



V Bruselu dne 7.6.2018
COM(2018) 446 final

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

PRVNÍ VÝHLED PRO ČISTÉ OVZDUŠÍ

PRVNÍ VÝHLED PRO ČISTÉ OVZDUŠÍ

1. Úvod

Znečištění ovzduší zůstává v EU vážným environmentálním a zdravotním problémem. Mnoho evropských měst trpí špatnou kvalitou ovzduší a překračuje normy EU stanovené ve směrnici 2008/50/ES¹ o kvalitě vnějšího ovzduší a ještě více jich překračuje pokyny doporučené Světovou zdravotnickou organizací (WHO). Podle odhadu Evropské agentury pro životní prostředí zemřelo v EU v roce 2015 v důsledku znečištění ovzduší předčasně přibližně 400 000 lidí².

Výsledkem přezkumu politiky v oblasti znečištění ovzduší provedeného EU v letech 2011–2013 byl soubor předpisů o čistém ovzduší z prosince 2013³. Tento soubor zahrnoval sdělení – Program Čisté ovzduší pro Evropu⁴ – a tři legislativní návrhy – na omezení emisí ze středních spalovacích zařízení, přijatý jako směrnice (EU) 2015/2193 („směrnice MCPD“)⁵, – na ratifikaci změny Göteborgského protokolu z roku 2012, který stanoví snížení emisí pro rok 2020, přijatý jako rozhodnutí Rady 2017/1757/EU⁶ a – na stanovení nových národních závazků snížení pro rok 2030 v nové směrnici o snížení emisí některých látek znečišťujících ovzduší, přijatý jako směrnice (EU) 2016/2284 („směrnice NECD“)⁷.

Program Čisté ovzduší z roku 2013 obsahoval návrh na pravidelné podávání zprávy o kvalitě ovzduší v Evropě, jež by informovala o vyhlídkách na snížení emisí a pokroku při dosahování cílů EU. S přijetím směrnice NECD v prosinci 2016 byla aktualizována analytická základna a cílem tohoto prvního vydání „výhledu pro čisté ovzduší“ je tyto informace včetně souvislostí poskytnout členským státům pro vypracování národních programů omezování znečištění ovzduší, které mají být podle směrnice NECD předloženy ke dni 1. dubna 2019.

2. STAV KVALITY OVZDUŠÍ V EU A POKROK SMĚREM K DOSAŽENÍ SOULADU DO ROKU 2020

2.1. Současné emise do ovzduší a kvalita ovzduší

Pozitivní trend ve snižování hlavních látek znečišťujících ovzduší v EU pokračoval, jak je vidět z níže uvedeného obrázku 1, jakož i oddělení od hospodářského růstu. Celkem za období 2000–2015 vzrostl HDP celé EU o 32 %, zatímco emise hlavních látek znečišťujících ovzduší se snížily v rozmezí od 10% (u čpavku – NH₃) do 70 % (u oxidů síry – SO_x).

¹ Úř. věst. L 152, 11.6.2008, s. 1.

² Evropská agentura pro životní prostředí (EEA), říjen 2017, zpráva „Air quality in Europe“ (Kvalita ovzduší v Evropě).

³ Viz: http://ec.europa.eu/environment/air/clean_air/review.htm

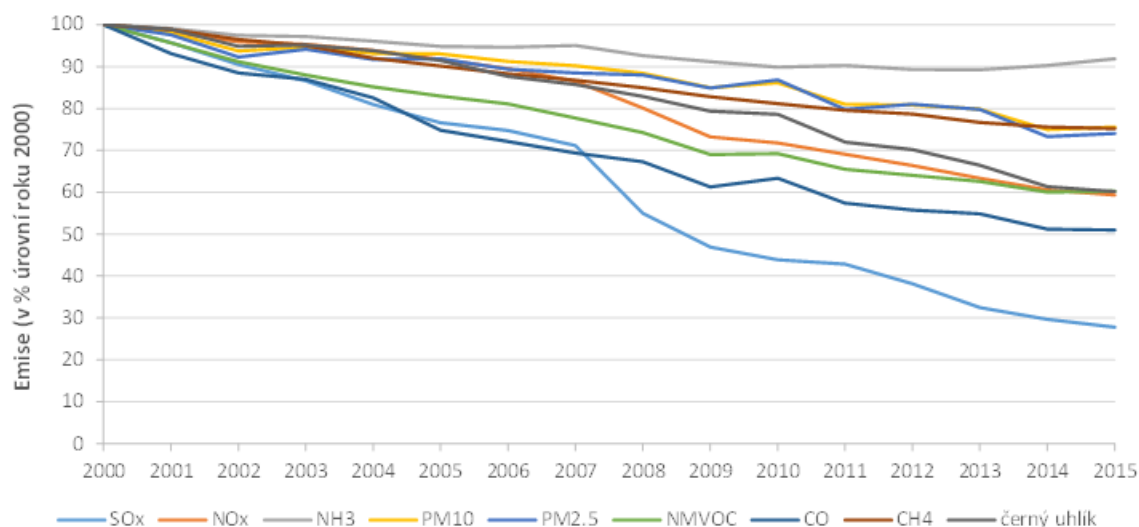
⁴ COM(2013)918 final.

⁵ Úř. věst. L 313, 28.11.2015, s. 1.

⁶ Úř. věst. L 248, 27.9.2017, s. 3.

⁷ Úř. věst. L 344, 17.12.2016, s. 1.

Obrázek 1: Vývoj emisí v EU-28 v letech 2000–2015 (v % úrovni roku 2000) [Zdroj EEA]



Stále však existují vážné problémy s překračováním mezních hodnot EU pro kvalitu ovzduší. V roce 2015 bylo až 20 % obyvatel měst EU-28 vystaveno úrovním, které překračují denní mezní hodnotu EU pro částice (PM₁₀). Pokud jde o jemné částice (PM_{2,5}), bylo až 8 % obyvatel měst vystaveno koncentracím, které překračují mezní hodnotu EU ve výši 25 µg/m³, a více než 82 % úrovní překračujícím mnohem přísnější hodnotu podle pokynů WHO, která činí 10 µg/m³.

U oxidu dusičitého (NO₂) je roční mezní hodnota v Evropě nadále značně překračována, přičemž koncentrace vyšší, než jsou shodné mezní hodnoty EU i WHO, kterým je vystaveno až 9 % obyvatel měst, byly naměřeny ve 22 členských státech.

U ozonu zaznamenalo 18 členských států koncentrace překračující cílovou hodnotu EU a až 30 % obyvatel měst EU žilo v oblastech, ve kterých byla překročena cílová hodnota, přičemž více než 95 % žije v oblastech, kde byly překročeny přísnější hodnoty podle pokynů WHO⁸.

