalování tuhých paliv. Tato opatření jsou při snižování emisí pevných látek vysoce účinná. Pravidla státní podpory EU vytvářejí rámec, který členským státům umožňuje usnadnit investice do takových opatření.

3.3. Opatření ke snížení emisí z průmyslu

Opatření ke snížení emisí z průmyslu, který je druhým největším zdrojem emisí částic a největším zdrojem emisí těkavých organických sloučenin, mají nejčastěji podobu provádění nejlepších dostupných technik vymezených ve směrnici EU o průmyslových emisích²⁷. V praxi musejí velká průmyslová zařízení v EU, včetně velkých spalovacích elektráren, používat nejúčinnější metody předcházení nebo snižování emisí, které jsou v daném odvětví technicky proveditelné a ekonomicky životaschopné.

Tato opatření již významně přispívají ke zlepšení kvality ovzduší a provádění nových environmentálních norem EU pro velká spalovací zařízení přijatých v roce 2017 dále sníží emise oxidu siřičitého a oxidu dusičitého v celé Evropě.

3.4. Opatření ke snížení emisí ze zemědělství

Zemědělství je významným zdrojem látek znečišťujících ovzduší, například amoniaku, který je hlavním prekurzorem pevných částic s významnými dopady ve městech. Opatření na snížení těchto emisí zahrnují agronomická opatření (zaměřená na snížení potřeby dusíkatých hnojiv), chovatelská opatření (uzavřená úložiště hnoje, lepší využívání statkových hnojiv a hnojiv s močovinou, lepší postupy výkrmu zvířat, aby hnůj obsahoval méně amoniaku, v případě velkých farem anaerobní digesce) nebo opatření v oblasti energetiky (instalace fotovoltaických zařízení nebo snižování spotřeby pohonných hmot). Tato opatření jsou již k dispozici, jsou technicky proveditelná a ekonomicky životaschopná, a proto by se měla používat ve větším rozsahu.

²⁶ Evropská agentura pro životní prostředí (2017). Kvalita ovzduší v Evropě – zpráva z roku 2017. Evropská agentura pro životní prostředí.

²⁷ Směrnice 2010/75/EU.

4. SPOLUPRÁCE NA ZAJIŠTĚNÍ ČISTÉHO OVZDUŠÍ PRO VŠECHNY EVROPANY

Normy kvality ovzduší byly schváleny jak členskými státy v Radě, tak Evropským parlamentem, aby vyřešily legitimní obavy občanů o zdraví. Společné normy kvality ovzduší zajišťují, že každý člověk kdekoli v EU dýchá vzduch s alespoň minimální úrovní kvality, a kromě toho vytvářejí rovné podmínky pro průmysl v celé EU. Předpokladem efektivního plnění norem je provádění efektivních opatření na vnitrostátní, regionální a místní úrovni, přes správní hranice mezi orgány veřejné moci. V případě porušení právních předpisů EU v oblasti kvality ovzduší mají vnitrostátní soudy pravomoc o této věci rozhodovat, jak ilustruje několik rozhodnutí přijatých v poslední době soudy v několika členských státech²⁸.

Nezbytná je rovněž finanční podpora EU a úzká spolupráce mezi orgány členských států a Evropskou komisí. Evropská komise proto zintenzivnila kontakty s členskými státy, aby jejich úsilí usnadnila prostřednictvím různých iniciativ a opatření. Evropská komise je ochotna tuto spolupráci ještě zvýšit, a to i na základě vnitrostátních plánů pro oblast energetiky a klimatu.

4.1. Posílení spolupráce s členskými státy prostřednictvím dialogů o čistém ovzduší

Evropská komise již uspořádala na téma čistoty ovzduší několik dialogů s členskými státy, aby je podpořila v provádění příslušných opatření. Hledá také synergie s politikami energetické unie a změny klimatu, včetně balíčku opatření týkajících se čisté mobility, a také s dalšími iniciativami ve formě dialogu, například s platformou pro uhelné regiony procházející transformací, která byla zřízena jako součást balíčku Čistá energie pro všechny Evropany²⁹.

