

Zvláštní zpráva

Znečištění měst v EU

Města mají čistší vzduch, ale jsou stále příliš
hlučná



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

Obsah

	Body
Shrnutí	I–XI
Úvod	01–15
Znečištění měst – významný zdravotní problém	01–05
Právní předpisy EU	06–12
Ovzduší	07–09
Hluk	10–11
Akční plán pro nulové znečištění	12
Úlohy a povinnosti	13–14
Rozpočet EU	15
Rozsah a koncepce auditu	16–21
Připomínky	22–90
Dosažené výsledky a nedostatky v provádění právních předpisů EU	22–63
Normy EU v oblasti kvality ovzduší nejsou i přes určitá zlepšení ve vybraných městech důsledně dodržovány	22–35
Posouzení pokroku komplikují nedostatky a zpoždění ve vykazování hlukové zátěže	36–46
Akční plány se nepoužívají jako účinné nástroje řízení	47–55
Vynucování plnění stanovených předpisů Komisí ve vybraných městech nebylo včasné ani plně účinné	56–63
Účinná řešení problému znečištění ovzduší a hlukové zátěže hledají města jen velmi obtížně	64–90
Provedená opatření mají nejistou účinnost a jsou spojena se společenskými výzvami	65–80
Účinnost opatření zhoršovala špatná koordinace	81–87
Nedostatečné posuzování výsledků projektů financovaných z prostředků EU	88–90

Závěry a doporučení**91–101****Přílohy****Příloha I – Dodržování mezních hodnot EU ve vybraných městech****Příloha II – Kontrolované projekty****Použité zkratky****Glosář****Odpovědi Komise****Harmonogram****Auditní tým**

Shrnutí

I Znečištění ovzduší a hluk jsou Světovou zdravotnickou organizací považovány za dvě z nejvýznamnějších environmentálních hrozeb pro lidské zdraví. Znečištění ovzduší a hluk ve venkovním prostředí bývá zpravidla horší v městských oblastech, kde žijí tři ze čtyř občanů EU.

II EU zavedla pravidla upravující kvalitu ovzduší a hladinu hluku ve venkovním prostředí, která mají chránit její občany. Zelená dohoda pro Evropu a akční plán pro nulové znečištění potvrdily dosavadní směřování EU tím, že stanovily cíle pro další omezování dopadů znečišťování ovzduší a nadměrného hluku na lidské zdraví. Tuto zprávu jsme se rozhodli vypracovat proto, že Komise je nyní v polovině období, které si stanovila pro splnění cílových hodnot v rámci záměru dosáhnout do roku 2030 nulového znečištění. Právní rámec EU pro ochranu ovzduší byl revidován a stanoví nyní přísnější normy, které mají začít platit do roku 2030, ale směrnice EU o hluku ve venkovním prostředí z roku 2002 dosud revidována nebyla. Cílem tohoto auditu je pomoci tvůrcům politik přijmout účinná opatření proti škodlivému znečištění.

III Ve své zprávě jsme prověřovali, zda byl stávající právní rámec řádně proveden a zda byla přijatá opatření pro zlepšování kvality ovzduší a snižování hladiny hluku účinná, a to v několika vybraných zemích (Řecku, Španělsku a Polsku) a městech, tj. v Aténách, Barceloně a Krakově. Komise odhaduje, že výše podpory EU určené na cíle v oblasti zvyšování čistoty ovzduší činí přibližně 46,4 miliardy EUR za programové období 2014–2020 a 185,5 miliardy EUR za programové období 2021–2027. Prověřovali jsme opatření zaměřená na řešení problému znečištění ovzduší a hlukové zátěže, včetně některých opatření, na která byla čerpána finanční podpora z EU. Prověřovali jsme také opatření, která Komise přijala v rámci prosazování provádění příslušných právních předpisů EU.

IV Zjistili jsme, že ačkoli se kvalita ovzduší v EU zlepšuje, a to i ve vybraných městech, normy kvality ovzduší nebyly vždy splněny nebo byly splněny teprve nedávno. Současná revize směrnic EU o kvalitě vnějšího ovzduší, který zpřísní stávající normy kvality ovzduší, stanovuje požadavky, jejichž splnění si ve vybraných městech vyžádá další úsilí.

V Pokrok, jehož bylo dosaženo v oblasti snižování hlukové zátěže, se posuzuje obtížně. Důvodem jsou zejména nedostatky a zpoždění, k nimž dochází ve většině členských států EU při posuzování a vykazování míry hlukové zátěže. Neprovádí se dostatečné hlukové mapování, takže orgány nemají k dispozici základní údaje o vystavení občanů škodlivým hladinám hluku.

VI Na rozdíl od pravidel EU pro kvalitu ovzduší nejsou v EU stanoveny žádné mezní hodnoty ani cíle pro omezování hluku. Zjistili jsme, že protihluková opatření nemají ve vybraných městech prioritu a že jsou v nejlepším případě prováděna pouze částečně. Skutečnost, že v EU nejsou stanoveny žádné cíle v oblasti snižování hluku, podle našeho názoru nevede členské státy k tomu, aby opatření k účinnému snížení hlukové zátěže pokládaly za svou prioritu. Rovněž konstatujeme, že prahové hodnoty pro vykazování hladiny hluku se vztahují pouze na část obyvatelstva EU, která může být škodlivým hladinám hluku vystavena.

VII V případě nedodržení příslušných právních předpisů EU, např. překročení mezních hodnot kvality ovzduší nebo neexistence strategických nástrojů pro řešení problémů s hlukem, může Komise provést následnou kontrolu a zahájit proti dotčenému členskému státu řízení o nesplnění povinnosti. Zjistili jsme, že řízení Komise o nesplnění povinnosti byla často poměrně zdlouhavá a že daný problém spojený s nesplněním povinnosti nedokázala v některých případech účinným způsobem řešit.

VIII V zájmu účinného řešení problému znečištění ovzduší a hlukové zátěže v městských oblastech by měly regiony a města vypracovat a provádět akční plány. V některých případech jsme zjistili, že akční plány ve vybraných městech byly buď vypracovány se zpožděním, nebo nebyly vypracovány vůbec, takže na příslušné znečištění nebylo možné včas a účinně reagovat.

IX Zjistili jsme také, že účinnost kontrolovaných opatření, která byla přijata v rámci snahy řešit problém znečištění ovzduší a hlukové zátěže na místní úrovni, byla často nižší v důsledku nedostatečného plánování a nedostatečné koordinace ze strany orgánů na národní a regionální úrovni. Plánovaná řešení byla proto někdy provedena v menším měřítku nebo odložena.

X Na základě analýzy vybraných projektů spolufinancovaných z prostředků EU, které mohly přispět ke zlepšení kvality ovzduší a snížení hlukové zátěže, jsme zjistili, že často nebylo možné posoudit jejich účinnost, a tedy ani účinnost příslušného financování ze strany EU. Důvodem toho byla skutečnost, že nebyly stanoveny zvláštní projektové ukazatele, které by umožnily posoudit výsledek projektu, pokud jde o jeho přínos ke zlepšení kvality ovzduší a snížení hladiny hluku.

XI Na základě svých zjištění Komisi doporučujeme posoudit proveditelnost:

- zavedení cílů EU pro snížení hluku a hlukových limitů v rámci směrnice o hluku ve venkovním prostředí;
- stanovení takových prahových hodnot pro vykazování expozice hluku, které se budou co nejvíce přibližovat prahovým hodnotám, jež doporučuje Světová zdravotnická organizace (WHO).

Úvod

Znečištění měst – významný zdravotní problém

01 Tři ze čtyř občanů EU žijí v městských oblastech.¹ Proces urbanizace tak pokračuje a často má nepříznivý dopad na kvalitu životního prostředí. Občané EU jsou vystaveni znečištění, které má mnoho různých zdrojů, jako je ovzduší, hluk, světlo nebo odpadní vody. Znečištění ovzduší a hluková zátěž patří v celé EU k nejnaléhavějším problémům v oblasti životního prostředí.²

02 Znečištění ovzduší je definováno jako koncentrace kontaminujících nebo znečišťujících látek v ovzduší, které mají negativní dopad na lidské zdraví nebo jiné škodlivé účinky na životní prostředí (viz [rámeček 1](#) a [obrázek 2](#)). Emise, které znečišťují ovzduší, vznikají působením řady různých činností (viz [obrázek 1](#)).

¹ [Urban-rural Europe](#), Eurostat, zobrazeno v březnu 2024.

² [Air and noise pollution](#), EP, 2024; [Air pollution and health](#), EEA, 2022.

Rámeček 1

Hlavní látky znečišťující ovzduší škodlivé pro zdraví – stav v roce 2022

Částice (**PM**) se obvykle klasifikují podle velikosti jako PM_{10} nebo $PM_{2,5}$. Emise PM_{10} a $PM_{2,5}$ vznikají především při vytápění domácností spalováním tuhých paliv (na vytápění domácností připadá 43 % PM_{10} a 62 % $PM_{2,5}$). V těch částech Evropy, kde se k vytápění domácností stále často používají tuhá paliva, se emise látek znečišťujících ovzduší, zejména PM, zpravidla zvyšují v zimním období, kdy klesá teplota. Některé částice pocházejí z přírodních zdrojů, jako je mořská sůl, saharský prach a sopky, zatímco jiné typy (označované jako částice sekundární) jsou výsledkem chemických reakcí, které probíhají v atmosféře.

Oxid dusičitý (NO_2) je znečišťující plyn červenohnědé barvy. Je to jeden z oxidů dusíku (NO_x). Hlavním zdrojem NO_x je silniční doprava, na kterou připadá 49 % těchto emisí.

Oxid siřičitý (SO_2) je znečišťující bezbarvý plyn s ostrým zápachem. Hlavním zdrojem emisí SO_2 je energetické odvětví, na které připadá 44 % těchto emisí.

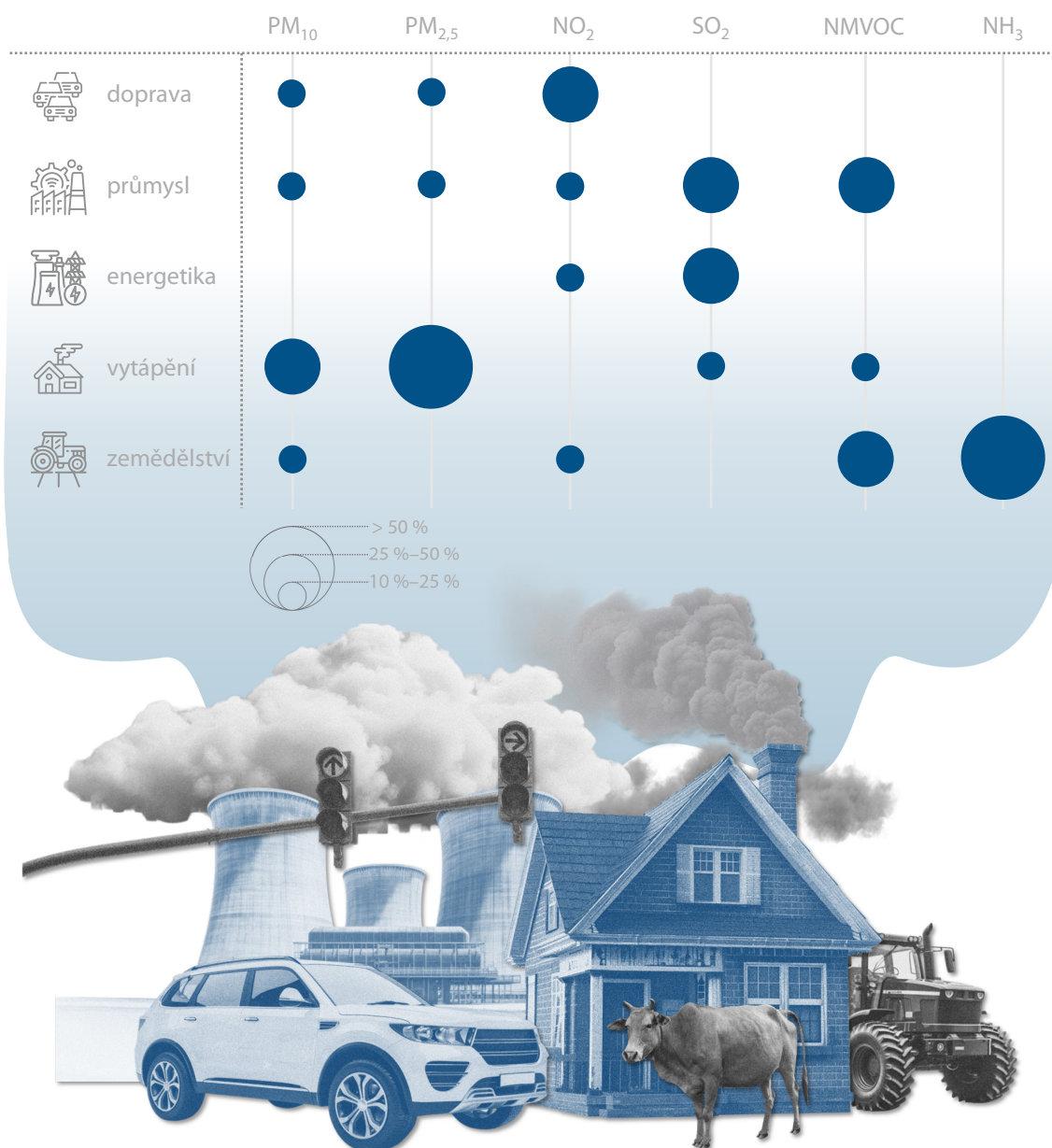
Přízemní ozon (O_3) je bezbarvý plyn vznikající v blízkosti zemského povrchu v důsledku chemických reakcí znečišťujících látek, jako je (NO_x), ke kterým dochází na slunečním světle. Ozon se do Evropy přemisťuje také z jiných částí severní polokoule a z vyšších vrstev atmosféry.

Nemethanové těkavé organické sloučeniny (NMVOC) jsou směsí organických sloučenin různého chemického složení. Hlavním zdrojem je zpracovatelský a těžební průmysl, který vypouští 46 % těchto znečišťujících látek.

Amoniak (NH_3) je bezbarvý plyn pocházející především ze zemědělského odvětví, které je odpovědné za 93 % těchto emisí. Amoniak významně přispívá k tvorbě $PM_{2,5}$ v atmosféře.

Zdroj: Evropská agentura pro životní prostředí ([EEA](#)).

Obrázek 1 – Podíl znečišťující látky na emisích z daného zdroje, 2022



Zdroj: EÚD na základě údajů [agentury EEA](#).

03 Podle Světové zdravotnické organizace (WHO) představuje znečištění ovzduší největší environmentální riziko pro zdraví v Evropě³. Evropská agentura pro životní prostředí (EEA) odhaduje, že v roce 2021 zemřelo v EU předčasně 253 000 osob v důsledku znečištění ovzduší částicemi (PM_{2,5}), 52 000 v důsledku znečištění ovzduší oxidem dusičitým (NO₂) a 22 000 v důsledku znečištění ovzduší ozonem (O₃).⁴ Expozice vysokým úrovním znečištění ovzduší přispívá k dalším negativním dopadům na zdraví, jako je astma, mozková mrtvice, ischemická choroba srdeční a rakovina plic (viz [obrázek 2](#)).⁵

³ *Ambient (outdoor) air pollution*, WHO, zobrazeno v březnu 2024.

⁴ *Harm to human health from air pollution in Europe: burden of disease 2023*, EEA.

⁵ *Health impact of air pollution*, WHO, zobrazeno v březnu 2024.