2.2. Pokrok směrem k dosažení souladu

Emise oxidů dusíku (NO_x) z osobních automobilů a lehkých užitkových vozidel s naftovým motorem, jež jsou soustavně mnohem vyšší než typově schválené mezní hodnoty, jsou významným faktorem, který přispívá k nedodržení mezní hodnoty pro NO₂. Nedávné přijetí nových zkušebních postupů platných v celé EU v roce 2017, jejichž výsledkem mají být hodnoty emisí odpovídající reálnému provozu těchto vozidel⁹, a návrh Komise z roku 2016 týkající se revidovaného systému schvalování typu¹⁰ přispěje k pokroku v této otázce.

Opatření podporující soulad s mezní hodnotou PM₁₀ zahrnují postupné zavádění filtrů částic ke splnění mezních hodnot emisí částic pro osobní automobily (obsažené v Euro 5 a 6¹¹), a kontroly spalovacích zařízení na základě směrnice o průmyslových emisích (směrnice IED)¹² a směrnice MCPD. I když požadavky na ekodesign kamen¹³ a kotlů¹⁴ na tuhá paliva

⁸ Evropská agentura pro životní prostředí (EEA), říjen 2017, zpráva o kvalitě ovzduší v Evropě za rok 2017.

⁹ Nařízení Komise (EU) 2017/1151. Úř. věst. L 175, 7.7.2017, s. 1.

¹⁰ COM(2016)31 final.

¹¹ Nařízení (ES) č. 715/2007. Úř. věst. L 171, 29.6.2007, s. 1.

¹² Směrnice 2010/75/EU, Úř. věst. L 334, 17.12.2010, s. 17.

¹³ Nařízení Komise 2015/1185, Úř. věst. L 193, 21.7.2015.

dohodnuté na úrovni EU v roce 2015 začnou platit až po roce 2020, mnoho členských států je iniciativně zavedlo již před stanovenou lhůtou (např. Polsko), aby tak napomohlo snižování emisí částic, těkavých organických sloučenin (VOC) a NO_x. Požadavky na ekodesign a další požadavky na zlepšení energetické účinnosti (stanovené zejména ve směrnici o energetické náročnosti budov z roku 2010¹⁵, ve směrnici o energetické účinnosti z roku 2012¹⁶ a v nařízení o označování energetickými štítky z roku 2017¹⁷) kromě toho přispívají ke snižování emisí látek znečišťujících ovzduší tím, že snižují spotřebu energie. Nedávno přijaté závěry o nejlepších dostupných technikách (BAT) pro velká spalovací zařízení¹⁸ podle směrnice IED budou mít rovněž příznivé dopady na emise NO_x, SO₂ a částic. Avšak vzhledem k tomu, že pevná biomasa zůstává zdaleka největším zdrojem (82 %) při výrobě tepla z obnovitelných zdrojů¹⁹ a že bioenergie jako celek bude nadále představovat velký podíl na skladbě energie z obnovitelných zdrojů²⁰ v EU, zlepšení v omezování emisí by mohlo být do určité míry znehodnocováno větším počtem zdrojů emisí.

Je nutno dále usilovat o to, aby překračování mezních hodnot bylo co možná nejkratší. V současnosti probíhá s členskými státy 30 řízení o nesplnění povinnosti týkajících se směrnice 2008/50/ES – 16 kvůli překračování mezních hodnot PM₁₀, 13 kvůli překračování mezních hodnot NO₂ a jedno kvůli překračování mezních hodnot SO₂.

Členskými státy je pro financování opatření na omezování znečišťování ovzduší rovněž k dispozici významná finanční podpora EU (viz bod 3.2.5). Komise v širších souvislostech dokumentu posuzujícího provádění environmentální politiky²¹ organizuje dialogy s členskými státy o čistotě ovzduší²² za účelem lepšího pochopení přístupů jednotlivých členských států k provádění, sdílení zkušeností ohledně řešení, podpory synergií mezi politikami a identifikace oblastí, ve kterých by mohlo pomoci financování ze strany EU. Úspěchem dialogů byla zejména podpora opatření se zapojením všech příslušných ministerstev a zúčastněných stran.

2.3. Kontrola účelnosti směrnic o kvalitě vnějšího ovzduší

V programu Čisté ovzduší z roku 2013 byl učiněn závěr, že v té době nebylo vhodné provést revizi směrnic 2008/50/EU a 2004/107/ES o kvalitě vnějšího ovzduší a byla zdůrazněna potřeba zajistit soulad se stávajícími standardy a snížit emise prostřednictvím směrnice NECD.

V roce 2017 zahájila Komise kontrolu účelnosti s cílem prověřit výsledky uplatňování směrnic o kvalitě vnějšího ovzduší. Kontrola vychází z analýzy, která byla podkladem pro program Čisté ovzduší, a bude čerpat ze zkušeností všech členských států, přičemž se zaměří na období od roku 2008 do roku 2018. Bude posuzovat vhodnost všech ustanovení směrnic pro daný účel, zejména pokud jde o metody monitorování a posuzování a normy pro kvalitu ovzduší, ustanovení o informování veřejnosti a míru, do jaké směrnice usnadnily opatření k zamezení nebo snížení nepříznivých dopadů.

¹⁴ Nařízení Komise 2015/1189, Úř. věst. L 193, 21.7.2015.

¹⁵ Směrnice 2010/31/EU, Úř. věst. L 153, 18.6.2010, s. 13.

¹⁶ Směrnice 2012/27/EU, Úř. věst. L 315, 14.11.2012, s. 1.

¹⁷ Nařízení (EU) 2017/1369, Úř. věst. L 198, 28.7.2017, s. 1.

¹⁸ Prováděcí rozhodnutí Komise (EU) 2017/1442, Úř. věst. L 212, 17.8.2017, s. 1.

¹⁹ COM(2017) 57 final – Zpráva o pokroku v oblasti energie z obnovitelných zdrojů, s. 5.

²⁰ COM(2016) 860 final – Sdělení Čistá energie pro všechny Evropany, s. 9.

²¹ Viz: http://ec.europa.eu/environment/eir/index_en.htm

²² Viz: http://ec.europa.eu/environment/air/clean_air/dialogue.htm

Budou rovněž zkoumány správní náklady, duplicity a/nebo synergie, nedostatky, nesrovnalosti a/nebo potenciálně zastaralá opatření, jakož i soudržnost řízení kvality ovzduší mezi úrovněmi EU, členských států, regionálními a místními úrovněmi. Podle současných předpokladů bude kontrola účelnosti dokončena v roce 2019.

3. PROVÁDĚNÍ NOVÉ SMĚRNICE O NÁRODNÍCH EMISNÍCH STROPECH A DALŠÍCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ TÝKAJÍCÍCH SE ZDROJŮ ZNEČIŠTĚNÍ

3.1. Cíle v oblasti zdraví a ekosystémů

Cíle stanovené v programu Čisté ovzduší vycházely ze snížení uvedených v návrhu směrnice NECD²³ předloženém Komisí. Poté, co od přijetí programu Čisté ovzduší v roce 2013 vstoupila od 31. prosince 2016 v platnost směrnice a byly přijaty další právní předpisy týkající se zdrojů znečištění (tj. opatření regulující konkrétní zdroje znečištění, jako jsou vozidla, kamna, průmyslové závody), lze tyto údaje aktualizovat, jak je uvedeno v tabulce 1 níže.