Evropská komise je navíc připravena zapojit se do dalších diskusí s členskými státy i prostřednictvím návštěv hlavních měst, v nichž by proběhly dialogy o čistém ovzduší s členskými státy, které čelí značným nedostatkům při provádění opatření. Cílem je usnadnit plné provádění právních předpisů EU a členských států v oblasti znečištění ovzduší ve všech hospodářských sektorech, a zároveň zvýšit povědomí občanů o této problematice a umožnit občanům přímo se zapojit do kroků, které se podnikají ke zlepšení kvality vzduchu, který dýchají. Komise zajistí na těchto dialogích politické zastoupení na vysoké úrovni a vyzývá členské státy, aby tyto dialogy využily k vytvoření integrovaného přístupu k řešení problematiky kvality ovzduší na všech úrovních správy a ve všech hospodářských odvětvích.

Doplní se tak stávající spolupráce, která probíhá v rámci přezkumu provádění environmentálních předpisů a nástroje pro vzájemné sdílení zkušeností, tedy dvou iniciativ zavedených v roce 2017 ke zlepšení provádění právních předpisů v oblasti životního prostředí v EU. Za stejným účelem a pro posílení opatření přijímaných na úrovni členských států pro řešení překračování limitů stanovených pro kvalitu ovzduší Evropská komise využije nově zřízené fórum pro správu a dodržování právních předpisů³⁰.

²⁸ Komise ve svém sdělení o přístupu k právní ochraně v oblasti životního prostředí (C(2017) 2616 final) podrobně vysvětluje, jak by vnitrostátní soudy měly řešit žaloby podané jednotlivci a sdruženími, odkazem na významnou judikaturu Soudního dvora EU týkající se požadavků na kvalitu ovzduší ((C-237/07 *Janecek*, C404/13 *Client Earth*).

²⁹ https://ec.europa.eu/info/news/no-region-left-behind-launch-platform-coal-regions-transition-2017-dec-08_en.

³⁰ C(2018) 10 – rozhodnutí Komise z 18. 1. 2018, kterým se zřizuje skupina odborníků pro otázky dodržování právních předpisů a správu v oblasti životního prostředí.

4.2. Sdružování členských států, regionů a měst

Městská agenda EU a městská inovativní opatření dále usnadní spolupráci s městy a mezi městy v celé EU při řešení znečištění ovzduší v městských oblastech. V současném finančním období je na ně vyčleněno 372 milionů EUR³¹. Cílem je podpořit konkrétní opatření, která řeší problémy ve městech, od boje se znečištěním, přes mobilitu po udržitelný rozvoj měst.

Fórum pro čisté ovzduší, které Evropská komise zahájila v listopadu 2017 v Paříži, i Zelený týden v roce 2018³², který byl věnován problémům měst, poskytují prostor pro výměnu osvědčených postupů mezi všemi subjekty veřejného a soukromého sektoru a zároveň zvyšují kapacitu příslušných zúčastněných stran zlepšovat kvalitu ovzduší. Posílí se tak i soudržnost opatření na všech správních úrovních.

Aby Evropská komise a Evropská investiční banka usnadnily provádění udržitelných projektů v evropských městech, včetně projektů podporujících agendu čistého ovzduší, zřídily iniciativu URBIS, která poskytuje poradenství městským orgánům³³. Cílem iniciativy URBIS je zlepšit přístup měst k technickému a finančnímu poradenství, které je nezbytné pro rozvoj městských investičních projektů, programů a inovativních platforem pro financování či investice. Již se ukázalo, že poptávka městských orgánů po tomto typu služeb je značná.

Lze hledat i synergie s Globálním paktem starostů a primátorů, které by mohly úspěšně přispět ke snížení emisí skleníkových plynů a podpořit přechod na nízkouhlíkové hospodářství i odolnost vůči změně klimatu na úrovni měst.

4.3. Poskytování finančních prostředků EU na podporu opatření zlepšujících kvalitu ovzduší

Finanční prostředky EU již byly poskytnuty v rámci různých finančních toků a členské státy je úspěšně využily k řešení problematiky kvality ovzduší buď tím, že je vynaložily přímo na podporu projektů v oblasti kvality ovzduší, nebo tím, že cíle v oblasti kvality ovzduší efektivně začlenily do jiných investic (například investic do infrastruktury, zemědělství, rozvoje venkova a regionálního rozvoje). Evropská komise zintenzivní svou spolupráci s členskými státy, aby jim umožnila optimálně využít finanční prostředky, které v tomto programovém období ještě zůstávají k dispozici.