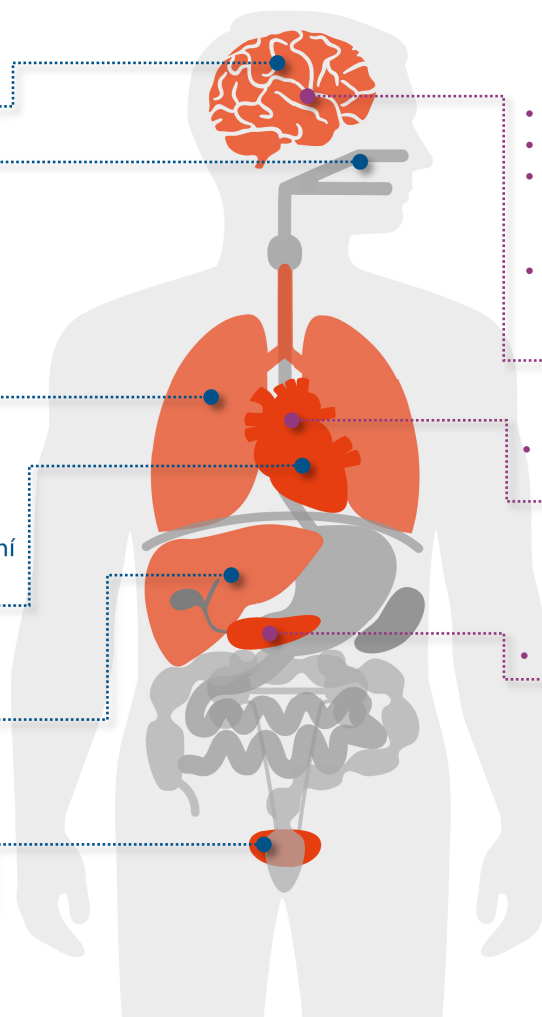
Obrázek 2 – Hlavní dopady znečištění ovzduší a hlukové zátěže na zdraví

Ovzduší

- Bolesti hlavy a úzkost
- Vliv na centrální nervový systém
- Podráždění očí, nosu a krku
- Problémy s dýcháním
- Podráždění, záněty a infekce
- Astma a snížená funkce plic
- Rakovina plic
- Chronická obstrukční plicní nemoc
- Kardiovaskulární onemocnění
- Ischemická choroba srdeční
- Dopad na játra, slezinu a krev
- Dopad na reprodukční systém

Hluk

- Poruchy spánku
- Podrážděnost
- Zhoršení kognitivních funkcí
- Duševní zdravotní problémy
- Kardiovaskulární onemocnění
- Diabetes 2. typu



Zdroj: EÚD na základě údajů WHO.

04 Hlukem ve venkovním prostředí se rozumí nežádoucí nebo škodlivý venkovní zvuk vytvářený lidskou činností. Hlavním zdrojem škodlivého hluku ve venkovním prostředí, tj. hlukové zátěže, je silniční doprava; další v pořadí je železniční a letecká doprava. WHO se domnívá, že hluk ve venkovním prostředí je po znečištění ovzduší druhým největším environmentálním faktorem, který způsobuje zátěž způsobené nemocemi v EU.⁶ Dlouhodobá expozice hluku ve venkovním prostředí přispívá každoročně k 48 000 novým případům srdečních onemocnění a 12 000 předčasných úmrtí v Evropě.⁷

05 Agentura EEA odhaduje, že škodlivým hladinám hluku je vystaven nejméně každý pátý člověk v EU.⁸ Dlouhodobé vystavení nadměrnému hluku může mít nepříznivé účinky na zdraví, jako jsou poruchy spánku, kardiovaskulární onemocnění, podrážděnost, kognitivní poruchy a potíže v oblasti duševního zdraví (viz [obrázek 2](#)). Bylo zjištěno, že ve všech městech EU je hlavním zdrojem hlukové zátěže [hluk ze silniční dopravy](#) (viz [obrázek 3](#)).

Obrázek 3 – Hlavní zdroje hlukové zátěže vykázané v souladu s právními předpisy EU



Zdroj: EÚD.

⁶ *Burden of disease from environmental noise*, 2011, WHO a JRC.

⁷ Vztahuje se na 33 partnerských zemí EHP (kromě Turecka), *Health risks caused by environmental noise in Europe*, EEA.

⁸ *Noise pollution and health*, EEA, zobrazeno v březnu 2024.

Právní předpisy EU

06 Právním základem pro opatření EU v oblasti kvality ovzduší a hluku jsou články 191 a 192 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU). Tyto články svěřují EU pravomoc k tomu, aby jednala s cílem zachovat, chránit a zlepšovat kvalitu životního prostředí a chránit lidské zdraví.

Ovzduší

07 Základním kamenem politiky EU v oblasti čistého ovzduší jsou dvě směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší⁹. Stanoví právní normy pro prevenci nebo snížení škodlivých účinků znečištění ovzduší na lidské zdraví a životní prostředí. Stanoví také limitní a cílové hodnoty pro úrovně koncentrace nejškodlivějších znečišťujících látek v ovzduší. Členské státy jsou povinny sledovat kvalitu ovzduší a vypracovávat plány kvality ovzduší v případě překročení mezních a cílových hodnot EU.

08 Emise látek znečišťujících ovzduší v EU reguluje směrnice o národních emisních stopech (NECD). Stanoví celostátní závazky týkající se snižování emisí pěti látek znečišťujících ovzduší, které přecházejí hranice států: oxidu siřičitého (SO₂), oxidů dusíku (NO_x), nemethanových těkavých organických sloučenin (NMVOC), amoniaku (NH₃) a částic (PM_{2,5}). Tyto znečišťující látky, které se částečně překrývají s látkami, na něž se vztahuje směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší, přispívají ke špatné kvalitě ovzduší, která ovlivňuje lidské zdraví i zdraví ekosystémů.

09 EU rovněž stanovila emisní normy pro klíčové zdroje znečištění, jako je energetika, doprava a průmyslová odvětví. Její směrnice a nařízení se zaměřují na konkrétní zdroje znečištění, jako jsou spalovací zařízení pro obytné budovy, průmyslové emise (včetně intenzivní živočišné výroby), emise výfukových plynů (podléhající technickým prohlídkám) a emise z terénních vozidel, jakož i normy kvality paliv¹⁰.

⁹ Směrnice 2004/107/ES a směrnice 2008/50/ES.

¹⁰ *Air pollution from key sectors*, Evropská komise.

Hluk

10 Pravidla EU zaměřená na ochranu lidského zdraví před účinky hluku ve venkovním prostředí jsou zakotvena ve směrnici o hluku ve venkovním prostředí ([END](#)) z roku 2002. Směrnice ukládá členským státům povinnost vypracovat strategické hlukové mapy pro posouzení expozice obyvatelstva hluku ve venkovním prostředí. Informace o hluku ve venkovním prostředí a jeho účincích by měly být zpřístupněny veřejnosti. Členské státy jsou rovněž povinny vypracovat akční plány na snížení hlukové zátěže.

11 S ohledem na různé zdroje hlukové zátěže [právní předpisy EU](#) dále stanoví různé požadavky, včetně omezení hluku ze silnic, letadel a železnic a hluku způsobovaného venkovními zařízeními.

Akční plán pro nulové znečištění

12 V nedávné době, v roce 2021, stanovila Komise v rámci Zelené dohody pro Evropu konkrétní cílové hodnoty pro snižování znečištění ovzduší a škodlivého hluku do roku 2030.¹¹ Cílem je snížit dopad znečištění ovzduší na zdraví (předčasná úmrtí) o více než 55 % ve srovnání s rokem 2005 a ohrožení biologické rozmanitosti v ekosystémech EU o 25 % a snížit počet osob chronicky rušených hlukem z dopravy o 30 %. Tyto cíle EU však nejsou pro členské státy závazné.

Úlohy a povinnosti

13 Za dohled nad prováděním směrnic o ovzduší a hluku a za prosazování jejich provádění je primárně odpovědné Generální ředitelství Komise pro životní prostředí (GŘ ENV). Poskytování informací a spravování údajů o kvalitě ovzduší a hluku je úkolem Evropské agentury pro životní prostředí (EEA). Mezi její úlohy patří i poskytování podpory Komisi při provádění směrnic a členským státům při plnění jejich požadavků na podávání zpráv. Za zdrojovou legislativu obvykle odpovídají odvětvová generální ředitelství.

¹¹ Akční plán pro nulové znečištění, COM/2021/400.

14 Národní orgány, kterým poskytuje podporu Komise, odpovídají za začlenění ustanovení směrnic do vnitrostátního práva a za jejich provádění. Členské státy v souladu se zásadou subsidiarity rozhodují o opatřeních přijímaných s ohledem na jejich národní, regionální a místní podmínky. Odpovídají za monitorování, posuzování a vykazování znečištění ovzduší a hlukové zátěže a za vypracování plánů na zlepšení kvality ovzduší a snížení hluku ve venkovním prostředí. Řada povinností je delegována na regionální a místní orgány, včetně městských zastupitelstev, neboť tyto orgány jsou nejlépe schopny zjišťovat a řešit potřeby obyvatel.

Rozpočet EU

15 Na opatření přispívající k politice čistého ovzduší lze čerpat prostředky z různých zdrojů financování EU, jako je Nástroj pro oživení a odolnost, evropské strukturální a investiční fondy (ESIF), programy Horizont 2020 / Horizont Evropa a Nástroj pro propojení Evropy. Komise vytvořila [metodiku sledování čistoty ovzduší](#), která umožňuje odhadovat, jakou výši podpory EU poskytla na cíle v oblasti čistého ovzduší. V období 2014–2020 dosahovala výše této podpory přibližně 46,4 miliardy EUR, v období 2021–2027 to bylo 185,5 miliardy EUR. Avšak pokud jde o výši finanční podpory EU přispívající k plnění cílů v oblasti snižování hluku, Komise žádný takový odhad nemá.

Rozsah a koncepce auditu

16 Tento audit se týkal politik EU, které se zabývají znečištěním ovzduší a hlukovou zátěží v městských oblastech. Poskytuje přehled o opatřeních, která přijala Komise, členské státy a města vybraná s cílem předcházet znečišťování ovzduší a nadměrným hladinám hluku a snižovat je. Toto je naše druhá zpráva, která se zabývá znečištěním ovzduší.¹² První zpráva byla zveřejněna v roce 2018.

17 K auditu jsme se rozhodli přistoupit proto, že jak znečištění ovzduší, tak hluková zátěž mají významné nepříznivé účinky na lidské zdraví i na životní prostředí. Komise je téměř v polovině provádění svého akčního plánu pro nulové znečištění, který stanovil konkrétní cíle pro snižování znečištění ovzduší a hlukové zátěže do roku 2030. Obě směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší byly v říjnu 2024 revidovány a sloučeny a mimo jiné byly stanoveny přísnější normy kvality ovzduší, které členské státy musí splnit do roku 2030. Naproti tomu směrnice o hluku ve venkovním prostředí nebyla s výjimkou příloh revidována nikdy. Naše závěry a doporučení by mohly přispět k lepšímu provádění revidovaných předpisů EU v oblasti kvality ovzduší a k posouzení stávajících pravidel týkajících se expozice hluku.

18 Zkoumali jsme, zda opatření Komise a členských států účinně chrání občany a životní prostředí před znečištěním ovzduší a hlukovou zátěží. Abychom byli schopni odpovědět na tuto hlavní auditní otázku, posuzovali jsme, zda:

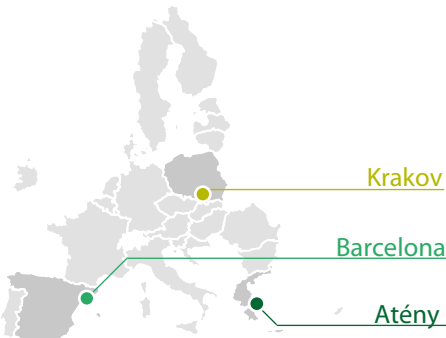
- Komise a členské státy řádně provedly právní předpisy EU,
- vybraná opatření, včetně opatření financovaných Evropskou unií, účinně přispěla ke snížení znečištění ovzduší a hlukové zátěže.

19 Náš audit se zaměřil na právní předpisy EU na ochranu občanů před nejškodlivějšími látkami znečišťujícími ovzduší a nadměrným hlukem, konkrétně na směrnici o kvalitě vnějšího ovzduší z roku 2008, směrnici o národních emisních stopech (NECD) a směrnici o hluku ve venkovním prostředí (END). Analyzovali jsme opatření, jimiž Komise prosazovala provádění právních předpisů EU, a to až do července 2024. Nezkoumali jsme provádění odvětvových právních předpisů EU týkajících se emisí znečišťujících ovzduší a emisí hluku u zdroje.

¹² Zvláštní zpráva 23/2018.

20 V rámci posuzování účinnosti národních a místních opatření zaměřených na dosažení cílů stanovených právními předpisy EU jsme vybrali tři členské státy a města: Atény v Řecku, Barcelonu ve Španělsku a Krakov v Polsku. Pro účely auditu jsme vybrali městské oblasti, kde se řešením problému znečištění ovzduší a hlukové zátěže zabývá jediný orgán. Tento výběr nám umožnil pokrýt městské oblasti, na které působí různé zdroje znečištění ovzduší v kombinaci se zvýšenou hladinou hluku (viz [obrázek 4](#)). Zkoumali jsme opatření přijatá za účelem řešení problému znečištění ovzduší a hlukové zátěže, včetně opatření podporovaných v rámci projektů financovaných z prostředků EU v programových obdobích 2014–2020 a 2021–2027 (celkem 13 projektů, 4 v Barceloně, 4 v Krakově a 5 v Aténách). Metodiku Komise pro sledování čistoty ovzduší a výsledné odhadované částky jsme v rámci tohoto auditu neprověřovali.

Obrázek 4 – Kritéria pro výběr měst



	Ovzduší			Hluk			
	NO ₂	PM ₁₀ , PM _{2,5}	O ₃	silnice	železnice	letiště	průmysl
Krakov	✓	✓	✓	✓	✓		✓
Barcelona	✓		✓	✓	✓	✓	✓
Atény	✓	✓	✓	✓			

Zdroj: EÚD.

21 Způsob, jakým jsme shromažďovali důkazní informace, je uveden na [obrázku 5](#).

Obrázek 5 – Důkazní informace auditu



* *Ecologistas en Acción, Eixample Respira, Plataforma per la Qualitat de l'Aire, Krakowski Alarm Smogowy a Elliniki Etairia.*

Zdroj: EÚD.

Připomínky

Dosažené výsledky a nedostatky v provádění právních předpisů EU

Normy EU v oblasti kvality ovzduší nejsou i přes určitá zlepšení ve vybraných městech důsledně dodržovány

22 Směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší vyžaduje, aby členské státy sledovaly a posuzovaly kvalitu ovzduší v městských oblastech. Národní orgány musí rovněž Komisi každoročně vykazovat údaje o kvalitě ovzduší.¹³ Směrnice o národních emisních stropích (NECD) zas ukládá členským státům povinnost snižovat vnitrostátní emise hlavních látek znečišťujících ovzduší.¹⁴ Prověřovali jsme, jak členské státy plní své povinnosti týkající se podávání zpráv. Analyzovali jsme také údaje o kvalitě ovzduší ve třech vybraných městech, abychom mohli posoudit vývoj znečištění ovzduší v posledních letech a pokrok, jehož bylo dosaženo v rámci dodržování národních emisních stropů.

Směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší

23 V souladu se směrnicí o kvalitě vnějšího ovzduší musí členské státy vymezit zóny kvality ovzduší a v rámci těchto zón pak posuzovat kvalitu ovzduší.¹⁵ Kvalita ovzduší v EU je monitorována a posuzována podle norem kvality ovzduší stanovených pro jednotlivé znečišťující látky ve směrnici o kvalitě vnějšího ovzduší. Tyto normy umožňují posuzovat koncentraci různých látek znečišťujících ovzduší, zejména v místech, kde žije většina občanů.

24 O hodnotách norem stanovených ve směrnici o kvalitě vnějšího ovzduší rozhodují Evropský parlament a Rada na základě návrhu Komise a tyto hodnoty jsou pro členské státy právně závazné. Zohledňují pokyny WHO pro kvalitu ovzduší založené na důkazech,¹⁶ které vymezují vztah mezi znečištěním ovzduší a jeho dopadem na zdraví. V pokynech WHO se uvádí, že při stanovování norem lze kromě vědeckých důkazů a aspektů veřejného zdraví brát v úvahu i jiné zřetele (viz [rámeček 2](#)).

¹³ Ustanovení čl. 1 odst. 1, čl. 4 a čl. 27 odst. 2 směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší (AAQD).

¹⁴ Ustanovení čl. 1 odst. 1 směrnice o národních emisních stropích (NECD).

¹⁵ Článek 4 směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší.

¹⁶ *Global air quality guidelines*, WHO, 2021.

Rámeček 2

Normy a cíle kvality ovzduší stanovené Světovou zdravotnickou organizací (WHO)

Normy kvality ovzduší mohou být založeny výhradně na vědeckých důkazech a zvažování potřeb v oblasti veřejného zdraví. Zvažovány však mohou být i další aspekty, jako jsou právní aspekty, náklady a přínosy nebo nákladová efektivnost. Obecně lze říci, že právní rámec nabízí více různých možností praktických řešení ekonomických otázek a otázek, které se týkají technické proveditelnosti, infrastrukturních opatření a sociopolitických aspektů. V rámci procesu stanovování norem nebo navrhování vhodných opatření k omezení emisí lze zohlednit i všechny tyto otázky.

Konečným cílem opatření k provádění těchto pokynů pro kvalitu ovzduší by mělo být dosažení hodnot, které jsou v nich uvedeny; pro mnoho zemí a regionů, které se potýkají s vysokou mírou znečištění ovzduší, však může být tento úkol příliš obtížný. Za kritický ukazatel zlepšování zdravotních podmínek obyvatelstva by proto měl být považován postupný pokrok ve zlepšování kvality ovzduší, spojený s dosahováním průběžných cílů.

Zdroj: *Global air quality guidelines*, WHO, 2021.

25 Normy EU pro kvalitu ovzduší z roku 2008 jsou méně přísné než normy, které v roce 2005 doporučila WHO. Ve své zvláštní zprávě z roku 2018 jsme doporučili, aby Komise aktualizovala mezní a cílové hodnoty EU v souladu s nejnovějšími pokyny WHO.¹⁷ Revize směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší z roku 2024 stanoví revidované normy kvality ovzduší, které mají být splněny do roku 2030 a které se blíží doporučením WHO z roku 2018 (viz **obrázek 6**), přičemž je možné, že do roku 2050 budou sladěny¹⁸.

¹⁷ Zvláštní zpráva 23/2018, doporučení 2 písm. a).

¹⁸ P9_TA(2024)0319, EP.

Obrázek 6 – Normy kvality ovzduší

má být dosažena do roku 2030   nový limit  vyšší ambice  limit zůstává stejný

	Současné mezí hodnoty EU	Nové mezí hodnoty EU	Pokyny Světové zdravotnické organizace ke kvalitě ovzduší z roku 2021	Doba průměrování	
NO ₂	200 Max. 18x 	200 Max. 3x	—	jedna hodina (µg/m ³) Překročení povolené za rok	
	—	 50 Max. 18x	25 Max. 4x*	jeden den (µg/m ³) Překročení povolené za rok	
	40 	20	10	Za kalendářní rok (µg/m ³)	
PM ₁₀	50 Max. 35x 	45 Max. 18x	45 Max. 4x*	jeden den (µg/m ³) Překročení povolené za rok	
	40 	20	15	Za kalendářní rok (µg/m ³)	
PM _{2,5}	—	 25 Max. 18x	15 Max. 4x*	jeden den (µg/m ³) Překročení povolené za rok	
	25 	10	5	Za kalendářní rok (µg/m ³)	
SO ₂	350 Max. 24x 	350 Max. 3x	—	jedna hodina (µg/m ³) Překročení povolené za rok	
	125 Max. 3x 	50 Max. 18x	40 Max. 4x*	jeden den (µg/m ³) Překročení povolené za rok	
	—	 20	—	Za kalendářní rok (µg/m ³)	
O ₃	120 Max. 25 dní 	120 Max. 18 dní	—	cílová hodnota	denní max. osmihodinový průměr (µg/m ³) Překročení povolené za rok zprůměrováno za 3 roky
	120** 	100***	100 Max. 4x*	dlouhodobý cíl	maximální denní 8hodinový průměr (µg/m ³) za kalendářní rok
	—		60	hlavní sezóna	průměr denní max. osmihodinové průměrné koncentrace (µg/m ³) v šesti po sobě následujících měsících s nejvyšší šestiměsíční klouzavou průměrnou koncentrací

* 3 až 4 dny v roce odpovídají 99. percentilu denních měření v jednom roce.

** Dlouhodobý cíl bez pevně stanovené lhůty.

*** Má být dosažena do roku 2050.

Zdroj: EÚD na základě údajů WHO a Komise.

26 Zjistili jsme, že obecně všechny členské státy pravidelně vykazují údaje o kvalitě ovzduší (shromažďované prostřednictvím sítě měřicích stanic¹⁹) agentuře EEA. Úplnost vykazovaných údajů umožňuje posoudit trend vývoje kvality ovzduší v EU.

27 Z [dostupných](#) údajů vyplývá, že kvalita ovzduší v EU se celkově zlepšila. V roce 2013 podle agentury EEA a členských států, které oznámily soulad s normami EU, šest členských států porušilo roční limit EU pro PM₁₀ a 19 členských států překročilo svůj roční limit NO₂. Podobný počet případů porušení limitů jsme oznámili v naší zvláštní zprávě z roku 2018.²⁰ V roce 2022 překročily roční mezní hodnotu EU pro PM₁₀ čtyři členské státy a deset členských států překročilo své roční mezní hodnoty NO₂.²¹

28 Komise dosahuje pokroku při plnění svého cíle nulového znečištění (viz bod [12](#)), který stanoví, že dopad znečištění ovzduší na zdraví, pokud jde o počet předčasných úmrtí, se má do roku 2030 snížit o více než 55 % ve srovnání s rokem 2005. V roce 2005 došlo v EU v důsledku expozice vůči PM_{2,5} k 431 114 [předčasným úmrtím](#). V roce 2021 tento údaj klesl na 253 305 úmrtí, což ve srovnání s rokem 2005 představuje snížení o 41 %.

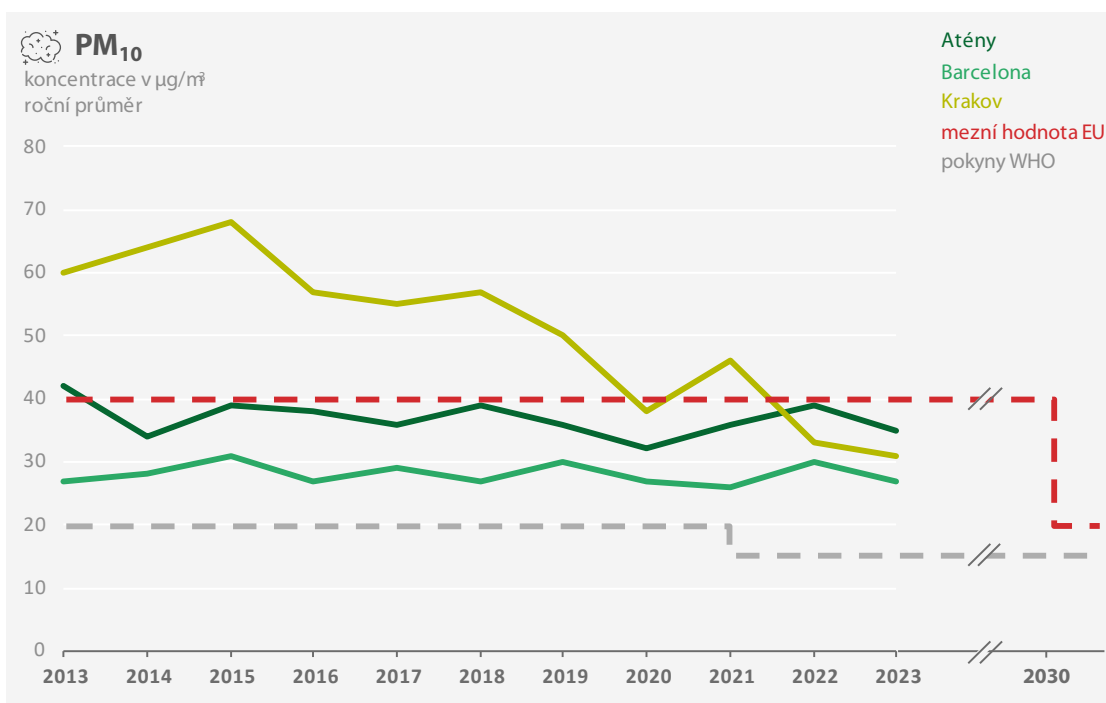
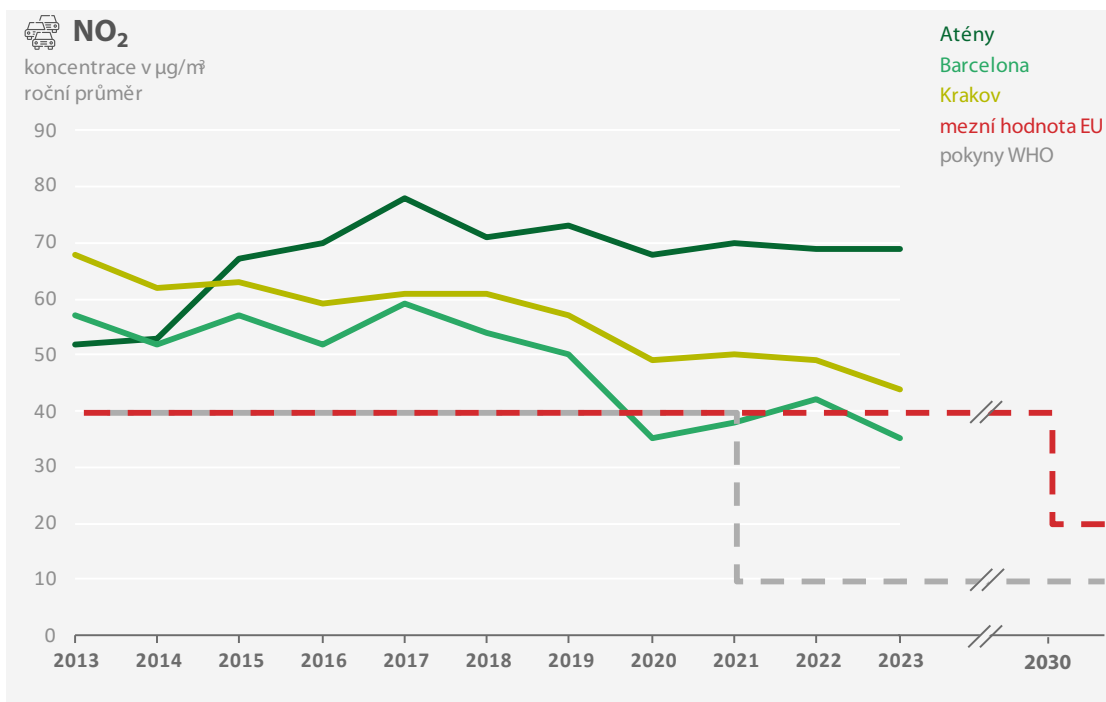
29 Koncentrace znečištění ovzduší ve třech vybraných městech se v průběhu let rovněž snížila, ale některým současným limitům EU se tato města dokázala přiblížit teprve nedávno a své úsilí o splnění nadcházejících přísnějších norem EU pro rok 2030 budou muset zintenzivnit (viz [obrázek 7](#) a [příloha I](#)). Společnou výzvou pro všechna tři města je znečištění NO₂ způsobené odvětvím dopravy. Atény stále bojují s nadměrně vysokými hladinami ozonu, Krakov má pak problémy s částicemi.

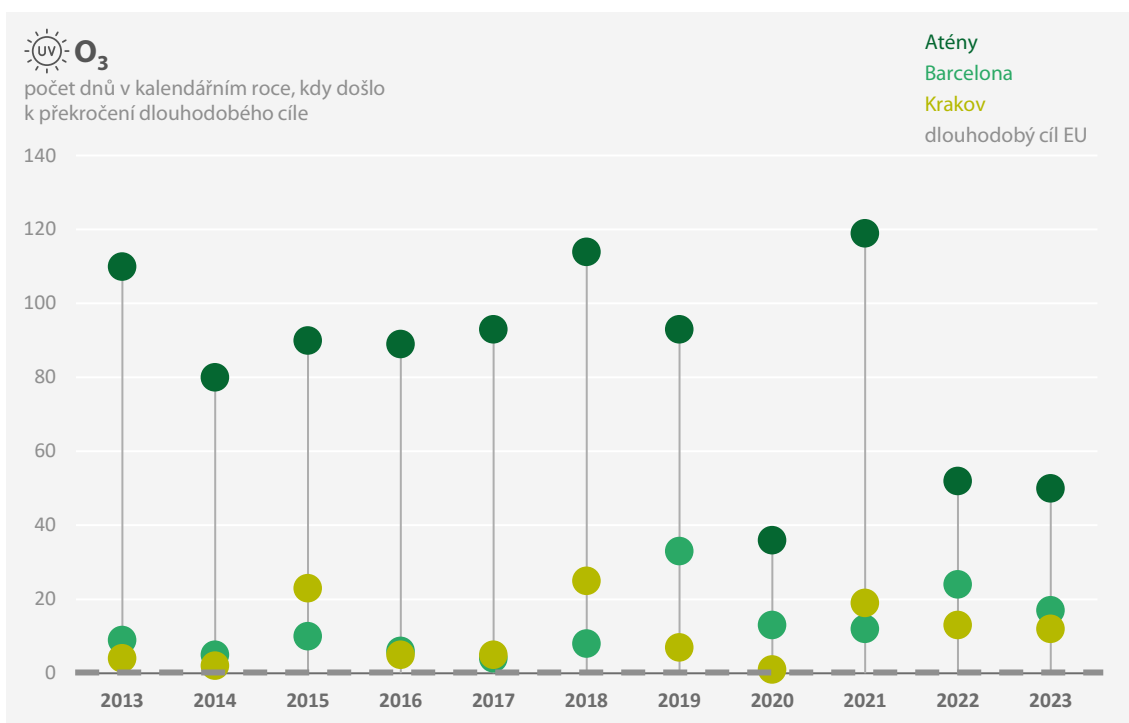
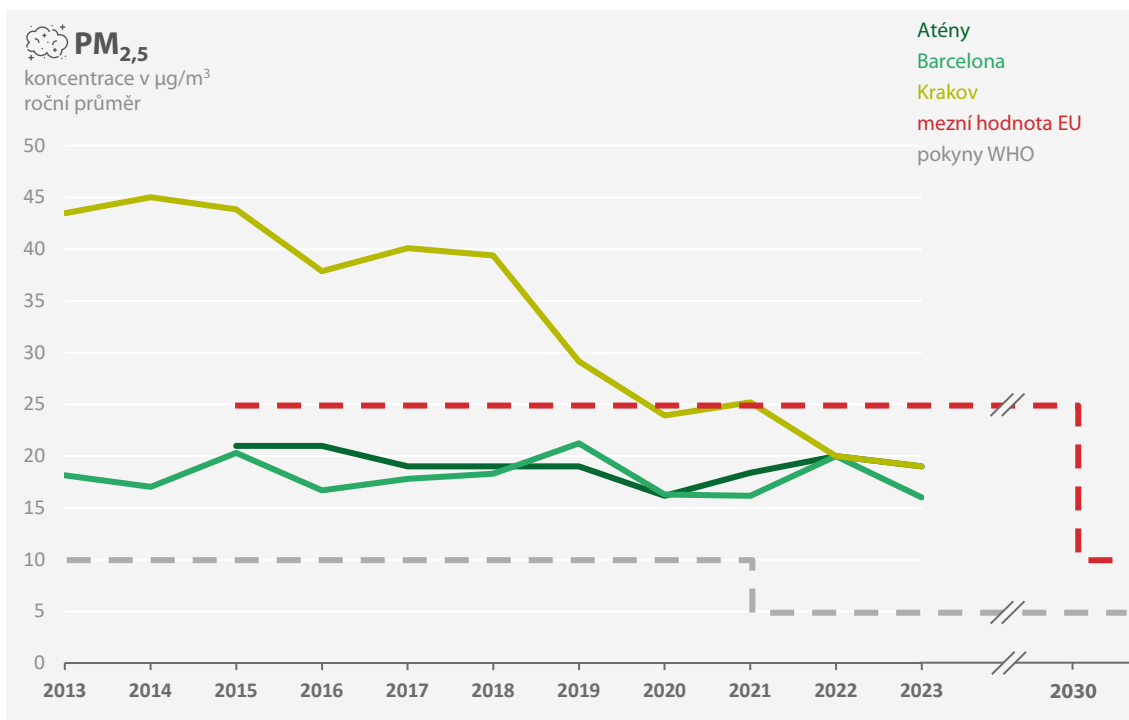
¹⁹ [Centrální úložiště údajů](#), Evropská informační a pozorovací síť pro životní prostředí, zobrazeno v červnu 2024.