Tabulka 1: Přínosy politiky ochrany ovzduší předpokládané v roce 2030 ve směrnici NECD a ve všech právních předpisech týkajících se zdrojů znečištění přijatých od roku 2014 ve srovnání s návrhy v programu Čisté ovzduší (oproti základnímu roku 2005)

	Očekávané snížení negativních účinků na zdraví ve srovnání s rokem 2005 (předčasná úmrtnost způsobená částicemi a ozonem)	Očekávané snížení v oblastech ekosystému překračujících mezní hodnoty eutrofizace ve srovnání s rokem 2005
Program Čisté ovzduší pro Evropu (prosinec 2013) s použitím referenčního stavu, který nezahrnuje právní předpisy týkající se zdrojů znečištění přijaté od roku 2014	52 %	35 %
Dopady směrnice NECD odhadnuté při přijetí v prosinci 2016 s použitím stejného referenčního stavu jako výše	49,6 %	—
Dopady směrnice NECD s použitím referenčního stavu, který zahrnuje dopad právních předpisů týkajících se zdrojů znečištění přijatých od roku 2014	54 %	27 %

Je potřebné určitě vysvětlení, zejména u vypočteného snížení dopadu na zdraví ve výši 54 %, když očekávaný dopad (při přijetí) byl těsně pod 50 %. To je způsobeno dvěma faktory.

Prvním z nich je účinek konkrétních dalších právních předpisů týkajících se zdrojů znečištění, které byly přijaty od roku 2014. Omezování emisí dle směrnice MCPD z roku 2015 se vztahuje na všechna nová spalovací zařízení od 20. prosince 2018 a na stávající zařízení od

²³ COM(2013)920 final.

roku 2025 nebo 2030 (v závislosti na jejich velikosti). Prováděcí nařízení o ekodesignu z roku 2015 se vztahují na nové kotle na tuhá paliva prodávané na trhu od 1. ledna 2020 a na nová kamna na tuhá paliva od 1. ledna 2022. Nařízení o nesilničních mobilních strojích (NRMM)²⁴ z roku 2016 se vztahuje na motory uváděné na trh od 1. ledna 2019, 2020 nebo 2021 v závislosti na kategorii motorů. Závěry o BAT pro velká spalovací zařízení z roku 2017 se vztahují na nová zařízení od 17. srpna 2017 a na všechna stávající zařízení od 17. srpna 2021. Soubor předpisů o čistém ovzduší z roku 2013 zdůraznil potenciální přínosy, které by realizace těchto iniciativ mohla přinést do roku 2030, a konečné verze právních předpisů jsou nyní zahrnuty v analýze. Kombinované posouzení všech těchto opatření umožňuje dojít k závěru, že do roku 2030 lze ve skutečnosti očekávat větší snížení, než se předpokládalo v době přijetí směrnice NECD, za podmínky zajištění plného souladu se všemi příslušnými právními požadavky.

Druhým faktorem jsou případy, kdy opatření zavedená ke snížení emisí jedné znečišťující látky zároveň přispívají ke snížení emisí jiných látek (tzv. „spoluomezující opatření“). Příkladem je omezování spalování zemědělského odpadu v rámci SZP²⁵ a přílohy III směrnice NECD, které je často vyvoláno potřebou dosáhnout snížení emisí NH₃, ale zároveň se tím snižují i emise částic a VOC. Tyto synergie často vedou k úsporám nákladů, ale v jiných případech mají hlavně dodatečné přínosy pro zdraví. Dopad tohoto faktoru bude záviset na kombinaci opatření vybraných v praxi členskými státy.

Tyto vlivy nepůsobí stejně v případě eutrofizace. Ve skutečnosti ani jeden z dalších právních předpisů EU týkajících se zdrojů znečištění přijatých od roku 2014 neřeší NH₃ a přínosy spoluomezení jsou ohraničené. Zmírnění požadavku na snížení emisí NH₃ mezi návrhem Komise a přijatou směrnicí NECD (ze snížení 25 % na 19 %) má za následek tomu zhruba odpovídající výpadek ekosystémových zlepšení vyplývajících ze snižování emisí.

3.2. Realizace závazků ke snížení emisí vyplývajících ze směrnice NECD pro rok 2020 a 2030

3.2.1. Dodržení závazků ke snížení emisí pro rok 2020

Podle posouzení dopadů z roku 2013 by závazky EU ke snížení emisí do roku 2020 (stanovené v revizi Göteborgského protokolu z roku 2012) měly být splněny na základě právních předpisů EU platných v daném okamžiku. To na úrovni EU potvrzuje aktualizovaná analýza, avšak důsledky pro jednotlivé členské státy se mohou lišit a v závislosti na vnitrostátních okolnostech mohou být pro dosažení souladu nutná další opatření.

3.2.2. Dodržení závazků ke snížení emisí pro rok 2030

Odhadované náklady na splnění závazků ke snížení emisí pro rok 2030 v návrhu směrnice NECD předloženém Komisí činily 2,2 miliardy EUR²⁶. Z analýzy vyplývá, že náklady na dosažení skutečných úrovní snížení emisí dohodnutých v rámci směrnice NECD přijaté v prosinci 2016 jsou ve skutečnosti nižší, tj. 1,8 miliardy EUR. Je to v důsledku zmírnění úrovně cílů snížení emisí schváleného spolunormotvůrci.

²⁴ Nařízení (EU) 2016/1628, Úř. věst. L 252, 16.9.2016.

²⁵ Příloha II o pravidlech podmíněnosti nařízení (EU) 1306/2013 o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky, Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 549.

²⁶ Odhad nákladů na provedení původního návrhu Komise je uveden ve zprávě TSAP 16 (IIASA). Zpráva je k dispozici na adrese <http://www.iiasa.ac.at/web/home/research/researchPrograms/air/policy/TSAP-reports.html>

Pokud se zohlední další právní předpisy týkající se zdrojů znečištění přijaté od roku 2014, pak se očekává, že náklady související se směrnicí NECD dále poklesnou na 960 milionů EUR (neboli 1,9 EUR/osoba/rok²⁷). Většina rozdílů se týká domácností a je výsledkem provádění ustanovení o ekodesignu pro kamna a kotle na tuhá paliva. Jestliže se zahrne i odhadovaný dopad budoucího rámce politiky EU v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030²⁸, lze očekávat další pokles (zejména v energetice a průmyslových odvětvích) na 540 milionů EUR (tj. 1,05 EUR/osoba/rok). Přínosy by měly výrazně převýšit náklady, a to 14násobně (konzervativní odhad) až padesátinásobně.

Podíl nákladů na provádění připadající na jednotlivé členské státy se rovněž mění kvůli různým faktorům, např. přínosu nových právních předpisů týkajících se zdrojů znečištění a předpokládaných změn v národní skladbě zdrojů energie v roce 2030 (zejména větší využívání uhlí v některých členských státech)²⁹.