V probíhající programovém období 2014–2020 členské státy přidělily na opatření ke zlepšení kvality ovzduší 1,8 miliardy EUR z evropských strukturálních a investičních fondů. Kromě toho se očekává, že další nepřímé přínosy pro čisté ovzduší budou pocházet z finančních prostředků, které v období 2014–2020 evropské strukturální a investiční fondy poskytnou na investice do nízkouhlíkového hospodářství (45 miliard EUR), na ochranu životního prostředí a účinné využívání zdrojů (celkem 63 miliard EUR) a na síťovou infrastrukturu (celkem 58 miliard EUR), přičemž tyto investice podpoří zejména zranitelné regiony a občany.

Již nyní třetina všech investic Evropského fondu pro strategické investice (přibližně 80 miliard EUR) směřuje do energetiky, dopravy a životního prostředí. To vše má nepřímé příznivé dopady na kvalitu ovzduší. Kromě toho ke snížení emisí a zlepšení kvality ovzduší

³¹ V oblasti kvality ovzduší již byl přijat příslušný akční plán pro kvalitu ovzduší: <https://ec.europa.eu/futurium/en/air-quality>.

³² <https://www.eugreenweek.eu/>.

³³ <http://eiah.eib.org/about/initiative-urbis.htm>.

nepřímo přispívá i program EU pro výzkum a vývoj Horizont 2020. Financování zahrnuje výzkum součástek pro ekologičtější dopravní řešení.

Evropská komise nedávno navrhla investovat 1 miliardu EUR do 39 projektů pro čistou dopravu, které modernizují evropskou železniční síť, rozvinou infrastrukturu pro alternativní paliva a vytvoří podmínky pro vodní dopravu s nulovými emisemi. Příspěvek Komise vygeneruje celkem 4,5 miliardy EUR veřejného a soukromého spolufinancování v rámci nástroje pro propojení Evropy. V nedávno uzavřené výzvě pro smíšené projekty v oblasti infrastruktury pro alternativní paliva a čistší mobilitu s rozpočtem 350 milionů EUR bylo předloženo 69 návrhů projektů, jejichž prostřednictvím se žádalo o třikrát vyšší částku, než která byla v rámci výzvy k dispozici, s celkovou investiční hodnotou 4,2 miliardy EUR. Výsledky se očekávají do října 2018. Tyto investice pomohou podpořit ekologičtější dopravu v Evropě, a tím také dále snížit emise.

Čistotu ovzduší příznivě ovlivnil i program LIFE. Například integrovaný projekt LIFE „Malopolsko ve zdravé atmosféře“, který začínal s rozpočtem kolem 16 milionů EUR a podařilo se mu vygenerovat přes 800 milionů EUR, usnadnil provedení plánu kvality ovzduší v regionu Malopolsko a zlepšil kvalitu života zhruba 20 milionů občanů, a to nejen v polských regionech Malopolsko a Slezsko, ale také v jiných členských státech, konkrétně na Slovensku a v České republice. V nadcházejících výzvách k překládání projektů budou integrované projekty kvality ovzduší v rámci programu LIFE zvláště podporovány.

Víceletý finanční rámec na období 2021–2027, v podobě, kterou navrhla Evropská komise³⁴, bude nadále podporovat opatření ke zlepšení kvality ovzduší, a to i vyčleněním 25 % výdajů EU na opatření, která přispívají k dosahování cílů v oblasti klimatu, posílením programu LIFE, který bude podporovat také opatření zaměřená na čistou energii a energetickou účinnost a, reformovanou společnou zemědělskou politikou.

4.4. Státní podpora k usnadnění vnitrostátních investic do mobility s nízkými a nulovými emisemi

S cílem usnadnit fungování vnitrostátního systému financování poskytují pravidla EU pro státní podporu rámec, který členským státům umožňuje podporovat investice do mobility s nízkými a nulovými emisemi, které přispívají ke zlepšení kvality ovzduší a boji se změnou klimatu a zároveň podporují konkurenceschopnost našeho průmyslu. Členské státy (na vnitrostátní, regionální nebo místní úrovni) mohou tato pravidla využít k efektivnímu snížení emisí, například ze silniční dopravy. Německý režim státní podpory, který byl schválen v únoru 2018, je jen jedním z příkladů, jak pravidla EU pomáhají členským státům usnadnit investice do nákupu elektrických autobusů, hybridních autobusů a související infrastruktury pro dobíjení s cílem omezit znečištění ovzduší³⁵.