²⁰ [Zvláštní zpráva 23/2018](#), bod 28.

²¹ [Shrnutí výsledků](#), EEA, zobrazeno v červenci 2024.

Obrázek 7 – Vývoj kvality ovzduší v Aténách, Barceloně a Krakově





Poznámka k obrázku 7: hodnoty uvedené pro NO₂, PM₁₀ a PM_{2,5} představují nejvyšší průměrnou roční koncentraci ve městě, kterou vykázaly jeho měřicí stanice bez jakéhokoli příspěvku z přírodních zdrojů. Hodnota NO₂ pro rok 2022 v Krakově je založena na modelování. Pro Athény nejsou za rok 2014 k dispozici žádné hodnoty PM_{2,5}. Hodnoty O₃ představují počet dnů překročení dlouhodobého cíle stanoveného ve směrnici o kvalitě vnějšího ovzduší, ačkoli není stanovena žádná lhůta, během níž by měl být dlouhodobý cíl splněn.

Zdroj: EÚD na základě údajů EEA vykázaných členskými státy.

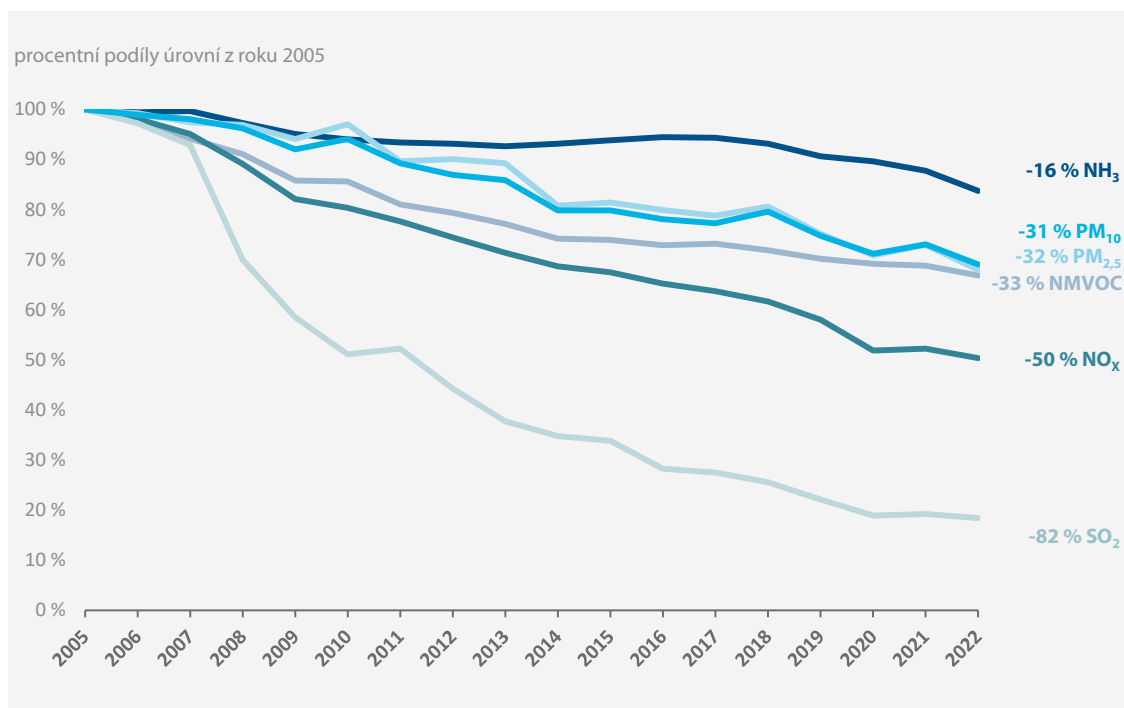
Směrnice o národních emisních stropích

30 Směrnice o národních emisních stropích (NECD) se zaměřuje na emise různých škodlivých látek znečišťujících ovzduší, zatímco směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší reguluje jejich koncentrace. Podle směrnice o národních emisních stropích (NECD) musí každý členský stát splnit své vnitrostátní závazky v oblasti snižování emisí u pěti hlavních znečišťujících látek (viz [rámeček 1](#)), konkrétně oxidu siřičitého (SO₂), oxidů dusíku (NO_x), nemethanových těkavých organických sloučenin (NMVOC), amoniaku (NH₃) a jemných částic (PM_{2,5}). Za účelem splnění svých vnitrostátních závazků ke snížení emisí jsou členské státy povinny vypracovat a provádět národní programy omezování znečištění ovzduší, které zahrnují opatření ke snížení emisí ze znečišťujících odvětví.

31 Závazky v oblasti snižování emisí stanoví minimální hodnotu snižování emisí, které má být dosaženo v příslušném kalendářním roce, ve srovnání s mírou emisí v roce 2005. Byly stanoveny na období 2020–2029 a dále pak od roku 2030. Plnění těchto závazků v oblasti snižování emisí se posuzuje na základě národních emisních inventur. Pokrok, kterého bylo v rámci plnění cílových hodnot dosaženo, se posuzuje na základě vnitrostátních emisních projekcí. Emisní projekce pracují se dvěma scénáři: jeden předpovídá dopad stávajících opatření a druhý obsahuje doplňující opatření, která mají zajistit splnění dané cílové hodnoty. Národní emisní projekce vycházejí z předpokladu, že všechna stávající i dodatečná opatření budou plně provedena a že budou účinná.

32 Celkově emise hlavních látek znečišťujících ovzduší v EU setrvale klesají (viz [obrázek 8](#)). Největší výzvu představuje snížení emisí amoniaku, neboť v letech 2005 až 2022 se emise této látky snížily pouze mírně (o 16 %). Je třeba rovněž [poznamenat](#), že vzhledem ke složitým chemickým reakcím, které produkují určité znečišťující látky v atmosféře, nevede snížení emisí automaticky k nižším koncentracím těchto znečišťujících látek.

Obrázek 8 – Vývoj emisí hlavních znečišťujících látek v EU v letech 2005–2022



Zdroj: EÚD na základě údajů EEA vykázaných členskými státy.

33 Řecko, Španělsko a Polsko podle vnitrostátních inventur²² již splnily své závazky v oblasti snižování emisí na období 2020–2029 u všech látek znečišťujících ovzduší, které uvádí směrnice o národních emisních střepech (v roce 2022). Očekává se, že všechny tři navštívené členské státy splní své plánované závazky v oblasti snižování emisí na období od roku 2030, a to u všech znečišťujících látek, s výjimkou nemethanových těkavých organických sloučenin (NMVOC) ve Španělsku.²³

²² Znečištění ovzduší v Evropě: Stav vykazování v roce 2024 podle směrnice o národních emisních střepech na základě údajů za rok 2022, které byly vykázaný v roce 2024, EEA, zobrazeno v červenci 2024.

²³ *National Air Pollution Control Programmes and Projections*, Komise.

34 V případě Polska to bude podmíněno tím, že vnitrostátní orgány přijmou dodatečná opatření, která se zaměří na problém zdrojů emisí. Aby například polské orgány splnily svůj plánovaný závazek v oblasti snižování emisí (PM_{2,5}), budou muset výrazně omezit emise z různých odvětví, včetně odvětví energetického. Dodatečná opatření, která tyto orgány plánují, jsou dlouhodobá a ambiciózní a zahrnují mimo jiné rozvoj odvětví jaderné energie a energie z obnovitelných zdrojů na moři.²⁴ Pro dostatečné snížení emisí nemetanových těkavých organických sloučenin ve Španělsku do roku 2030 jsou v souladu se závazkem v této oblasti potřeba dodatečná opatření.

35 Znečištění ovzduší má také bezprostřední nepříznivý vliv na životní prostředí. Právní předpisy EU konkrétně vyžadují monitorování dopadu znečištění ovzduší na vegetaci. Dopad znečištění ovzduší na městské ekosystémy se však nevykazuje, protože monitorovací povinnost se vztahuje pouze na mimoměstské oblasti.

Posouzení pokroku komplikují nedostatky a zpoždění ve vykazování hlukové zátěže

36 Směrnice o hluku ve venkovním prostředí se zabývá hlukem, který způsobuje silniční a železniční doprava a letištní a průmyslový provoz v městských i mimoměstských oblastech. Na rozdíl od směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší a směrnice o národních emisních stropích směrnice o hluku ve venkovním prostředí neobsahuje žádné mezní hodnoty EU ani cíle omezování hluku. Mezní hodnoty hluku si může každý jednotlivý členský stát stanovit sám. Směrnice místo toho vyžaduje, aby členské státy určily hladiny hluku a posoudily, jak velký počet osob je jim vystaven, a to ve všech aglomeracích s více než 100 000 obyvateli. Toho má být dosaženo provedením strategického hlukového mapování, jehož výsledky musí být nahlášeny Komisi prostřednictvím datového úložiště do šesti měsíců od dokončení²⁵. Zkontrolovali jsme, zda tři navštívená města toto požadované strategické hlukové mapování provedla. Prověřovali jsme také, jak členské státy plní své vykazovací povinnosti.

37 Při provádění strategického hlukového mapování by členské státy měly měřit a vykazovat počet osob vystavených hladinám hluku podle dvou prahových hodnot: L_{dvh} a L_n. L_{dvh} je dlouhodobý deskriptor průměrných hladin hluku měřených za všechny dny, večery a noci v roce; L_n pokrývá noční období.

²⁴ *Update of the National Programme on reducing air pollution*, 2023, s. 77.

²⁵ Články 7 a 10 směrnice o hluku ve venkovním prostředí.

38 Zjistili jsme, že prahové hodnoty pro podávání zpráv podle směrnice o hluku ve venkovním prostředí vyžadují měření expozice hladinám hluku od 55 dB (L_{dvh}) a 50 dB (L_n), které jsou méně přísné než mezní hodnoty expozice hluku, jaké doporučuje WHO (viz [tabulka 1](#)). To znamená, že posouzení, ve kterém Komise vycházela z prahových hodnot stanovených směrnicí o hluku ve venkovním prostředí, bere v úvahu pouze část obyvatelstva, které je vystaveno škodlivým hladinám hluku²⁶. Nedávno zveřejněná zpráva²⁷ posuzovala, jak velký podíl obyvatel EU byl v roce 2017 vystaven potenciálně škodlivým hladinám hluku, tj. hladinám vyšším než maximální hladiny doporučené WHO (L_{dvh}). Uvádí se v ní, že potenciálně škodlivým hladinám hluku je vystaveno přibližně 200 milionů občanů, a to z důvodu hluku ze silnic, železnice a letadel. V téže zprávě se uvádí také to, že počet osob vystavených hladinám hluku, které převyšují prahové hodnoty pro podávání zpráv podle směrnice o hluku ve venkovním prostředí, činí přibližně 117 milionů.

Tabulka 1 – Prahové hodnoty pro podávání zpráv podle směrnice o hluku ve venkovním prostředí ve srovnání s hodnotami doporučenými Světovou zdravotnickou organizací (WHO)

		L _{dvn} den, večer, noc		L _n noc	
		WHO	EU	WHO	EU
Silniční doprava	dB	53	55	45	50
Železnice	dB	54		44	
Letadla	dB	45		40	

Zdroj: EÚD na základě směrnice o hluku ve venkovním prostředí a pokynů WHO.

39 Komise by měla informace obsažené ve strategických hlukových mapách využít k celkovému posouzení expozice hluku v celé EU. Od června 2007 jsou členské státy povinny každých pět let vypracovávat strategické hlukové mapy pro aglomerace. Čtvrté a poslední kolo podávání zpráv mělo proběhnout v červnu 2022 a výsledky měly být Komisi oznámeny do konce téhož roku.

²⁶ Provádění směrnice o hluku ve venkovním prostředí, [COM\(2023\) 139](#).

²⁷ Blanes a kol. (2022). *Projected health impacts from transportation noise – Exploring two scenarios for 2030* [ETC/HE 2022/5](#)).

40 V Krakově bylo strategické hlukové mapování aglomerace provedeno ve všech čtyřech kolech, byť s mírným zpožděním. Nejnovější údaje (2022) ukazují, že z celkového počtu více než 800 000 obyvatel jich více než 243 000 (30 %) bylo vystaveno hladinám hluku z dopravy, které převyšovaly prahovou hodnotu pro podávání zpráv podle směrnice o hluku ve venkovním prostředí (Ldvh).

41 V Barceloně proběhla s dvou- až tříletým zpožděním tři kola podávání zpráv. Vzhledem k tomu, že čtvrté kolo nebylo dosud schváleno, nejnovější údaje, které jsou k dispozici, pocházejí z roku 2017.²⁸ Vyplyvá z nich, že celkového počtu více než 1 657 000 obyvatel jich více než 1 089 000 (66 %) bylo vystaveno hladinám hluku z dopravy, které převyšovaly prahovou hodnotu pro podávání zpráv podle směrnice o hluku ve venkovním prostředí (Ldvh).

42 Zjistili jsme, že pro aglomeraci Atény řecké vnitrostátní orgány první kolo strategického hlukového mapování neprovedly. Jediné údaje o hluku, které jsou v současné době pro tuto aglomeraci k dispozici, pocházejí z roku 2014 a byly sestaveny ve druhém kole. Z těchto údajů vyplynulo, že z celkového počtu více než 1 336 000 obyvatel jich 1 309 000 (98 %) bylo vystaveno hladinám hluku z dopravy, které převyšují prahovou hodnotu pro podávání zpráv (Ldvh). Třetí kolo hlukového mapování Řecko neprovedlo. V době auditu řecké orgány stále aktualizovaly strategickou hlukovou mapu pro aténskou aglomeraci v rámci čtvrtého kola, které mělo být dokončeno do konce roku 2022.