3.2.3. *Oblasti, ve kterých by mohly být potřebné další právní předpisy týkající se zdrojů znečištění*

Na obrázku 2a jsou znázorněny podíly snížení, kterých je dosaženo a) na základě referenčního stavu před rokem 2014, b) na základě dalších právních předpisů přijatých od roku 2014, c) na základě dalších opatření potřebných pro splnění požadavků na snížení emisí (ERR) dle směrnice NECD a d) na základě „spoluomezujících opatření“ (viz bod 3.1 výše). Nejdůležitější příslušná spoluomezující opatření jsou a) zákaz spalování zemědělského odpadu obsažený v příloze III směrnice NECD (což snižuje emise PM_{2,5}, VOC, NH₃, jakož i CO a CH₄) b) omezování emisí z kamen na dřevo podle norem pro ekodesign (což snižuje emise PM_{2,5}, VOC, NO_x a NH₃, jakož i CO a CH₄) a c) omezování emisí z kamen na uhlí, také na základě ekodesignu (což snižuje emise PM_{2,5}, VOC, SO₂ a NO_x).

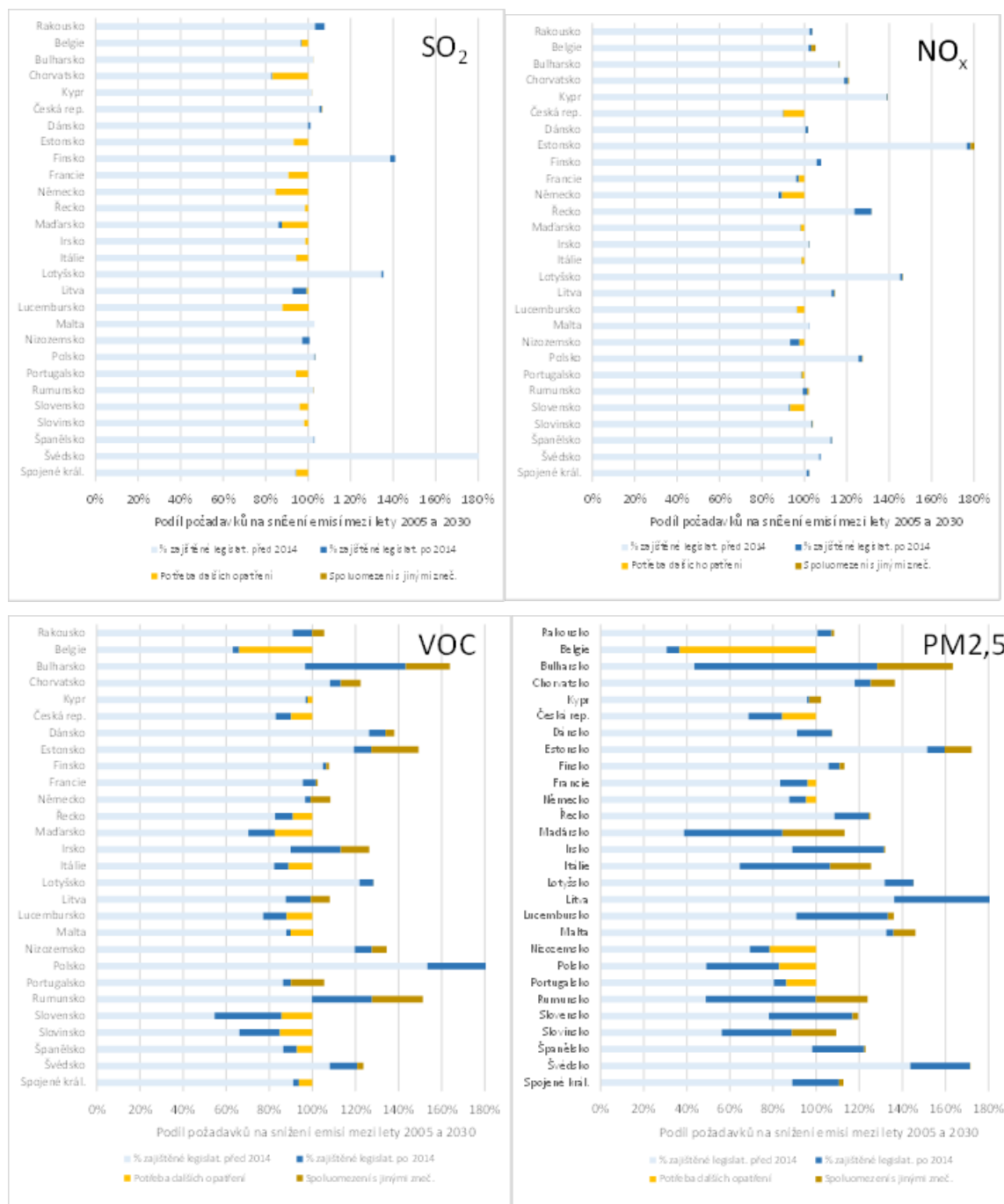
Dá se říci, že analýza potvrzuje obecnou platnost přístupu použitého v původním návrhu. U SO₂ a NO_x se dosáhlo významného snížení na základě právních předpisů platných již v roce 2013. Hlavním účinkem závazků ke snížení emisí je jejich konsolidace a zajištění, aby změny v činnosti (např. vyšší využívání uhlí v některých členských státech) neovlivnily celkové snížení emisí. U částic a VOC je dopad směrnice NECD a dalších právních předpisů přijatých od roku 2014 značně výraznější, jelikož odráží menší snížení dosažená na základě dřívějších právních předpisů.

²⁷ Upozorňujeme, že údaj vztažený na osobu je průměr, který neodráží rozdíly v nákladech mezi hospodářskými subjekty a regiony.

²⁸ Návrhy Komise jsou k dispozici na adrese https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_en#tab-0-0; dohody z roku 2017 přijímané postupem spolurozhodování v současné době ještě čekají na formální přijetí.

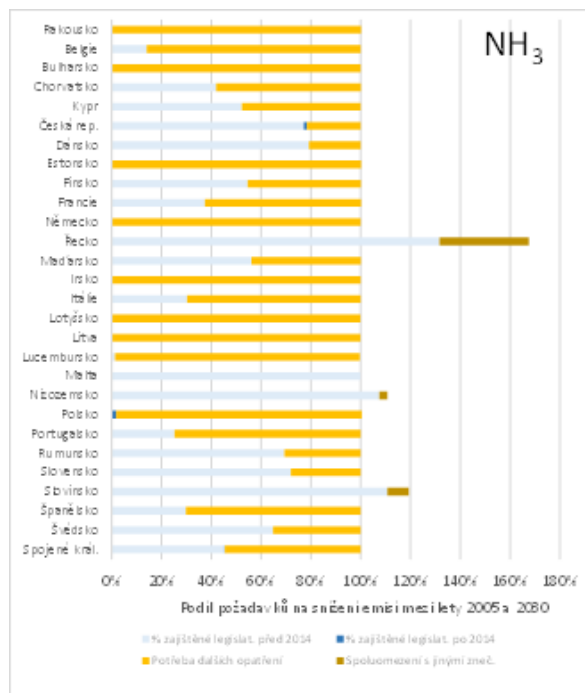
²⁹ Podrobnosti jsou uvedeny v doprovodné zprávě Mezinárodního ústavu pro aplikovanou systémovou analýzu (IIASA), „Pokrok při dosahování cílů EU v oblasti kvality ovzduší a emisí“.