4.5. Přijímání dalších donucovacích opatření

Evropská komise v minulých letech, a to i před tím, než začaly platit mezní hodnoty, intenzivně spolupracovala s vnitrostátními orgány, aby jim pomohla postupně provádět změny a dosáhnout souladu s právními předpisy v oblasti kvality ovzduší. Přestože se situace zlepšila, několik klíčových problémů přetrvává. Evropská komise je obzvláště znepokojena soustavným překračováním mezních hodnot stanovených pro dvě důležité znečišťující látky s výrazným dopadem na zdraví. Konkrétně se jedná o oxid dusičitý, který většinou pochází ze

³⁴ COM(2018) 171

³⁵ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-1222_en.htm

silniční dopravy³⁶ a průmyslu, a o částice, které se nacházejí hlavně v emisích z průmyslu, dopravy, vytápění domácností a zemědělství. Evropská komise je odhodlána pokračovat v partnerství s členskými státy v práci na dosahování dohodnutých norem kvality ovzduší a zároveň využívat své pravomoci k prosazování příslušných právních předpisů EU.

Nadměrné znečištění ovzduší částicemi a oxidem dusičitým

Současný stav

Mezní hodnoty EU stanovené pro **částice** se měly dodržovat od 1. ledna 2005. Koncentrace částic jsou však ve velké části Evropy i nadále vyšší, překročení hodnot bylo oznámeno³⁷ v 19 z 28 států. Z nejnovějších dostupných údajů vyplývá, že 19 % obyvatel městských oblastí v EU bylo vystaveno úrovní koncentrace částic, které byly vyšší než denní mezní hodnoty EU, a přibližně polovina byla vystavena koncentracím, které přesahují přísnější doporučení Světové zdravotnické organizace³⁸.

Evropská komise pokračovala v řízení o nesplnění povinností v souvislosti s přetrvávajícími nadměrnými úrovněmi částic (PM₁₀) s šestnácti členskými státy (Belgie, Bulharsko, Česká republika, Francie, Itálie, Lotyšsko, Maďarsko, Německo, Polsko, Portugalsko, Rumunsko, Řecko, Slovensko, Slovinsko, Španělsko a Švédsko).

V letech 2017³⁹ a 2018⁴⁰ vydal Soudní dvůr EU rozhodnutí ve dvou z nejzávažnějších případů překračování limitů koncentrace částic v Evropě, konkrétně v případě Bulharska a Polska. Tyto rozsudky potvrzují názor Evropské komise, že soustavné překračování limitů vyžaduje, aby dané členské státy přijaly účinnější opatření k omezení překročení limitu na co nejkratší možnou dobu⁴¹.

Kromě toho bylo s Bulharskem zahájeno řízení o nesplnění povinností v souvislosti s překračováním mezní hodnoty stanovené pro oxid siřičitý. Vzhledem k tomu, že znečištění oxidem siřičitým pochází především z průmyslu, pokrok při omezování částic by měl pozitivní dopad i na emise oxidu siřičitého.

Mezní hodnoty EU stanovené pro **oxid dusičitý** se měly dodržovat od 1. ledna 2010. Roční mezní hodnota bývá překročena v téměř celé Evropě, překročení bylo totiž vykázano⁴² ve 22 z 28 členských států. Z nejnovějších dostupných údajů vyplývá, že 9 % obyvatel městských oblastí v EU bylo vystaveno úrovní oxidu dusičitého, které jsou vyšší než roční mezní hodnota⁴³.

³⁶ Ze silniční dopravy pochází přibližně 40 % emisí oxidů dusíku v EU. Z celkové emise oxidů dusíku z dopravy pochází přibližně 80 % z dieselových vozidel.

³⁷ Naměřeno nejméně jednou monitorovací stanicí.

³⁸ Evropská agentura pro životní prostředí (2017). Kvalita ovzduší v Evropě – zpráva z roku 2017. Evropská agentura pro životní prostředí.

³⁹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. dubna 2017 ve věci C-488/15, Komise v. Bulharsko.

⁴⁰ Rozsudek Soudního dvora ze dne 22. února 2018 ve věci C-336/16, Komise v. Polsko.

⁴¹ <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-488/15> a <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-336/16>

⁴² Naměřeno nejméně jednou monitorovací stanicí.

⁴³ Evropská agentura pro životní prostředí (2017). Kvalita ovzduší v Evropě – zpráva z roku 2017. Evropská agentura pro životní prostředí.