43 Vzali jsme na vědomí, že v roce 2020 Komise aktualizovala přílohu směrnice o hluku ve venkovním prostředí, pokud jde o společné metody posuzování hluku,²⁹ s cílem harmonizovat budoucí posuzování hluku členskými státy. Podle polských a španělských orgánů však tato změna znemožnila porovnat vývoj hlukové zátěže zachycený ve třetím a čtvrtém kole mapování.

44 Zjistili jsme rovněž, že vykazování údajů má ve většině členských států značné nedostatky. V době auditu neposkytlo všechny požadované údaje 15 členských států, včetně Španělska a Polska (viz [obrázek 9](#)). Řecko své informace o strategickém hlukovém mapování nikdy nevložilo do úložiště údajů, jak požaduje směrnice o hluku ve venkovním prostředí, a důvod tohoto nesplnění povinnosti řecké vnitrostátní orgány dosud nevysvětlily.

²⁸ Strategická hluková mapa. Aglomerace Barcelonés I, vláda Katalánska.

²⁹ Směrnice Komise v přenesené pravomoci (EU) 2021/1226.

Obrázek 9 – Stav vykazování údajů členských států z hlukového mapování v roce 2022 (fáze IV, stav: květen 2024)

		Belgie	Bulharsko	Česká republika	Dánsko	Německo	Estonsko	Irsko	Řecko	Španělsko	Francie	Chorvatsko	Itálie	Kypř	Lotyšsko	Litva	Lucembursko	Maďarsko	Malta	Nizozemsko	Rakousko	Polsko	Portugalsko	Rumunsko	Slovinsko	Slovensko	Finsko	Švédsko
Hlavní letiště																												
Hlavní železnice																												
Hlavní silnice																												
Aglomerace																												
																												
																								</				

Zdroj: EÚD na základě údajů EEA vykázaných členskými státy.

45 Vzhledem k uvedeným nedostatům, kterými jsou zprávy členských států zatíženy, a vzhledem k nedávným změnám metodiky není možné vývoj hlukové zátěže v EU v posledních letech zmapovat, a to ani ve třech vybraných městech. Podle [Komise](#) a [Evropské agentury pro životní prostředí \(EEA\)](#) se však zdá být nepravděpodobné, že cíle nulového znečištění hlukem bude dosaženo (viz bod [12](#)) a počet osob poškozených hlukem z dopravy se do roku 2030 sníží o 30 %. Podle současných odhadů Komise lze soudit, že tento počet se do roku 2030 nesníží o více než 19 %, a podle pesimistického scénáře se celkový počet osob chronicky rušených hlukem z dopravy může dokonce o 3 % zvýšit³⁰.

46 **Hluková zátěž** má nepříznivý vliv na městskou biologickou rozmanitost, zejména na městské populace ptáků. Zdokumentované účinky především omezují schopnost ptáků komunikovat a nutí je měnit chování, což vede mnohdy k tomu, že mnoho druhů ptáků opouští zastavěné oblasti. Směrnice o hluku ve venkovním prostředí nevyžaduje monitorování dopadu hlukové zátěže na biologickou rozmanitost v EU a v žádném z navštívených členských států není tento fenomén předmětem posuzování.

³⁰ Provádění směrnice o hluku ve venkovním prostředí, COM(2023) 139.

Akční plány se nepoužívají jako účinné nástroje řízení

47 Akční plány jsou strategické nástroje, které slouží k řešení problému znečištění ovzduší a hlukové zátěže ve městech.³¹ Právní předpisy EU vyžadují, aby byly vypracovány tak, aby umožnily řešit hlavní problémy způsobené znečištěním ovzduší a hlukovou zátěží. Ve své zprávě z roku 2018 jsme uvedli, že plány kvality ovzduší nezajišťují soulad se směrnicí o kvalitě vnějšího ovzduší.³² Prověřovali jsme, zda plány byly ve vybraných městech vypracovány ve stanovené lhůtě. Rovněž jsme ověřovali, zda bylo jejich provádění monitorováno³³ s cílem zajistit, aby tyto plány uspokojivě reagovaly na vyvíjející se situaci v oblasti znečištění ovzduší a hlukové zátěže. Výsledky našeho prověřování účinnosti vybraných opatření akčních plánů jsou uvedeny ve druhé části této zprávy (viz body [64–90](#)).

Ovzduší

48 Pokud koncentrace určité znečišťující látky, která je předmětem monitorování, překročí mezní nebo cílovou hodnotu EU, musí příslušné orgány přijmout plán kvality ovzduší. Ve všech třech městech bylo v průběhu mnoha let zaznamenáno překročení koncentrace několika látek znečišťujících ovzduší (viz [obrázek 7](#)). Plán kvality ovzduší by měl obsahovat vhodná opatření, která umožní zajistit, aby doba trvání překročení těchto hodnot byla co nejkratší.

49 Regionální orgány v Krakově plány kvality ovzduší vypracovaly a pravidelně je aktualizovaly. Pokud je orgány neprovádějí uspokojivým způsobem, může jim vojvodský inspektorát ochrany životního prostředí uložit finanční sankce. V poslední zprávě³⁴ se uvádí, že město provedlo plánovaná opatření včas a že tato opatření vedla ke hmatatelnému zlepšení kvality ovzduší ve městě, což prokazují údaje o koncentracích částic.

³¹ Článek 23 směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší a článek 8 směrnice o národních emisních stromech.

³² [Zvláštní zpráva 23/2018](#), bod 47.

³³ Příloha XV oddíl A bod 8c směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší.

³⁴ Inspekční zpráva WIOS-KRAK 309/2023.

50 V Barceloně byly plány kvality ovzduší přijaty v letech 2007 a 2014, ale plán na rok 2014 musel být prodloužen do doby, než bude přijat nový plán, který v době auditu stále ještě nebyl dokončen. Provádění opatření plánu na rok 2014 bylo již předmětem následného hodnocení, ale zjistili jsme, že poslední návrh aktualizovaného akčního plánu neobsahoval komplexní posouzení účinnosti již provedených opatření a že většina opatření byla převzata bez kvantifikovatelného posouzení důvodů pro takový postup.

51 V Aténách jsme zjistili, že navzdory překračování limitů EU, k němuž docházelo po dobu mnoha let, příslušné orgány dosud nevypracovaly plán kvality ovzduší. Návrh plánu kvality ovzduší, který je výsledkem projektu financovaného EU a dokončeného v září 2022, nebyl v době auditu dosud přijat. V této situaci jsme zaznamenali, že byla přijatá různá opatření, která se vzájemně překrývají, a že spolupráce mezi různými orgány na ústřední úrovni a městskými zastupitelstvy byla omezená (viz body [84](#) a [85](#)).

Hluk

52 V rámci řešení problémů souvisejících s hlukem, včetně snižování hladiny hluku, jsou členské státy povinny³⁵ vypracovat akční plány pro oblasti nacházející se v blízkosti zdrojů hluku v aglomeracích a v blízkosti hlavních silnic, železnic a letišť. První akční plán měl být připraven do roku 2008 a následně měl být každých pět let revidován.

53 V Krakově jsme zjistili, že akční plány pro tuto aglomeraci byly přijaty a aktualizovány s mírným zpožděním. Nejnovější plán (2019–2023) obsahuje nejen seznam plánovaných opatření, která mají řešit problém hlukové zátěže ve městě, ale také analýzu opatření provedených v rámci předchozího plánu. Provedena byla pouze některá opatření, podle vyjádření města tomu tak bylo především kvůli rozpočtovým omezením. V souvislosti s analýzou účinnosti opatření pro řešení hlukové zátěže polské orgány uvedly, že dosáhnout úplného souladu s vnitrostátními mezními hodnotami hluku v tak velkém městě, jakým je Krakov, je prakticky nemožné.

54 V Barceloně byly akční plány pro tuto aglomeraci přijaty s několikaletým zpožděním. Revidované plány neobsahovaly analýzu dopadu již provedených opatření, což byl i případ plánů kvality ovzduší (viz bod [50](#)).

55 V Aténách byl akční plán pro aglomeraci vypracován pouze jednou: v roce 2014. Do doby konání tohoto auditu ho řecké orgány ani jednou neaktualizovaly.

³⁵ Článek 8 směrnice o hluku ve venkovním prostředí.

Vynucování plnění stanovených předpisů Komisí ve vybraných městech nebylo včasné ani plně účinné

56 Komise by měla účinným způsobem uplatňovat provádění práva EU.³⁶ Komise má diskreční pravomoc, která jí umožňuje rozhodovat o zahájení řízení o nesplnění povinností proti členským státům, které podle jejího soudu porušily právo EU.³⁷ Řízení o nesplnění povinností má řadu různých kroků a může v konečném důsledku vést k podání žaloby na členský stát k Soudnímu dvoru Evropské unie (SDEU). Podle ustálené judikatury SDEU je důkazní břemeno ohledně údajných porušení na Komisi. Případy nesplnění povinností musí být vyřizovány promptně.³⁸ Ve vybraných městech jsme prověřovali, jak se Komise zasazovala o uplatňování práva, aby postup členských států byl včas a účinným způsobem uveden do souladu s právními předpisy EU v oblasti znečištění ovzduší a hlukové zátěže (viz také naše zvláštní zpráva o uplatňování práva EU³⁹).

57 Porušování právních předpisů v oblasti životního prostředí představuje největší počet případů, kterými se Komise zabývá: přibližně 20 % z jejich celkového počtu⁴⁰. Od vstupu směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší, směrnice o národních emisních stopech a směrnice o hluku ve venkovním prostředí v platnost zahájila Komise 106 řízení⁴¹ o nesplnění povinností proti členským státům, které tyto směrnice nedodržovaly.⁴² Ze 106 zahájených řízení bylo 51 % (54 případů) uzavřeno a zbývající řízení stále probíhají. 25 ze 106 řízení bylo postoupeno Soudnímu dvoru Evropské unie, který ve 22 z nich již vynesl rozsudek.

³⁶ Čl. 17 odst. 1 SEU.

³⁷ Článek 258 SFEU.

³⁸ „Právo EU: lepší výsledky díky lepšímu uplatňování“, 2017/C 18/02.

³⁹ Zvláštní zpráva 28/2024 „Uplatňování práva EU: Komise zlepšila správu případů nesplnění povinností, ale jejich uzavření stále trvá příliš dlouho“.

⁴⁰ *Environmental Implementation Review*, Komise

⁴¹ Řízení o nesplnění povinností, Komise, zobrazeno dne 25. července 2024.

⁴² Tento počet zahrnuje i případy nesprávného provádění a nedodržování předpisů, ale od 25. července 2024 nezahrnuje případy neplnění požadavků týkajících se komunikace.

58 Pokud členský stát nepřijme opatření vyplývající z rozsudku, může Komise věc vrátit SDEU a požádat jej o uložení peněžitých sankcí ve formě jednorázové částky anebo denního penále⁴³. Komise požádala o uložení finančních sankcí jednomu členskému státu (Bulharsku) v roce 2021 a Francii, Itálii, Maďarsku a Polsku zaslala formální výzvu na základě článku 260 SFEU.

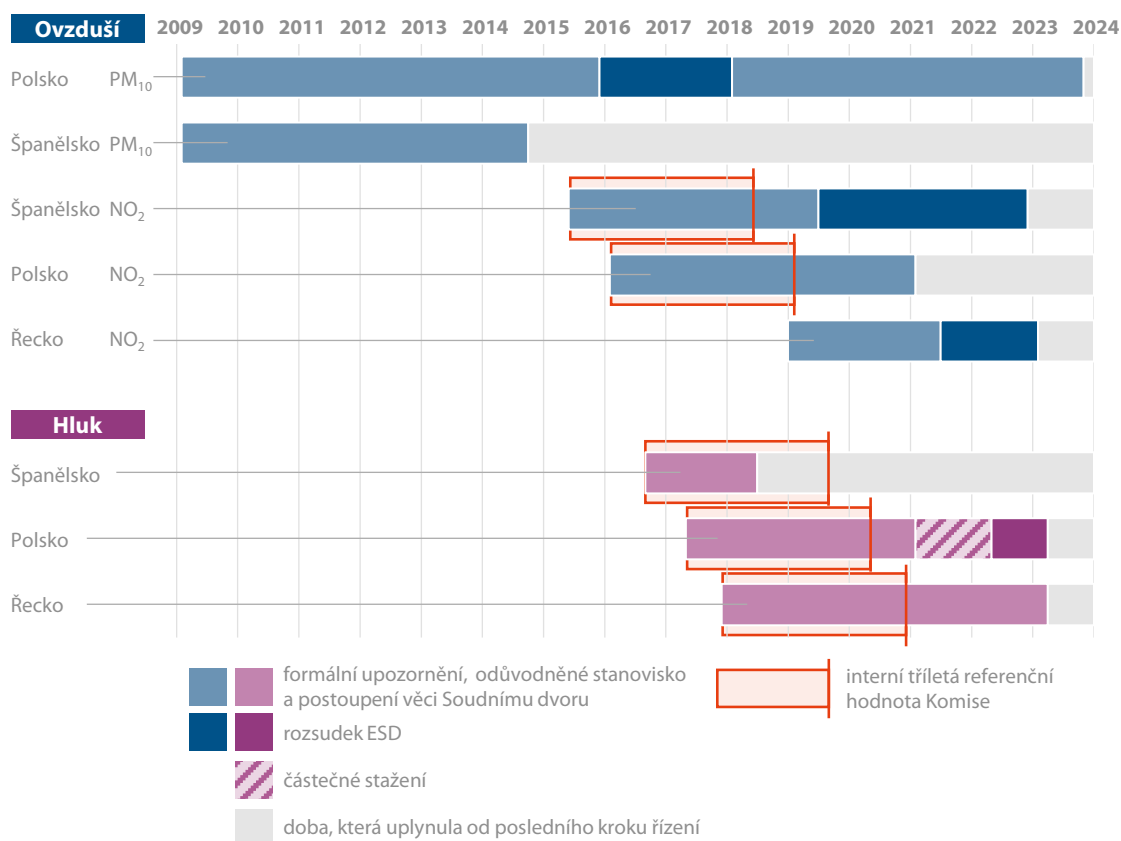
59 Včasné dokončování řízení o nesplnění povinnosti má zásadní význam pro zajištění účinnosti tohoto procesu. V roce 2010 se Komise zavázala uzavřít řízení o nesplnění povinnosti do tří let od jeho zahájení. Ve své zvláštní zprávě z roku 2018⁴⁴ jsme dospěli k závěru, že v důsledku zdlouhavosti řízení, jehož prostřednictvím Komise uplatňuje právo EU, se dosud nepodařilo zajistit soulad se směrnicí o kvalitě vnějšího ovzduší, a doporučili jsme, aby se Komise o všechny fáze řízení o nesplnění povinnosti aktivně starala s cílem zkrátit dobu, která uplyne do vyřešení případů nebo do jejich předložení SDEU.

60 Podrobně jsme prověřovali osm případů nesplnění povinnosti, které se týkaly směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší a směrnice o hluku ve vnějším prostředí ve vybraných městech (viz [obrázek 10](#)). Objevili jsme při tom dva nevyřešené případy, které byly otevřeny už více než deset let. Také v ostatních pěti prověřovaných případech překročila délka řízení tříletou lhůtu, kterou si Komise stanovila jako svou interní referenční hodnotu.

⁴³ Článek 260 SFEU.

⁴⁴ Zvláštní zpráva 23/2018, body 48–54.