Obrázek 2a: Příspěvky k požadavkům na snižování emisí na základě i) referenčního stavu v oblasti právních předpisů před rokem 2014, ii) legislativních opatření po roce 2014, iii) dalších opatření potřebných pro splnění požadavků na snížení emisí a iv) spoluomezujících opatření zaměřených na jiné emise. SO₂, NO_x, VOC a PM_{2,5}



Graf pro NH_3 se liší, jak je vidět na obrázku 2b. Ke snížení musí dojít téměř výhradně na základě směrnice NECD s malým přispěním právních předpisů týkajících se zdrojů znečištění buď v referenčním stavu před rokem 2014, nebo v dodatečných opatřeních, jež byla od té doby přijata.

Obrázek 2b: NH_3 – příspěvky k požadavkům na snižování emisí na základě i) referenčního stavu v oblasti právních předpisů před rokem 2014, ii) legislativních opatření po roce 2014, iii) dalších opatření potřebných pro splnění požadavků na snížení emisí a iv) spoluomezujících opatření zaměřených na jiné emise.

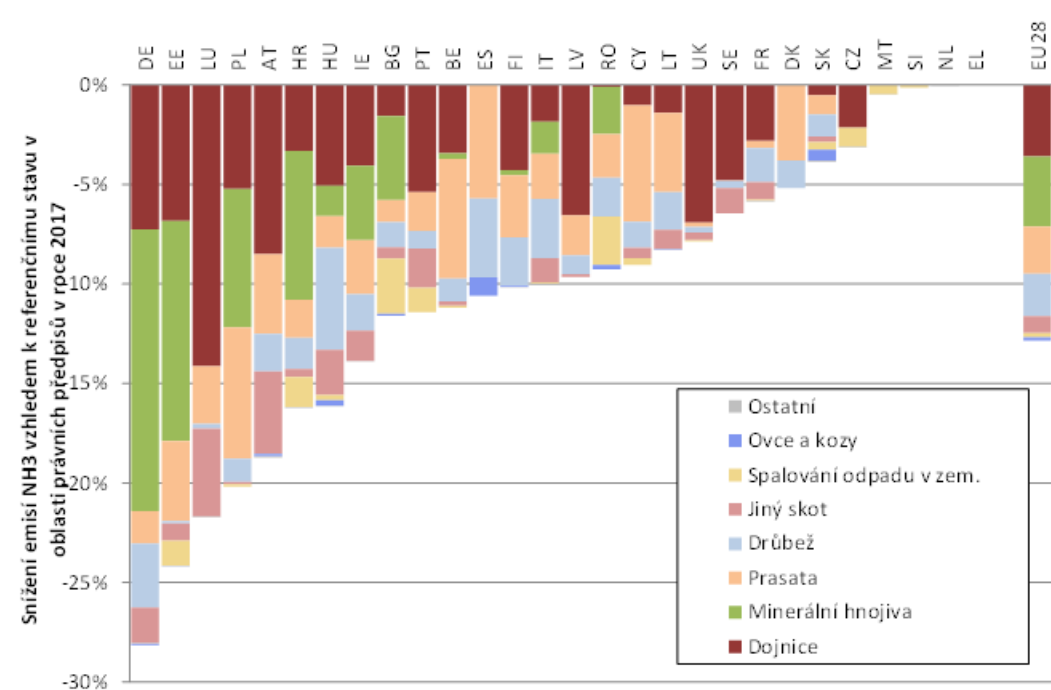


Oblasti, ve kterých by mohlo být dosaženo požadovaných snížení NH_3 , jsou znázorněny na obrázku 3 níže. Opatření ke snížení emisí z používání minerálních hnojiv, konkrétně močoviny, jsou v mnoha členských státech pokládána za nákladově efektivní. Úplný zákaz používání močoviny nebyl do směrnice NECD zahrnut, protože existují použitelné možnosti včetně optimalizovaného načasování a míry využívání, použití komerčně dostupných inhibitorů ureázy nebo přechod na jiná minerální hnojiva s nižšími ztrátami NH_3 (např. dusičnan amonný). Značné části tohoto snížení má být dosaženo hospodařením se statkovými hnojivy ve vepřinech a drůbežárnách, přičemž k požadovanému snížení emisí mohou přispět nedávné závěry o BAT pro intenzivní chov prasat nebo drůbeže³⁰ (do analýzy nejsou zatím zahrnuty). Opatření týkající se hospodaření se statkovými hnojivy přesahující tento rozsah jsou také z velké většiny nákladově efektivní a zjednodušený režim pro hospodaření se statkovými hnojivy na základě BAT, např. po vzoru zkušeností se směrnicí o průmyslových emisích by byl pro realizaci významnou oporou. Měly by se rovněž dále posilovat synergie s prováděním příslušných právních předpisů EU, např. směrnice 91/676/EHS o dusičnanech³¹, tím, že se členské státy budou motivovat, aby zaváděly řídicí opatření, která budou řešit požadavky na ovzduší, vodu a půdu integrovaným způsobem.

³⁰ Prováděcí rozhodnutí Komise (EU) 2017/302, Úř. věst. L 43, 21.2.2017, s. 231.

³¹ Směrnice Rady 91/676/EHS, Úř. věst. L 375, 31.12.1991, s. 1.

Obrázek 3: Další snížení emisí NH₃ pro dosažení požadavků na snižování emisí v roce 2030, vzhledem k referenčním stavu v oblasti právních předpisů v roce 2017 podle oblastí



3.2.4. Odvětvové a makroekonomické dopady

Ekonomické dopady nařízení o znečištění ovzduší nejsou omezeny jen na přímé přínosy a náklady uvedené v bodech 3.1 a 3.2.2. Za prvé, zavádění technologií snižujících znečištění vytváří další poptávku pro odvětví dodávající výrobky pro snižování emisí. Za druhé, zvyšující se náklady na snižování emisí by mohly mít vliv na konkurenceschopnost odvětví působících na mezinárodním trhu. Za třetí, dopady na produkci odvětví mohou generovat dopady v celém hospodářství tím, že ovlivní poptávku po meziproduktech a pracovní síle. Posledně uvedené s sebou nese změny v zaměstnanosti a ve mzdách, což má vliv na čisté příjmy a životní úroveň domácností.