K dnešnímu dni byla zahájena řízení o soustavném překračování úrovní oxidu dusičitého se třinácti členskými státy (Belgie, Česká republika, Dánsko, Francie, Itálie, Lucembursko, Maďarsko, Německo, Polsko, Portugalsko, Rakousko, Spojené království a Španělsko).

Další opatření

Dne 30. ledna 2018 pozvala Evropská komise devět členských států (Českou republiku, Francii, Itálii, Maďarsko, Německo, Rumunsko, Slovensko, Spojené království a Španělsko), na něž se vztahovala probíhající řízení o nesplnění povinností v souvislosti s nadměrným znečištěním ovzduší v důsledku emisí částic nebo oxidu dusičitého, jehož dalším procesním úkonem by bylo postoupení Soudnímu dvoru EU, do Bruselu na summit o kvalitě ovzduší.

Dotčené členské státy byly na tomto jednání vyzvány, aby se zavázaly k přijetí včasných, efektivních a důvěryhodných opatření pro řešení zdrojů stávajícího překročení a dosáhly co nejdříve souladu ve všech aglomeracích.

Evropská komise pak posoudila dodatečné informace, které jí členské státy poskytly po tomto jednání, a dospěla k závěru, že opatření přijatá nebo plánovaná šesti z těchto členských států⁴⁴ by nevedla k omezení dob překročení limitů na co nejkratší dobu, což vyžaduje judikatura Soudního dvora EU. Komise se proto rozhodla předvolat tyto členské státy před Soudní dvůr EU⁴⁵.

Kromě výše uvedeného má velký význam řádné sledování kvality ovzduší na celém území členských států. Jeho součástí je například provoz míst pro odběr vzorků v oblastech s nejvyšší koncentrací znečišťujících látek, již budou obyvatelé pravděpodobně vystaveni po významné období ve vztahu k relevantní mezní hodnotě nebo hodnotám. Pokud se v tomto ohledu zjistilo, že sledování a vykazování neprobíhá řádným způsobem a nebyla přijata opatření k vytvoření adekvátního systému, například v Rumunsku, na Slovensku, v Belgii a v Lucembursku, Komise tento stav řešila prostřednictvím řízení o nesplnění povinností. Neprijmou-li dotčené členské státy vhodná opatření, Komise učiní v řízení další kroky.

Zajištění plného dodržování norem pro emise znečišťujících látek z vozidel

Dodržování stávajících pravidel členskými státy

Po skandálu týkajícím se emisí dieselových vozidel v roce 2015 Evropská komise požádala členské státy o přijetí opatření, a především o prosazování právních předpisů EU. Kroky na úrovni EU se týkaly zejména a) nedostatečné míry stažení vozidel, která byla vybavena odpojovacími zařízeními zakázanými právními předpisy EU a b) nedostatečných správních sankcí, zejména pokut, vůči výrobcům automobilů z důvodu porušení právních předpisů EU podváděním při zkouškách emisí.

Evropská komise v této souvislosti vyzvala členské státy EU k provedení povinného a/nebo dobrovolného stažení takových vozidel z celé EU. Evropská komise dále vyzvala členské státy, aby posoudily, zda by nebylo možné doplnit aktualizace softwaru hardwarovým zařízením, aby se zajistilo, že emise z těchto vozidel plně odpovídají právním předpisům EU.

Evropská komise rovněž energicky jedná v případě několika členských států, které nesplnily své povinnosti vyplývající z právních předpisů EU o schvalování typu vozidla. Řeší tři typy problémů, od sankcí za používání zakázaných odpojovacích zařízení po nápravná opatření,

⁴⁴ Francie, Německo a Spojené království ohledně NO₂ a Itálie, Maďarsko a Rumunsko ohledně PM₁₀.

⁴⁵ Viz tisková zpráva http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3450_cs.htm

kteřá měla být přijata členskými státy. Řada řízení o nesplnění povinností stále probíhá⁴⁶. První soubor řízení o nesplnění povinností se týká absence systému sankcí v daných vnitrostátních legislativách. Druhý soubor se týká členských států, které vydaly schválení shody typu výrobci automobilů v EU, aniž by, jak se zdá, využily ustanovení o sankcích obsažená ve svých vnitrostátních předpisech, přestože daný výrobce používal zakázaná odpojovací zařízení. Třetí typ řízení o nesplnění povinností se týká jednoho členského státu a týká se strategií kontroly emisí, které používal jeden výrobce automobilů, včetně absence sankcí⁴⁷.