Obrázek 10 – Řízení o nesplnění povinnosti ve vztahu k referenční hodnotě Komise



Zdroj: EÚD na základě údajů Komise.

61 Nedodržování předpisů a nepřijímání vhodných opatření, která by zajistila plnění norem kvality ovzduší pro klíčové znečišťující látky, u kterých dochází k trvalému překračování mezních hodnot, patří podle Komise⁴⁵ mezi hlavní priority v oblasti kvality ovzduší, které by měly vést k zahájení vymáhacího řízení. Z naší analýzy vyplývá, že ve věcech, které se týkaly Španělska, zahájila Komise řízení o nesplnění povinnosti až pět let poté, co se dozvěděla o nedodržení lhůty platné pro znečišťující látku NO₂. V případě Polska to trvalo šest let a v případě Řecka devět let.

62 Komise byla úspěšná ve třech případech proti Řecku, Španělsku a Polsku, které postoupila SDEU z důvodů překročení mezních hodnot koncentrace látek znečišťujících ovzduší po uplynutí lhůty stanovené směrnicí o kvalitě vnějšího ovzduší (viz [tabulka 2](#)). Ve dvou případech byly koncentrace těchto látek překračovány i po vynesení rozsudku SDEU.

⁴⁵ Evropa, která chrání: Čistý vzduch pro všechny, [COM\(2018\) 330](#); výměna informací mezi EÚD a Komisí, květen 2024.

Tabulka 2 – Přehled řízení o nesplnění povinnosti vedených proti vybraným městům

Země a číslo řízení o nesplnění povinnosti	Znečišťující látka	Lhůta pro splnění mezní hodnoty podle směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší	Rok, v němž bylo zahájeno řízení o nesplnění povinnosti	Pokračovalo překračování mezních hodnot i v dalším období (údaje za rok 2023)?	Rok a referenční číslo věci SDEU
Polsko (Krakov) INFR(2008)2199	PM ₁₀	2005	2009	ano	2018 C-336/16
Španělsko (Barcelona) INFR(2015)2053	NO ₂	2010	2015	ne	2022 C-125/20
Řecko (Atény) INFR(2018)2361	NO ₂	2010	2019	ano	2023 C- 633/21

63 Nedodržování směrnice o hluku ve venkovním prostředí spočívá v tom, že nejsou vypracovány strategické hlukové mapy a akční plány. Tento problém se týká společně všech tří členských států a měst. V případě Polska bylo řízení o nesplnění povinnosti zahájeno v roce 2017 a skončilo vynesením rozsudku SDEU v roce 2023. Řízení o nesplnění povinnosti, která byla zahájena v letech 2016 a 2017 proti Španělsku a Řecku, nebyla SDEU dosud postoupena. V době konání auditu, kdy tato řízení stále probíhala, tedy žádná z těchto tří zemí nedodržovala příslušné požadavky směrnice o hluku ve venkovním prostředí.

Účinná řešení problému znečištění ovzduší a hlukové zátěže hledají města jen velmi obtížně

64 Členské státy by měly zavést opatření, která umožní řešit problém hluku a znečištění ovzduší.⁴⁶ Zabývali jsme se opatřeními ve vybraných městech, která byla předmětem našeho přezkumu, včetně opatření spolufinancovaných z prostředků EU, abychom byli schopni posoudit jejich přínos ke snižování znečištění ovzduší a hlukové zátěže. Analyzovali jsme také obtíže, které jsou s jejich prováděním spojeny a které ovlivňují jejich účinnost.

⁴⁶ Článek 23 směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší a článek 8 směrnice o národních emisních stromech.

Provedená opatření mají nejistou účinnost a jsou spojena se společenskými výzvami

65 Silniční doprava je jedním z hlavních přispěvatelů ke znečištění ovzduší a hlukové zátěži ve velkých městech EU, včetně těch, která jsme vybrali. Opatření plánovaná a prováděná ve městě by se proto měla zaměřit na odvětví dopravy. Prověřovali jsme, zda se díky uplatňovaným opatřením podařilo účinným způsobem snížit znečištění ovzduší a hlukovou zátěž.

Nízkoemisní zóny

66 Nízkoemisní zóna (NEZ) je jasně vymezená oblast, obvykle část města, která podléhá určitým podmínkám vstupu, které se liší podle typu vozidla (automobil, motocykl, autobus atd.) a jeho emisí. Účelem těchto zón je omezit provoz nejvíce znečišťujících vozidel. Nízkoemisní zóny (NEZ) začaly být zaváděny ve Švédsku, poprvé v roce 1996; v květnu 2024 bylo v EU 873 měst s aktivními nízkoemisními zónami a očekává se, že do roku 2025 přibude v EU dalších 25 měst.⁴⁷

67 Na úrovni EU nejsou nízkoemisní zóny (NEZ) harmonizovány, protože v souladu se zásadou subsidiarity musí být jejich provádění a systémy přístupu přizpůsobeny specifickým potřebám toho kterého města. Má se však za to, že nízkoemisní zóny (NEZ) jsou potenciálně účinné nástroje pro řešení místních problémů s kvalitou ovzduší a jako takové jsou **Komisi** podporovány a v aktualizované směrnici o kvalitě vnějšího ovzduší zahrnuty do orientačního seznamu opatření ke snížení znečištění ovzduší.⁴⁸

68 Zřizování NEZ ovlivňuje životy občanů i fungování podniků, a může se proto stát citlivou otázkou. Proti potenciálním přínosům čistšího ovzduší a menšího hluku lze například stavět nezbytnost pořízení nového vozidla nebo změnu navykklých způsobů v oblasti mobility. Po zavedení nízkoemisních zón (NEZ) mohou městské orgány čelit právním problémům z důvodu diskriminace nebo omezení přístupu a volného pohybu.⁴⁹ Na nízkoemisní zóny (NEZ) byly u vnitrostátních soudů podány stížnosti, které v některých případech vedly k tomu, že zavedení těchto zón bylo odloženo nebo zrušeno.

⁴⁷ Sadler Consultants Europe GmbH, www.urbanaccessregulations.eu, květen 2024.

⁴⁸ Příloha VIII část B bod 2 d) aktualizované směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší.

⁴⁹ Stanovisko generálního advokáta M. Bobka ve spojených věcech C-177/19 P až C-179/19 P, přednesené dne 10. června 2021.

69 V centru Atén mají do nízkoemisní zóny (NEZ) povolen vjezd soukromá vozidla podle jejich emisní normy Euro a typu použitého paliva. Vozidla, která tyto normy nesplňují, však mají do nízkoemisní zóny (NEZ) vjezd i nadále povolen ve střídavém režimu, podle poslední číslice na jejich státní poznávací značce (lichá/sudá) (viz [obrázek 11](#)). Účinnost přijatého opatření je tím snížena, protože do zóny mají i nadále povolen vjezd i ta nejvíce znečišťující vozidla. Kontroly dodržování tohoto režimu jsou navíc spíše fyzické než automatizované, například za využití kamerového systému.

70 Zatímco španělské právní předpisy v souladu se španělským plánem pro oživení a odolnost vyžadují, aby města s více než 50 000 obyvateli zřídila do konce roku 2023 nízkoemisní zóny (NEZ),⁵⁰ v Barceloně je taková zóna zavedena již od 1. ledna 2020. EU toto opatření podpořila částkou 3 milionů EUR. Barcelonská nízkoemisní zóna pokrývá 76 % města a k uplatňování omezení vjezdu vozidel docházelo postupně (viz [obrázek 7](#)).

71 Podle následné zprávy⁵¹ se znečištění dopravy v Barceloně po zavedení NEZ snížilo. Výsledky jsou nicméně ovlivněny menším provozem v době koronavirové pandemie. Z naší analýzy rovněž vyplývá, že koncentrace NO₂ v Barceloně v určité míře klesala již dlouho před zavedením NEZ (viz [obrázek 7](#)).

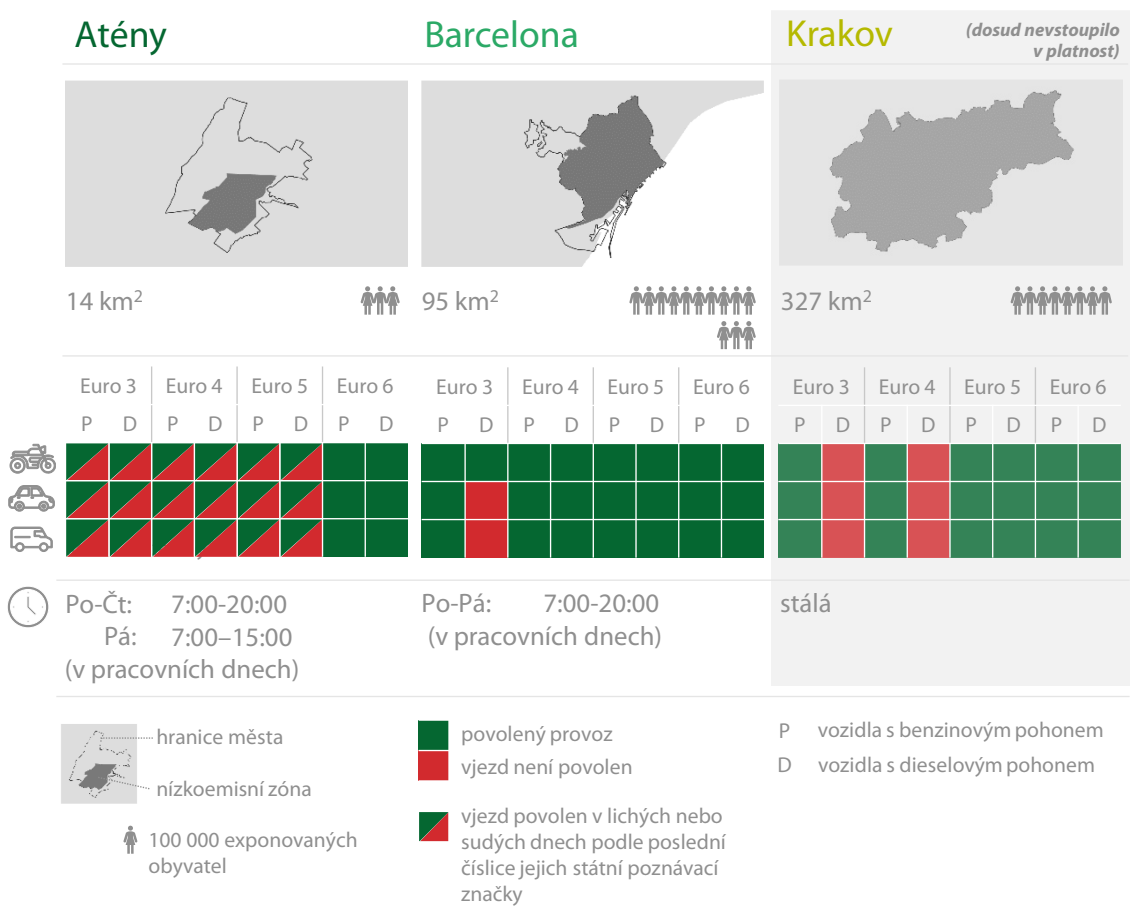
72 Zavedení NEZ v Barceloně provázela řada problémů. V březnu 2022 zrušil Vrchní soud Katalánska městskou vyhlášku o zřízení výlučné nízkoemisní zóny. Důvodů bylo více: neuspokojivá analýzy alternativ, dopadů tohoto opatření a toho, jak by omezení ovlivnila skupiny občanů s menšími ekonomickými možnostmi. Město Barcelona proto muselo zavést NEZ na základě nové městské vyhlášky, která vzala rozsudek soudu v úvahu, a na základě toho byly pro vjezd do této zóny zavedeny výjimky pro zranitelné sociální skupiny. V době auditu se město ještě nerozhodlo, zda nebo jakým způsobem stávající NEZ rozšíří.

⁵⁰ Zákon č. 7/2021 ze dne 20. května 2021 o změně klimatu a transformaci energetiky.

⁵¹ *Low emission zone inside Barcelona's ring roads, monitoring report, 2022.*

73 Krakov měl v úmyslu zřídit NEZ, která by zahrnovala celé město, a to od července 2024. Podmínky omezující vjezd vozidel měly být zavedeny ve dvou fázích podle data registrace vozidla a podle jeho emisní normy Euro a používaného paliva (viz [obrázek 11](#)). V usnesení o zavedení NEZ však nebyly přesně stanoveny hranice zóny a způsob organizace dopravy. Městské orgány navíc neprovedly analýzu socioekonomických přínosů a nákladů na zavedení NEZ.⁵² V lednu 2024 Wojvodský správní soud v Krakově [zrušil](#) usnesení o zřízení NEZ a v době auditu bylo stále nejisté, zda a kdy bude NEZ zřízena.

Obrázek 11 – Koncepční přístupy k nízkoemisním zónám



Zdroj: EÚD na základě informací poskytnutých vnitrostátními orgány a veřejně dostupných údajů.

⁵² Zpráva o opatřeních ke snížení znečištění dopravy ve městech, NIK, 2024.

Superbloky / zelené osy

74 Superblok je urbanistická koncepce, která přeměňuje ulice sloužící motorovým vozidlům na prostory (mezi bloky domů), kde mají chodci a cyklisté přednost před automobily. Tyto superbloky jsou osázeny vegetací, která umožňuje omezit znečištění ovzduší a hlukovou zátěž a snižovat teplotu. Podle jedné [studie z roku 2022](#) se toto řešení potenciálně obecně hodí až pro 40 % ulic některých měst. Komise považuje superbloky za nástroj, který by mohl nabídnout účinné řešení místních problémů s kvalitou ovzduší, a v aktualizované směrnici o kvalitě vnějšího ovzduší jsou proto uvedeny v orientačním seznamu opatření ke snížení znečištění ovzduší.⁵³

75 V Barceloně byl projekt superbloku zahájen v roce 2006 a postupem času se z něho stal projekt zelených os, tj. cílem již nebyly „bloky domů“, nýbrž „sít zelených ulic“ po celém městě. Díky projektu zelených os, který podpořila EU v rámci projektu Nástroje pro oživení a odolnost a poskytla na něj finanční prostředky ve výši 25,9 milionu EUR, mělo vzniknout 33 km „zelených ulic“ a tento záměr byl v době auditu splněn ze 14 %.

Ilustrace 1 – Zelená osa *Consell de Cent* v Barceloně



Zdroj: EÚD.

⁵³ Příloha VIII, část B bod 2 písm. d) směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší.

76 Výsledky, které toto opatření dosud přineslo, jsou smíšené. Na některých místech byl prokázán pozitivní dopad na kvalitu ovzduší i na hladinu hluku, např. v superbloku Sant Antoni, kde se hladina NO₂ snížila o 25 %, množství PM₁₀ o 17 %⁵⁴ a celkově poklesla i hladina hluku. Jinde, např. v superbloku Horta, byl dopad na kvalitu ovzduší buď zcela okrajový, nebo se koncentrace znečištění ovzduší reálně zvýšila.

77 Očekává se, že výsledný environmentální přínos celého tohoto projektu bude spočívat v tom, že do roku 2030 se sníží koncentrace NO₂ přibližně o 30 %⁵⁵. Skutečný výsledek bude záviset na tom, zda se podaří zelené osy realizovat podle plánu, což nemusí být snadné, protože městské orgány na konci roku 2022 rozvoj nových úseků zelených os pozastavily.

78 V době konání tohoto auditu vydal navíc místní správní soud rozsudky,⁵⁶ které stanoví, že s ohledem na význam budování zelených os by město mělo nejprve upravit své dokumenty týkající se strategického plánování. Budou-li tyto rozsudky potvrzeny, dotčené zelené osy budou muset být obnoveny do původního stavu.