Pro započtení těchto nepřímých účinků byly vypočteny makroekonomické a odvětvové dopady dosažení závazků do roku 2030 (pomocí modelu JRC-GEM-E3). Ty jsou uvedeny v tabulce 2 níže a obecně odpovídají dopadům zjištěným v posouzení dopadů z roku 2013 připojenému k návrhu směrnice NECD předloženému Komisi: náklady na dosažení závazků ke snížení emisí do roku 2030 jsou více než vyrovnány přínosy v oblasti zdraví a zemědělství (snížení pracovní neschopnosti a zlepšené výnosy plodin), což vytváří malý pozitivní dopad na HDP. U odvětví, na která připadá významný podíl nákladů (např. zemědělství) dochází k mírnému poklesu produkce, zatímco v odvětvích, která těží ze zvýšené poptávky po zařízení přispívajícím ke snižování emisí, jako jsou elektrické spotřebiče, dopravní a jiná zařízení, produkce roste.

Tabulka 2: Dopad dosažení závazků ke snížení emisí do roku 2030 na HDP a produkci odvětví. Zdroj: JRC-GEM-E3.

Referenční hodnota* zahrnuje						
Právní předpisy týkající se zdrojů						
znečištění přijaté od roku 2014?	ne	ne	ano	ano	ano	ano
Balíček opatření v oblasti klimatu a obnovitelných energií ³² ?	ne	ne	ne	ne	ano	ano
Jsou zahrnuty přínosy v oblasti zdraví a výnosech plodin?	ne	ano	ne	ano	ne	ano
HDP	-0,010	0,006	-0,005	0,006	-0,002	0,006
Zemědělství	-0,09	-0,04	-0,05	-0,07	-0,07	-0,05
Energetika	0,01	0,03	0,01	0,02	0,01	0,02
Energeticky náročná průmyslová odvětví	0,00	0,02	0,00	0,02	0,00	0,02
Jiný průmysl	0,01	0,03	0,01	0,02	0,00	0,02
Služby	0,00	0,01	0,00	0,01	0,00	0,01

* Výsledky udávají procentuální rozdíl vůči příslušné referenční hodnotě v roce 2030.

3.2.5. Zdroje financování z EU přispívající ke kvalitě ovzduší

V rámci finančních prostředků EU jsou k dispozici významné zdroje pokrývající oblasti jako je doprava, energetika, zemědělství a průmysl, v nichž by měla být věnována pozornost požadavkům na ochranu životního prostředí. V rámci evropských strukturálních a investičních fondů by mohlo být uvolněno zejména financování související s tematickými cíli 4 nízkouhlíkové hospodářství (45 miliard EUR), 6 ochrana životního prostředí a účinné využívání zdrojů (63 miliard EUR) a 7 síťová infrastruktura v dopravě a energetice (58 miliard EUR)³³. Podle předběžného odhadu nedávné studie³⁴ bylo na opatření přispívající výhradně nebo částečně ke kvalitě ovzduší z Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR), Fondu soudržnosti (FS) a Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) přiděleno přibližně 76 miliard EUR. EFRR rovněž v menší míře poskytuje příležitosti k financování inovací v souladu s regionálními nebo vnitrostátními strategiemi pro inteligentní specializaci, přičemž některé z nich lze využít pro kvalitu ovzduší.

V rámci Nástroje pro propojení Evropy (CEF) je z rozpočtu EU na období 2014–2020 uvolněno 32 miliard EUR na spolufinancování projektů v oblasti dopravy a energetiky v členských státech EU, z čehož přibližně 9 miliard EUR, převážně z pilíře dopravy, bylo přiděleno na projekty, které mohou mít určitý přínos pro kvalitu ovzduší. V rámci programu Horizont 2020 by mohlo až 12 miliard EUR na výzkum a inovace přispět ke snížení emisí a zlepšení kvality ovzduší. Program pro životní prostředí a oblast klimatu (LIFE) podporuje pilotní a demonstrační projekty, jakož i integrované projekty pro realizaci plánů kvality ovzduší. Odhaduje se, že v období 2014–2020 bude pro projekty s přímým nebo nepřímým dopadem na ovzduší k dispozici přibližně 300 milionů EUR. Dále se odhaduje, že z 315 miliard EUR poskytnutých na půjčky a finanční nástroje v rámci Evropského fondu pro strategické investice (EFSD) bude asi 30 % využití (cca 95 miliard EUR) přiděleno na projekty

³² Návrhy Komise pro systém obchodování s emisemi (ETS) a pro odvětví mimo systém obchodování s emisemi (non-ETS) (nařízení o sdílení úsilí (ESR) pro rok 2030, https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_cs

³³ Viz <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>

³⁴ Zpráva vypracovaná společností Ricardo Energy and Environment o metodice pro sledování kvality ovzduší, připravuje se.

zahrnující kvalitu ovzduší, např. v energetice a v dopravě, a kromě toho existují také příležitosti poskytované Evropskou investiční bankou.

Finanční ustanovení směrnice NECD (článek 7 a čl. 11 odst. 1 písm. c)) jsou zaměřena na podporu lepšího začleňování a efektivnějšího využívání finančních prostředků pro kvalitu ovzduší. Členské státy se vybízejí, aby co nejvíce využívaly dostupné finanční prostředky.

Víceletý finanční rámec na období 2021–2027, který navrhla Evropská komise³⁵, bude i nadále podporovat opatření ke zlepšení kvality ovzduší, mimo jiné prostřednictvím cíle vyčlenit 25 % výdajů EU na opatření přispívající k dosahování cílů v oblasti klimatu, jakož i posílením programu LIFE.

3.2.6. Shrnutí

Z aktualizované analýzy vyplývá, že dodatečné náklady související s prováděním směrnice NECD jsou podstatně nižší, než se očekávalo, částečně v důsledku změn provedených spolunormotvůrci, ale také díky mezitím přijatým právním předpisům EU, jež přispívají k dosažení cílů v oblasti kvality ovzduší, a očekávanému pozitivnímu dopadu budoucího balíčku opatření EU v oblasti klimatu a obnovitelných energií pro rok 2030, jenž má být přijat v brzké době.

Nicméně je důležité nepodléhat pocitu uspokojení. Analýza předpokládá úplné provedení a prosazení právních předpisů, což členské státy musí zajistit. Vychází také z předpokladů, zejména pokud jde o potenciál činnosti a omezování znečištění, které se navzdory nejlepší snaze mohou odchýlit od předpokladů v členských státech.

Analýza tudíž poskytuje obecný pohled na úrovni EU a mělo by se k ní při tvorbě politiky na vnitrostátní úrovni v národních programech omezování znečištění ovzduší přistupovat s příslušnou obezřetností.

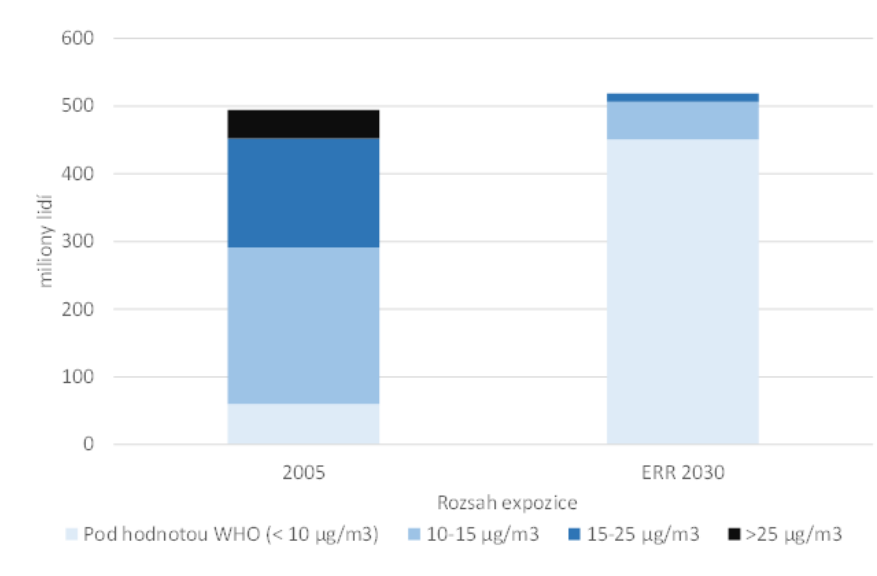
4. VYHLÍDKY NA DOSAŽENÍ DLOUHODOBÝCH CÍLŮ

4.1. Hodnoty pro PM_{2,5} podle pokynů WHO

Podle odhadů EEA bylo v roce 2015 82 % obyvatel EU vystaveno koncentracím překračujícím hodnotu podle pokynů WHO pro PM_{2,5} ve výši 10 µg/m³. Provedení politiky přijaté po roce 2014 tento stav významně zlepšil. Na obrázku 4 je znázorněn očekávaný vývoj mezi výchozím rokem směrnice NECD 2005 a cílovým rokem této směrnice 2030 na základě předpokladu úplného provedení směrnice NECD. Podíl obyvatel vystavených koncentracím překračujícím hodnotu podle pokynů WHO se z 88 % v roce 2005 sníží na 13 % v roce 2030, přičemž překročení hodnoty se omezuje na několik oblastí v Evropě, v nichž ve většině případů není odchylka od hodnoty větší než 5 µg/m³. Do roku 2030 by tak většina městských koncentrací byla na hodnotě podle pokynů WHO nebo nižší, a i když by problémy v konkrétních místech přetrvávaly, daly by se řešit pomocí místních opatření nezahrnutých v analýze, ze které vychází tato zpráva.

Obrázek 4: Rozložení expozic obyvatel v EU vůči úrovním PM_{2,5} v roce 2005 a v roce 2030 za předpokladu plného provedení požadavků na snižování emisí podle směrnice NECD a veškerých právních předpisů týkajících se zdrojů znečištění

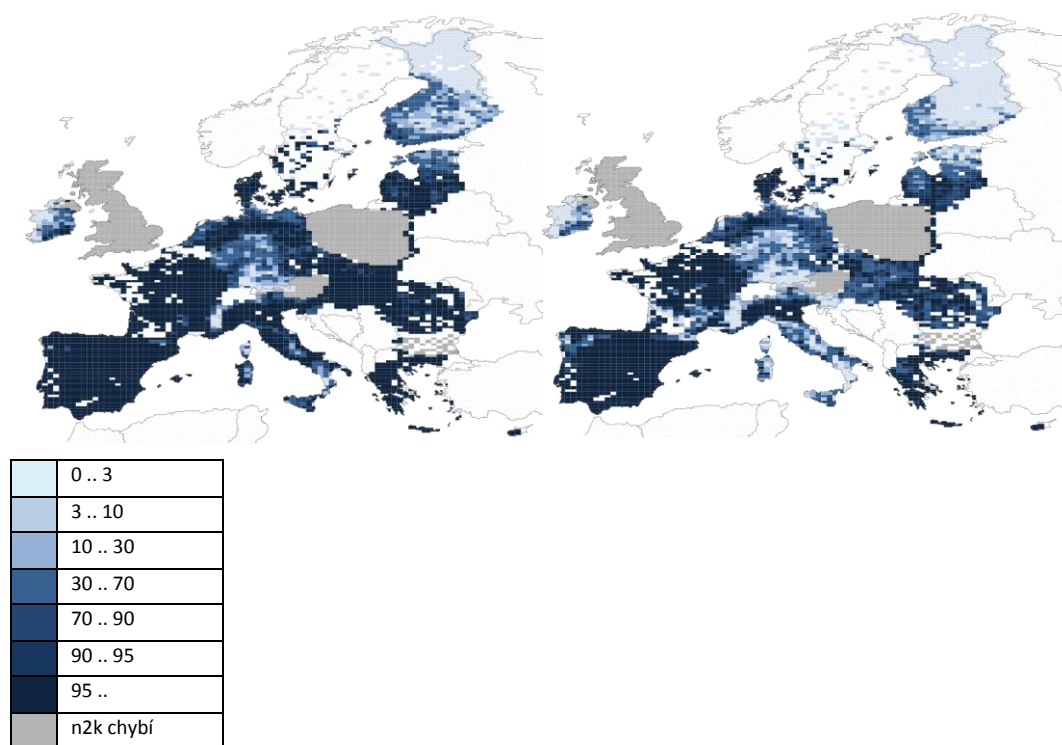
³⁵ COM(2018) 321.



4.2. Překračování kritického zatížení

Nejvýznamnějším dopadem na životní prostředí, pokud jde o kvalitu ovzduší, je eutrofizace půdy a vodních ekosystémů. Ta je definována jako překročení „kritického zatížení“ pro usazování – maximálního usazeného znečištění, které může ekosystém zvládnout bez nepříznivých ekologických dopadů. Na obrázku 5 je znázorněno 27% snížení ekosystémových oblastí postižených eutrofizací mezi lety 2005 a 2030 díky provedení směrnice NECD (viz tabulka 1).

Obrázek 5: Procentní podíl ekosystémových oblastí s usazováním dusíku nad úroveň kritického zatížení pro eutrofizaci (vlevo je rok 2005 v porovnání s rokem 2030 vpravo po plném provedení směrnice NECD)



Nadměrné usazování dusíku je způsobeno usazováním NO_x a NH₃. NH₃ převládá, přičemž jeho relativní důležitost do roku 2030 dále vzroste z důvodu relativně malého snížení požadovaného ve směrnici NECD ve srovnání s NO_x (19% vs. 66%).

Zároveň však pro snížení NH₃ existuje další potenciál. Plné provedení aktuálně dostupných technických opatření by snížilo nadměrné usazování o více než 75 %. I když by to nevedlo ke splnění úrovní kritického zatížení ve všech místech, bylo by možné dosáhnout dalších zlepšení, která nebyla vzata v úvahu při modelování, ze kterého vychází tato zpráva, zejména omezení emisí z velkých bodových zdrojů v blízkosti citlivých ekosystémů a strukturální změny v produkci na základě většího zájmu veřejnosti o zdravou výživu.

5. ZNEČIŠŤUJÍCÍ LÁTKY S KRÁTKOU ŽIVOTNOSTÍ OVLIVŇUJÍCÍ KLIMA

Černý uhlík, methan a ozon jsou problémové látky jak z hlediska kvality ovzduší, tak klimatu.

Směrnice NECD vyžaduje, aby při přijímání opatření ke splnění svých závazků ke snížení emisí jemných částic PM_{2,5} členské státy upřednostňovaly opatření, která vedou rovněž ke snížení emisí černého uhlíku. Opatření ke snížení emisí PM_{2,5} (např. při spalování tuhých paliv v domácnostech, znečištění emisemi částic z naftových automobilů, spalování zemědělského odpadu na polích a výrobě energie) rovněž zajistí snížení emisí černého uhlíku v celé EU o 72 % do roku 2030.

Methan a ozon jsou úzce propojeny, protože methan zásadním způsobem ovlivňuje koncentraci ozonu vyskytujícího se na pozadí. Vzhledem ke své dlouhé životnosti je methan na severní polokouli přenášen na dlouhé vzdálenosti, přičemž emise v USA, Číně a Indii ovlivňují koncentrace v EU a naopak. Společné výzkumné středisko Komise předloží později v průběhu roku technickou zprávu o emisích methanu a jejich vlivu na ozon. Na základě této práce Komise v roce 2019 posoudí potenciál pro snížení emisí na celé severní polokouli a jeho dopady na koncentrace za účelem identifikace vhodných cílů pro snížení emisí methanu v kontextu budoucího přístupu k situaci na severní polokouli, v příslušných případech ve spolupráci s Úmluvou EHK OSN o dálkovém znečišťování ovzduší přecházejícím hranice států, koalicí pro klima a čisté ovzduší a Globální iniciativou pro metan.

Koncentrace ozonu by se v důsledku zvýšení teploty způsobeného změnou klimatu zvýšila, k čemuž by se mělo při posuzování a snižování znečištění ovzduší v dlouhodobějším horizontu přihlídnout.

6. MEZINÁRODNÍ ROZMĚR

Přijetí směrnice NECD umožnilo EU v srpnu 2017 ratifikovat revizi Göteborgského protokolu z roku 2012. Ratifikace členskými státy může zajistit, aby revidovaný protokol vstoupil v platnost, přičemž osm členských států jej již ratifikovalo³⁶, a Komise vyzývá všechny ostatní, aby tak co nejdříve učinily.

Hlavním cílem EU je i nadále podpořit širší ratifikaci protokolu v zemích mimo EU, zejména ve státech východní Evropy, Kavkazu a Střední Asie (EECCA). Do revidovaného protokolu byla pro státy EECCA začleněna flexibilní ustanovení, aby se podpořila ratifikace, ale tato ustanovení jsou použitelná jen tehdy, když protokol vstoupí v platnost před rokem 2020, což je dalším významným důvodem, aby jej členské státy rychle ratifikovaly.

³⁶ CZ, FI, DE, NL, RO, SK, ES, SE. Viz rovněž: http://www.unece.org/env/lrtap/status/lrtap_s.html

Komise bude pokračovat ve své práci, aby pomohla sousedním zemím s politikou ochrany ovzduší, zejména prostřednictvím nástroje předvstupní pomoci (NPP) a evropského nástroje sousedství (ENI). Jednou z priorit je rovněž sdílení zkušeností přesahující hranice EU a EHK OSN, přičemž EU úspěšně prosazovala širší regionální a meziregionální spolupráci prostřednictvím třetího Environmentálního shromáždění OSN (prosinec 2017) a bude tak činit i nadále na dvoustranném základě. Komise rovněž financuje hodnocení prováděné v rámci Arktického monitorovacího a hodnotícího programu (AMAP), které se týká potenciálu pro snížení emisí černého uhlíku ovlivňujících region.

7. ZÁVĚRY

- Je pozitivní, že celkově vzato, **soubor opatření přijatý spolunormotvůrci od roku 2013, kdy byl přijat program Čisté ovzduší** – tj. nejen směrnice NECD, ale také směrnice MCPD, revidované nařízení o nesilničních mobilních strojích a prováděcí opatření pro směrnici IED a směrnici o ekodesignu – **má dle předpokladů do roku 2030 zajistit více než 52% snížení dopadů na zdraví stanoveného v programu a koncentrace PM_{2,5} ve většině zemí EU, jež jsou nižší než hodnota podle pokynů WHO.**
- Nicméně je **naprosto nezbytné přijmout v krátkodobém horizontu rozhodná opatření pro dosažení cílů směrnic o kvalitě vnějšího ovzduší**, a to na všech úrovních správy (celostátní, regionální, místní) a za plného zapojení subjektů na trhu, jak bylo zdůrazněno v nedávném sdělení s názvem „Evropa, která chrání: čistý vzduch pro všechny“³⁷. I v dlouhodobějším horizontu **budou nutná doplňková opatření na všech těchto úrovních, aby bylo zajištěno splnění dlouhodobých cílů EU v celé Evropě.**
- Dopad v roce 2030 závisí na **plném provedení všech opatření členskými státy, zejména propracovaných národních programů omezování znečištění ovzduší pro splnění závazků ke snížení emisí dle směrnice NECD.** To vyžaduje účinnou koordinaci těchto programů s prováděním jiných politik, mimo jiné energetické unie, opatření v oblasti klimatu a energetiky, politiky v oblasti silniční dopravy a připravované reformy společné zemědělské politiky. **Využití významné finanční podpory EU, která je k dispozici, také značně usnadní realizaci.**
- I když u většiny odvětví a znečišťujících látek právní předpisy týkající se zdrojů znečištění významně podporují provádění směrnice NECD, **emise NH₃ v zemědělství jsou výjimkou. Pro dosažení požadovaných snížení bude zapotřebí účinné spolupráce odvětví.** Ze současné analýzy vyplývá, že i potom bude EU daleko od svého dlouhodobého cíle nepřekročení úrovně kritického zatížení pro eutrofizaci, ale existuje ještě značný další potenciál pro snížení, který by mohl EU k tomuto cíli významně přiblížit. **Komise bude i nadále podporovat úsilí členských států v tomto směru, včetně maximálního využívání finančních prostředků společné zemědělské politiky a podpory synergií s prováděním příslušných právních předpisů EU, jako je směrnice 91/676/EHS o dusičnanech.**

³⁷ COM(2018) 330 final.

- Jak uvedla Komise při přijetí nové směrnice NECD, **emise methanu by rovněž měly být pravidelně přezkoumávány s ohledem na jejich dopad na koncentrace ozonu v EU a za účelem podpory snížení obsahu methanu v mezinárodním měřítku.** Na základě vykázaných národních emisí **Komise dále posoudí dopad emisí methanu na dosažení cílů politiky ochrany ovzduší, zváží opatření na snížení těchto emisí a v příslušných případech předloží legislativní návrh podložený důkazy jak na úrovni EU, tak na celosvětové úrovni.**

Příští výhled pro čisté ovzduší bude zveřejněn v roce 2020 a bude obsahovat analýzu Komise týkající se národních programů omezování znečištění ovzduší z roku 2019.