Evropská komise společně s členskými státy řeší problematiku obchodu s ojetými vozidly, na něž se vztahuje stažení z trhu.

Další opatření

Evropská komise se v souvislosti s výše uvedenými probíhajícími řízeními o nesplnění povinností a v kontextu probíhajícího dialogu s danými členskými státy nyní rozhodla odeslat dva další soubory dodatečných výzev. V těchto dodatečných výzvách adresovaných třem členským státům⁴⁸ žádá o dodatečné vysvětlení důvodů, kvůli nimž nebylo ve věci skupiny vyrábějící automobily, která používala zakázaná odpojovací, vydáno pravomocné rozhodnutí. Jednomu členskému státu⁴⁹ se dodatečná výzva zasílá proto, aby Evropská komise získala informace o nejnovějších opatřeních, která daný členský stát učinil ve věci strategií kontroly emisí v některých vozidlech jednoho výrobce automobilů, včetně neexistence pravomocného rozhodnutí o sankcích. Informace, které členské státy poskytnou v odpovědích na dodatečné výzvy, Evropská komise vyhodnotí a rozhodne o dalších krocích.

Nová pravidla pro posílení dozoru nad trhem

Pokud jde o budoucnost, EU schválila nová pravidla, která mají zvýšit kvalitu a nezávislost schválení typu a testování vozidel i kontroly automobilů, které jsou již na trhu EU, a posílit celkový systém evropského dohledu. Pravidla začnou platit v září 2020 a zajistí, aby vozidla na trhu EU, včetně vozidel vybavených diesellovým motorem, plnila normy Euro pro emise z vozidel (Euro 5/6)⁵⁰. Nová pravidla umožní Evropské komisi přijímat přímá donucovací opatření proti výrobcům, kteří nedodržují právní předpisy EU, včetně předpisů o emisích, nebudou-li jednat členské státy. Evropská komise by zejména mohla nařídít stažení z celého trhu EU a uložit výrobcům nebo poskytovatelům technických služeb pokuty až do výše 30 000 EUR za každé nevyhovující vozidlo. Členské státy by rovněž měly povinnost provádět povinné kontroly (emisí znečišťujících látek) u automobilů, které jsou již na trhu EU.

⁴⁶ Řízení zahájena v prosinci 2016 s Českou republikou, Litvou, Lucemburskem, Německem, Řeckem, Spojeným královstvím a Španělskem. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4214_cs.htm. Řízení s Litvou bylo uzavřeno v červenci 2017. V případě pěti členských států se na tato řízení v červenci 2017 navázalo dodatečnou výzvou (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1935_CS.htm).

⁴⁷ V květnu 2017 Komise zahájila řízení o nesplnění povinností s Itálií (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1288_en.htm).

⁴⁸ Druhá dodatečná výzva Německu, Lucembursku a Spojenému království. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3450_cs.htm. Vzhledem k opatřením, která Česká republika, Řecko a Španělsko přijaly k řešení obav Komise, tyto tři postupy nyní nevyžadují přijetí žádných dalších kroků v rámci řízení o nesplnění povinností.

⁴⁹ Dodatečná výzva pro Itálii (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3450_cs.htm).

⁵⁰ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5131_cs.htm.

5. DALŠÍ POSTUP

Je naprosto nutné zlepšit kvalitu ovzduší v Evropě prostřednictvím úplného provedení norem kvality ovzduší, na nichž se členské státy a Evropský parlament dohodly před více než deseti lety. Je třeba jednat na všech úrovních (vnitrostátní, regionální i místní) a Evropská komise toto úsilí podpoří všemi nástroji, které má k dispozici.

Zlepšení kvality ovzduší zůstává pro Evropu výzvou i z dlouhodobého hlediska. Je to problematika, která vyžaduje ucelený přístup, do něhož by byla zapojena řada odvětví, od dopravy a energetiky po místní plánování, a který by spojoval všechny zúčastněné strany. Evropská komise bude i nadále podporovat členské státy například dialogy o čistém ovzduší.

Nízká kvalita ovzduší snižuje kvalitu života a je pro hospodářství velmi nákladná. Času není nazbyt. Nákladově efektivní řešení pro zlepšení kvality ovzduší existují a jsou široce dostupná. Nyní je potřeba jednat, zavést je ve větším rozsahu a neprodleně po celé EU ve prospěch půl miliardy evropských občanů.