79 Provádění tohoto opatření s sebou přineslo i další výzvy. Dopravní omezení [vedla](#) k 33 % nárůstu komerčních aktivit v rámci jednoho ze superbloků, ve kterém tak vznikly nové zdroje především nočního hluku, např. bary a restaurace. Zatímco ochlazení ulic v oblasti, ve které byl tento projekt realizován, přineslo místním obyvatelům výhody, z hlediska čistoty ovzduší a snížení hluku byl výsledek opačný: v okolních ulicích se kvalita ovzduší zhoršila a vzrostly hladiny hluku.⁵⁷

⁵⁴ *Results report on the environmental and health effects of the superblock model in Barcelona*, projekt Salut Als Carrers (SAC), Agència de Salut Pública de Barcelona, Barcelona, 2021.

⁵⁵ *Assessment report on the environmental effects of the Barcelona's superblock in the Eixample district*, ERF, 2022.

⁵⁶ Rozsudek č. 233/2024 ze dne 5. září 2023, rozsudek č. 142/2024 ze dne 30. dubna 2024 a rozsudek č. 151/2024 ze dne 19. dubna 2024.

⁵⁷ *Results report on the environmental and health effects of the superblock model in Barcelona*, projekt Salut Als Carrers (SAC), Agència de Salut Pública de Barcelona, 2021.

Elektromobilita

80 V Aténách se orgány zaměřují na opatření, která mají řešit problém znečištění způsobovaného dopravou, protože Řecko má jeden z nejstarších vozových parků v EU; průměrné stáří automobilů je zde 17 let. Městské orgány vypracovaly pro Atény plán městské mobility na rok 2021, jehož cílem bylo mimo jiné zlepšení veřejné dopravy a posílení elektromobility. Plánovaná opatření zahrnují vytvoření jízdních pruhů pro autobusy a jízdní kola, instalaci dobíjecích stanic pro elektrická vozidla, rozvoj čistých prostředků veřejné dopravy a podporu většího využívání elektrických jízdních kol. Konstatovali jsme, že o některá plánovaná opatření je malý zájem, což svědčí o problémech, s nimiž se město při provádění těchto opatření potýká (viz [rámeček 3](#)).

Rámeček 3

Řecko – malý zájem o projekt elektromobility financovaný z prostředků EU

Cílem projektu financovaného z Nástroje pro oživení a odolnost, který spravuje řecké ministerstvo infrastruktury a dopravy, je podpora elektromobility. Tento projekt byl zahájen v roce 2021 a dokončen by měl být do konce roku 2025.

Jedním z cílů jednoho z jeho dílčích projektů bylo zajistit do konce roku 2025 instalaci 4 500 veřejně přístupných dobíjecích stanic (s příspěvím EU ve výši 79,8 milionu EUR). Do poloviny dubna 2024 byly podány žádosti na pouhých 459 dobíjecích stanic, což představuje pouze 10 % jejich konečného cílového počtu.

Cílem jiného dílčího projektu byla obnova vozového parku taxislužby (s příspěvím EU ve výši 40 milionů EUR). Cílem bylo nahradit stará vozidla taxislužby 1 770 elektromobily. Do poloviny dubna 2024 bylo předloženo pouze 110 žádostí, což představuje pouze 6 % konečného cílového počtu.

U obou dílčích projektů je časový rámec pro splnění cílů krátký, neboť projektové žádosti lze podávat pouze do 31. srpna 2025.

Ilustrace 2 – Vozidla taxislužby v Aténách



© stock.adobe.com/Sergii Figurnyi

Účinnost opatření zhoršovala špatná koordinace

81 Problém znečištění ovzduší má ze své podstaty přeshraniční rozměr. Emise některých látek znečišťujících ovzduší, jako jsou částice nebo prekurzory ozonu, vznikající v jednom regionu nebo zemi mohou mít nepříznivý dopad na kvalitu ovzduší v jiném regionu nebo zemi, a proto by přijatá opatření měla být koordinována s příslušnými orgány v sousedních oblastech.⁵⁸ Nezbytným předpokladem účinnosti opatření je rovněž koordinace opatření na různých správních úrovních. Ve vybraných městech jsme prověřovali, zda tyto orgány vzájemně spolupracují na zvyšování účinnosti svých opatření.

82 V Krakově je hlavním zdrojem znečištění PM₁₀ a PM_{2.5} spalování tuhých paliv pro účely vytápění domácností. Místní orgány již řadu let organizují program (viz [rámeček 4](#)) na snížení těchto emisí ve městě, který nabízí různé druhy finančních pobídek s cílem přesvědčit občany, aby nahradili znečišťující topná zařízení čistšími. V důsledku toho bylo ve městě vyměněno 45 000 starých topných systémů a v provozu jich zůstalo pouze 200. V zájmu maximalizace dopadu zavedl Krakov v roce 2019 v celém městě zákaz vytápění za pomoci tuhých paliv (např. uhlí a dřevo).

Rámeček 4

Zavádění méně znečišťujících kotlů v Krakově

Projekt PONE ZIT financovaný z prostředků EU (příspěvek EU činil 0,7 milionu EUR), který je menší součástí uvedeného městského programu, podpořil výměnu domácích topných zařízení na tuhá paliva za jejich ekologičtější alternativy. Během doby trvání projektu (od října 2016 do března 2020) bylo vyměněno 334 starých topných zařízení a ekologický dopad v podobě snížení emisí částic umožnil dosažení cílové hodnoty.

83 V důsledku přijatých opatření se koncentrace PM₁₀ a PM_{2.5} v Krakově v několika uplynulých letech výrazně snížily, ale potíže s dodržováním mezních hodnot EU pro částice má toto město i nadále (viz [obrázek 7](#) a [příloha I](#)). Důvodem je rovněž dopad znečištění způsobeného sousedními městy a regiony, které podobná opatření nepřijaly. Například množství PM_{2.5} v látkách znečišťujících ovzduší, které pocházejí z oblastí mimo Krakov, představuje přibližně 50 % koncentrace mezní hodnoty⁵⁹.

⁵⁸ Článek 25 směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší.

⁵⁹ Plán kvality ovzduší pro malopolský region, 2023.

Obrázek 3 – Smog v Krakově



Zdroj: EÚD, 2023.

84 V Aténách nejsou za řízení a zlepšování kvality ovzduší přímo odpovědné městské orgány, nýbrž ministerstvo životního prostředí a energetiky. Opatření k řešení problému znečištění ovzduší přijímají i některé další ústřední orgány, jako je ministerstvo infrastruktury a dopravy.

85 Zjistili jsme, že jejich vzájemná koordinace je nedostatečná a že ministerstva a městské zastupitelstvo nemají jasně rozdělené úkoly. Dokladem toho je skutečnost, že město a ministerstvo vypracovaly plány na provedení opatření pro instalaci elektrických dobíjecích stanic v Aténách (viz bod **rámeček 3** a bod **80**) bez jakékoli spolupráce nebo koordinace.

86 V Barceloně je problém spojený s omezováním osobní automobilové dopravy ve prospěch méně znečišťujících druhů dopravy (metro, autobus, jízdní kolo) způsoben nedostatečnou propojeností alternativních dopravních prostředků mezi městem a obcemi. Zatímco dopravní infrastruktura v Barceloně je poměrně rozvinutá a široce využívaná, obyvatelé dojíždějící z okrajovějších částí metropolitní oblasti (Velká Barcelona) stále ještě často spoléhají na používání soukromých automobilů.

87 Význam koordinace mezi různými úrovněmi správy dokládají také vysoké hodnoty ozonu zaznamenané v katalánské oblasti Vic (nacházející se 65 km severně od Barcelony), v níž je zaznamenaný nejvyšší počet případů překročení prahové hodnoty ozonu ve Španělsku za rok. Výzkum⁶⁰ ukázal, že má-li být dosaženo výrazného snížení koncentrace ozonu v této oblasti, musí město Barcelona přijmout opatření, která omezí množství jeho prekurzorů.

Nedostatečné posuzování výsledků projektů financovaných z prostředků EU

88 Projekty financované Evropskou unií by měly dosáhnout svých plánovaných a měřitelných cílů. Prověřovali jsme vybrané projekty (viz [příloha II](#)), abychom zjistili, zda tyto projekty byly realizovány a jak přispěly ke snížení znečištění ovzduší a hlukové zátěže.

89 Všechna tři města, která jsme vybrali, využívají v rámci řešení problému znečištění ovzduší a hlukové zátěže různé fondy EU. Většina projektů v oblasti mobility a infrastruktury, které jsme kontrolovali, se zaměřovala na zdroje znečištění, a přestože jejich hlavní cíle nemusely být přímo spojeny se znečištěním ovzduší a hlukovou zátěží, vnitrostátní orgány i Komise uznaly, že se jedná o projekty v tomto ohledu významné (viz bod [15](#)).

90 Navzdory potenciálnímu přínosu těchto projektů zaměřených na snížení znečištění ovzduší a hlukovou zátěž jsme zjistili, že v 9 z 11 případů nebylo prováděno měření jejich hmatatelných dopadů (viz [rámeček 5](#)). To znamená, že účinnost těchto opatření z hlediska snižování znečištění ovzduší a hlukové zátěže nelze posoudit, takže při plánování opatření, která mají zajistit dosažení cílů v oblasti zlepšování kvality ovzduší a snižování hladiny hluku, mohou vznikat mezery.

⁶⁰ Massagué et al., 2005–2017 ozone trends and potential benefits of local measures as deduced from air quality measurements in the north of the Barcelona metropolitan area, Atmos. Chem. Phys., 19, 7445–7465, 2019.

Rámeček 5

Neplánovaný a neměřený dopad

V Krakově se projekt financovaný z prostředků EU (příspěvek EU ve výši 28,8 milionu EUR v běžných cenách) týkal rozvoje trasy Łagiewnicke, což je jedna z největších investic do infrastruktury v Krakově. Projekt spočíval ve výstavbě 2,6 km dlouhé tramvajové trati, včetně stanic metra a protihlukových stěn. Ekologický účinek v podobě snížení emisí NO₂ nebo hladin hluku vlivem omezení dopravy však nebyl plánován ani měřen, a nelze jej tudíž prokázat.

Závěry a doporučení

91 EU ve své politice usiluje o snižování znečištění ovzduší a hlukové zátěže. Zjistili jsme, že navzdory tomu, že pravidla EU platí již mnoho let, opatření přijatá Komisí a vybranými členskými státy nejsou z hlediska ochrany občanů a životního prostředí před znečištěním ovzduší a hlukovou zátěží stále ještě dostatečně účinná.

92 Ve třech vybraných městech EU jsme zjistili v provádění právních předpisů EU týkajících se znečištění ovzduší a hlukové zátěže jak úspěchy, tak nedostatky (viz body 22–63). Kvalita ovzduší se zlepšuje, ale normy EU pro kvalitu ovzduší nejsou ve třech vybraných městech důsledně dodržovány. Teprve v nedávné době se přiblížily k mezním hodnotám EU, které se však v souvislosti s jejich sbližováním s vědecky podloženými hodnotami doporučenými Světovou zdravotnickou organizací (WHO) brzy zpřísní. To znamená, že tato města budou muset v nadcházejících letech své úsilí o splnění nových norem EU zvýšit (viz body 23–29).

93 Emise látek znečišťujících ovzduší v navštívených členských státech klesají, ale nebudou-li v plném rozsahu provedena všechna stávající i dodatečná opatření a nebudou-li tato opatření účinná, je splnění budoucích závazků v oblasti snižování emisí nepravděpodobné (viz body 30–34).

94 Konstatujeme rovněž, že prahové hodnoty pro vykazování hladiny hluku se vztahují pouze na část obyvatelstva EU, která může být vystavena škodlivým hladinám hluku. Na rozdíl od pravidel EU pro kvalitu ovzduší neexistují žádné mezní ani cílové hodnoty EU pro snižování hluku (viz body 36–38).

95 Pokrok, jehož bylo dosaženo v oblasti snižování hlukové zátěže, se posuzuje obtížně. Důvodem jsou zejména nedostatky a zpoždění při posuzování a vykazování rozsahu hluku ze strany většiny členských států EU. V důsledku toho, že se neprovádí pravidelné hlukové mapování, nemají orgány povědomí o rozsahu problému, a tedy ani o tom, v jaké míře jsou občané vystaveni škodlivým hladinám hluku (viz body 40–44). Na základě odhadů Evropské agentury pro životní prostředí lze soudit, že splnění cíle nulového znečištění do roku 2030, pokud jde o snížení hluku, je nepravděpodobné a že počet osob chronicky rušených hlukem z dopravy se může dokonce zvýšit (viz bod 45).

96 Právní předpisy EU vyžadují, aby města vypracovala plány a přijala různá opatření, která umožní problém znečištění ovzduší a hlukové zátěže řešit. Zjistili jsme, že v některých případech vznikly akční plány se zpožděním, nebo nebyly vypracovány vůbec. Neúčinné akční plány znemožňují včas a účinně reagovat na problém znečištění ovzduší a hlukové zátěže a v případě, že takový akční plán vůbec neexistuje, může docházet k přijímání nekoordinovaných, nebo dokonce překrývajícím se opatřením (viz body 47–55).

97 Zjistili jsme, že protihluková opatření nejsou ve vybraných městech považována za prioritu a že v lepším případě jsou prováděna pouze částečně (viz body 41–42, 44 a 53–55). Skutečnost, že v EU nejsou stanoveny žádné cíle v oblasti snižování hluku, podle našeho názoru nevede členské státy k tomu, aby opatření k účinnému snížení hlukové zátěže pokládaly za svou prioritu. Na základě srovnání účinnosti směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší a směrnice o národních emisních stropích se směrnici o hluku ve venkovním prostředí jsme dospěli k závěru, že stanovení norem kvality ovzduší a vnitrostátních cílů pro snižování emisí na úrovni EU má z hlediska lepší kvality ovzduší pozitivní účinky (viz body 27–29 a 32).

Doporučení – Zvýšit prioritu opatření proti hlukové zátěži

Komise by měla posoudit proveditelnost:

- a) zavedení cílů EU pro snížení hluku a hlukové limity v rámci směrnice o hluku ve venkovním prostředí;
- b) stanovení takových prahových hodnot pro vykazování expozice hluku, které se budou co nejvíce přibližovat prahovým hodnotám, jež doporučuje Světová zdravotnická organizace (WHO).

Cílové datum provedení: 2029

98 Komise je povinna aktivně monitorovat a řešit všechny případy, kdy členské státy nedodržují právní předpisy EU. Zjistili jsme, že strategický nástroj Komise, konkrétně řízení o nesplnění povinnosti, představuje zdoluhavý proces, který není účinně nezajišťuje dodržování pravidel EU týkajících se znečištění ovzduší a hlukové zátěže ve vybraných městech. V důsledku toho, že členské státy nedodržují právní předpisy EU, není úsilí o zmírňování znečištění ovzduší a hlukové zátěže a omezení s tím souvisejícího negativního dopadu na zdraví občanů EU ve vybraných městech plně účinné (viz body 56–63).

99 Zjistili jsme, že s prováděním účinných opatření mají vybraná města značné potíže (viz body 64–90). Některá řešení vedla k částečnému snížení znečištění ovzduší a hlukové zátěže. V jiných případech se sice problém v daném místě vyřešit podařilo, ale v přilehlých oblastech se znečištění ovzduší a hluková zátěž zvýšila (viz body 71, 77–79). Dlouhodobá účinnost těchto opatření je nejistá, neboť jejich realizace narážela na nedostatečné plánování, které vedlo buď k tomu, že část obyvatelstva toto opatření nepřijala, nebo k tomu, že zájem o toto opatření byl velmi nízký. Opatření jsou pak ve výsledku realizována v menším rozsahu nebo je jejich realizace odložena (viz body 73, 78 a 80).

100 Zaznamenali jsme také nedostatečnou regionální koordinaci, která je nezbytným předpokladem nalezení účinného řešení přeshraničních toků látek znečišťujících ovzduší, jako jsou prekursorů ozonu nebo částice, a zajištění toho, aby opatření přinášela požadované výsledky. Účinnost opatření přijatých v rámci správních hranic města je tím značně oslabena, neboť samotná města nemohou zabránit znečišťování, které vzniká někde jinde (viz body 81–87).

101 V neposlední řadě jsme zaznamenali, že projekty financované z prostředků EU, které se alespoň částečně zaměřovaly na řešení problému znečištění ovzduší a hlukové zátěže, často postrádají ukazatele, které by umožnily posoudit jejich přínos k řešení těchto problémů (viz body 88–90).

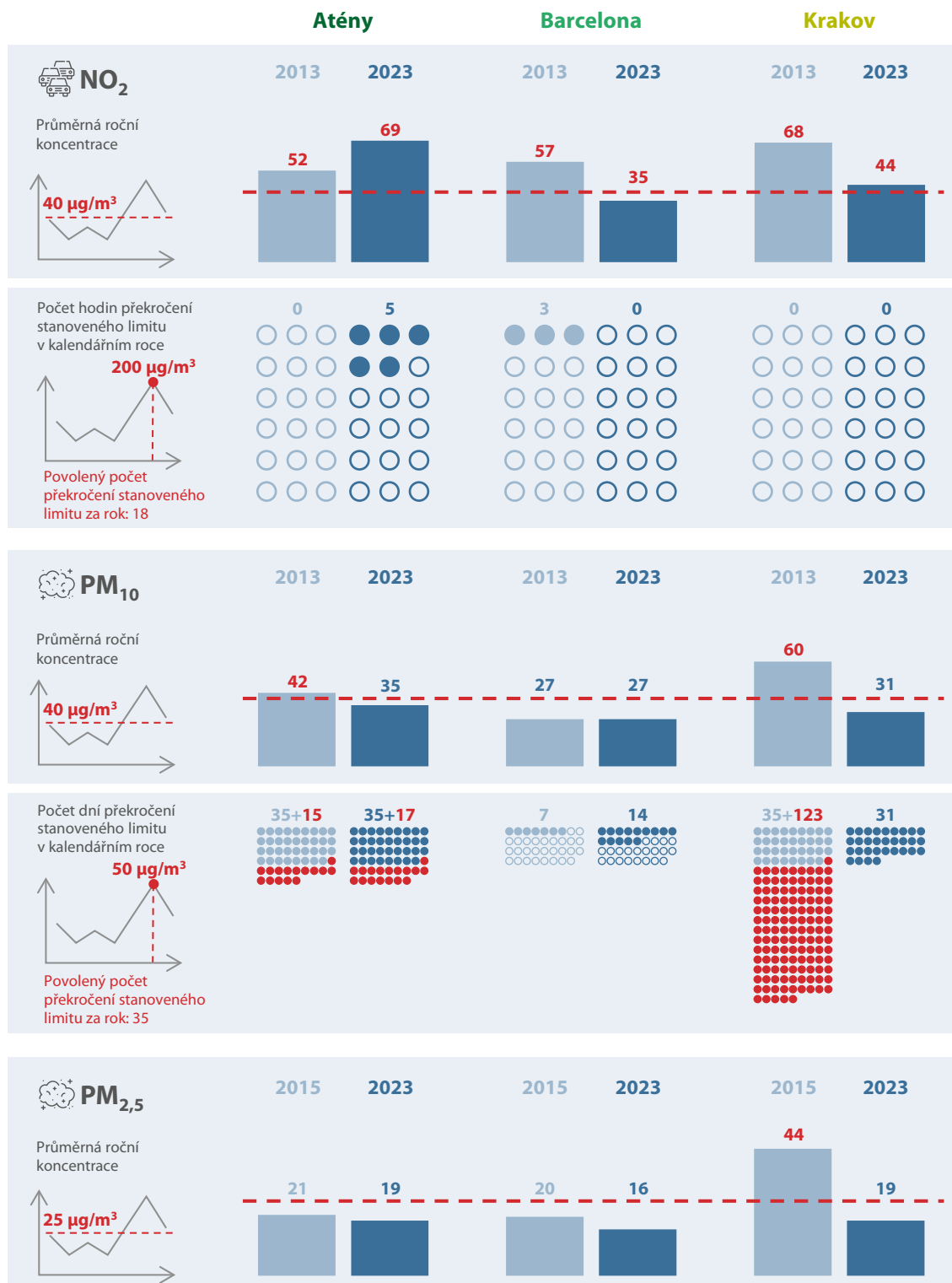
Tuto zprávu přijal senát I, jemuž předsedá Joëlle Elvingerová, členka Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 20. listopadu 2024.

Za Účetní dvůr

Tony Murphy
předseda

Přílohy

Příloha I – Dodržování mezních hodnot EU ve vybraných městech





Poznámka k příloze I: uvedené hodnoty NO₂, PM₁₀ a PM_{2,5} představují nejvyšší průměrnou roční koncentraci ve městě na základě vykázaných údajů z jeho měřicích stanic bez jakéhokoli příspěvku z přírodních zdrojů. Pro Atény nejsou za roky 2013 a 2014 k dispozici žádné cílové hodnoty O₃. Hodnoty O₃ představují počet dnů překročení dlouhodobého cíle stanoveného ve směrnici o kvalitě vnějšího ovzduší, ačkoli není stanovena žádná lhůta, během níž by měl být dlouhodobý cíl splněn.

Zdroj: EÚD na základě dostupných údajů EEA poskytnutých členskými státy.

Příloha II – Kontrolované projekty

Počet	Město	Název projektu	Příspěvek EU a zdroj (v mil. EUR)	Typ projektu	Ukazatele znečištění ovzduší a hlukové zátěže
1	Atény	Urbanistická úprava třídy Irinis III	0,5 (ESI fondy)	Zelená infrastruktura	Ano
2	Atény	Rozšíření metra v Aténách na trase Haidari–Pireus	295,3 (ESI fondy)	Infrastruktura	Číslo
3	Atény	Elektromobilita (hustá síť nabíjecích stanic, městské autobusy na elektrický pohon, elektromobilní taxislužba)	220,0 (RRF)	Infrastruktura	Číslo
4	Atény	LIFE Index-Air, Vývoj integrovaného nástroje pro řízení expozice pro snížení množství částic v ovzduší	0,8 (LIFE)	Výzkum	–
5	Atény	Plán kvality ovzduší a vybavení a postupy pro národní laboratoř kvality ovzduší při ministerstvu životního prostředí a energetiky	0,2 (ESI fondy)	Plány, vybavení	–
6	Barcelona	Zelené osy a plochy v Eixample	25,9 (RRF)	Zelená infrastruktura	Číslo
7	Barcelona	NEZ v Barceloně	3,0 (RRF a ESI fondy)	Infrastruktura	Číslo
8	Barcelona	Stanice metra Ernest Lluch	16,7 (ESI fondy)	Infrastruktura	Číslo
9	Barcelona	Bicivia	13,1 (ESI fondy)	Infrastruktura	Číslo
10	Krakov	Nízkoemisní program pro město Krakov	0,7 (ESI fondy)	Vytápění	Ano
11	Krakov	Park Zabłocie – Nádraží Wisła	0,3 (ESI fondy)	Zelená infrastruktura	Číslo
12	Krakov	Tramvajová linka na Łagiewnické trase	28,8 (ESI fondy)	Infrastruktura	Číslo
13	Krakov	Orientovaný na občany: přizpůsobení měst zítřku	0,5 (LIFE)	Zelená infrastruktura	Číslo
			605,8		

Zdroj: EÚD na základě údajů poskytnutých členskými státy.

Použité zkratky

AAQD: směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší

EEA: Evropská agentura pro životní prostředí

END: směrnice o hluku ve venkovním prostředí

NECD: směrnice o národních emisních stropích

NEZ: nízkoemisní zóna

NH₃: amoniak

NMVOC: nemethanové těkavé organické sloučeniny

NO₂: oxid dusičitý

O₃: přízemní ozon

PM: částice

RRF: Nástroj pro oživení a odolnost

SFEU: Smlouva o fungování Evropské unie

SO₂: oxid siřičitý

WHO: Světová zdravotnická organizace

Glosář

Aglomerace: městská oblast s vysokou hustotou obyvatelstva. V kontextu EU má aglomerace pro účely směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší více než 250 000 obyvatel a pro účely směrnice o hluku ve venkovním prostředí 100 000 obyvatel.

Emisní normy Euro: normy pro emise z lehkých vozidel definované v řadě právních předpisů EU (Euro 1 až Euro 6).

LIFE: finanční nástroj, který podporuje provádění environmentální a klimatické politiky EU prostřednictvím spolufinancování projektů v členských státech.

Plán kvality ovzduší: dokument vypracovaný členským státem pro zóny kvality ovzduší, v nichž koncentrace látek znečišťujících ovzduší překračuje mezní nebo cílovou hodnotu EU.

Řízení o nesplnění povinnosti: řízení, kterým Komise v různých fázích podniká kroky proti členskému státu EU, jenž neplní své povinnosti stanovené v právních předpisech EU.

Strategická hluková mapa: grafické znázornění celkové expozice dané oblasti hluku z konkrétních zdrojů.

Subsidiarita: zásada, podle níž EU přijímá opatření, pouze pokud je takový postup účinnější než opatření přijatá na národní, regionální nebo místní úrovni.

Zdravotní zátěž: Světová zdravotnická organizace měří, do jaké míry ovlivňují různá onemocnění život v dané populaci, a to na základě úmrtnosti (roky nedožití v důsledku předčasného úmrtí) a nemocnosti (roky života zatíženého onemocněním).

Zóna kvality ovzduší: zeměpisná oblast, jako je aglomerace, která představuje část území vymezenou členským státem pro účely posuzování a monitorování kvality ovzduší.

Odpovědi Komise

<https://www.eca.europa.eu/cs/publications/sr-2025-02>

Harmonogram

<https://www.eca.europa.eu/cs/publications/sr-2025-02>

Auditní tým

Účetní dvůr ve svých zvláštních zprávách informuje o výsledcích auditů politik a programů EU či tématech z oblasti správy a řízení zaměřených na konkrétní oblasti rozpočtu. Vybírá a koncipuje tyto auditní úkoly tak, aby byl jejich dopad co největší, a zohledňuje přitom rizika pro výkonnost nebo zajištění souladu s předpisy, objem příslušných příjmů či výdajů, očekávaný vývoj, politické zájmy a zájem veřejnosti.

Tento audit výkonnosti provedl auditní senát I, který se zaměřuje na udržitelné využívání přírodních zdrojů a jemuž předsedá členka EÚD Joëlle Elvingerová. Audit vedl člen Účetního dvora Klaus-Heiner Lehne a podporu mu poskytovali vedoucí kabinetu Thomas Arntz a tajemník kabinetu Marc-Oliver Heidkamp, vyšší manažer Emmanuel Rauch, vedoucí úkolu Katarzyna Radecká-Morozová a auditoři Milan Šmíd, Anna Zalegová, Vasileia Kalafatiová a Jonas Kathage. Jazykovou podporu poskytovala Laura McMillanová a administrativní podporu zajišťovala Judita Frangežová.



Zleva doprava: Judita Frangežová, Jonas Kathage, Katarzyna Radecka-Morozová, Marc-Oliver Heidkamp, Klaus-Heiner Lehne, Emmanuel Rauch, Anna Zalegová, Milan Šmíd a Vasileia Kalafatiová.

AUTORSKÁ PRÁVA

© Evropská unie, 2025

Politiku opakovaného použití dokumentů Evropského účetního dvora (EÚD) upravuje [rozhodnutí Evropského účetního dvora 6-2019](#) o politice týkající se veřejně přístupných dat a opakovaném použití dokumentů.

Pokud není uvedeno jinak (například v jednotlivých upozorněních o ochraně autorských práv), je obsah EÚD vlastněný EU předmětem licence [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Opakované použití je tedy obecně povoleno za podmínky, že je uveden zdroj a případné změny jsou označeny. Osoby opakovaně používající obsah EÚD nesmí měnit jeho původní význam či sdělení. EÚD nenese za jakékoli důsledky opakovaného použití odpovědnost.

Pokud konkrétní obsah zobrazuje identifikovatelné fyzické osoby, například na fotografiích zaměstnanců EÚD, nebo zahrnuje díla třetích stran, je nutno získat další povolení.

Je-li takové povolení poskytnuto, ruší a nahrazuje výše uvedené obecné povolení a musí jasně uvádět veškerá omezení týkající se použití.

K použití nebo reprodukci obsahu, který není ve vlastnictví EU, může být nezbytné požádat o svolení přímo držitele autorských práv.

Obrázek 2 v rámečku 3: © [stock.adobe.com/Sergii Figurnyi](https://stock.adobe.com/Sergii_Figurnyi).

Obrázky 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 11, a příloha I – ikony a obrázky: tyto obrázky byly vytvořeny s použitím zdrojů z platformy [Flaticon.com](https://flaticon.com). © Freepik Company S.L. Všechna práva vyhrazena.

Programové vybavení nebo dokumenty, na něž se vztahují práva průmyslového vlastnictví, jako patenty, ochranné známky, zapsané (průmyslové) vzory, loga a názvy, jsou z politiky EÚD pro opakované použití vyloučeny.

Internetové stránky orgánů a institucí Evropské unie využívající doménu europa.eu obsahují odkazy na stránky třetích stran. Protože nad jejich obsahem nemá EÚD žádnou kontrolu, doporučujeme seznámit se s jejich vlastními zásadami ochrany soukromí a politikou v oblasti autorských práv.

Použití loga EÚD

Logo EÚD nesmí být použito bez předchozího souhlasu EÚD.

JAK CITOVAT

Evropský účetní dvůr, [zvláštní zpráva 02/2025](#): „Znečištění měst v EU – Města mají čistší vzduch, ale jsou stále příliš hlučná“, Úřad pro publikace Evropské unie, 2025.

HTML	ISBN 978-92-849-3689-2	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/7082056	QJ-01-24-041-CS-Q
PDF	ISBN 978-92-849-3690-8	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/9071806	QJ-01-24-041-CS-N

Znečištění ovzduší a hluk mohou poškozovat naše zdraví, zejména v městských oblastech, kde žije většina občanů EU. Kontrolovali jsme, jak vybraná města provádějí pravidla EU koncipovaná za účelem lepší ochrany zdraví. Zjistili jsme, že i když kvalita ovzduší se zlepšuje, normy kvality ovzduší nejsou vždy dodržovány nebo byly splněny teprve v nedávné době. Rovněž jsme zjistili, že města jsou stále příliš hlučná. Skutečnost, že v EU nejsou stanoveny žádné cíle v oblasti snižování hluku, podle našeho názoru nevede členské státy k tomu, aby opatření ke snížení hlukové zátěže pokládaly za svou prioritu. Konstatujeme rovněž, že prahové hodnoty pro vykazování hladiny hluku se vztahují pouze na část obyvatelstva EU, která může být škodlivým hladinám hluku vystavena. Doporučujeme opatření ke snížení škodlivých hladin hluku.

Zvláštní zpráva EÚD podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce Smlouvy o fungování EU.



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace
Evropské unie

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUCEMBURSKO

Tel.: +352 4398-1

Dotazy: eca.europa.eu/cs/contact
Internetová stránka: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors