

Zvláštní zpráva

Znečištění ovzduší: naše zdraví stále není dostatečně chráněno

(podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce SFEU)



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

AUDITNÍ TÝM

Účetní dvůr ve svých zvláštních zprávách informuje o výsledcích auditů politik a programů EU či témat z oblasti správy a řízení zaměřených na konkrétní oblasti rozpočtu. Účetní dvůr vybírá a koncipuje tyto auditní úkoly tak, aby byl jejich dopad co nejvyšší, a zohledňuje přitom rizika pro výkonnost a 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 člen EÚD Nikolaos Milionis. Audit vedl člen Účetního dvora Janusz Wojciechowski a podporu mu poskytovali vedoucí kabinetu Kinga Wiśniewská-Daneková, atašé kabinetu Katarzyna Radecká-Morozová, vyšší manažer Colm Friel, vedoucí úkolu João Coelho, zástupce vedoucího úkolu Frédéric Soblet a auditoři Vivi Niemenmaaová, Blanka Happachová, Jan Kubát, Joachim Otto, Lorenzo Pirelli, Radostina Simeonovová a Anna Zalegová a asistentka Rachel O'Dohertyová. Jazykovou podporu zajišťovali Hannah Critophová, Marek Říha, Mila Todorovová a Mark Smith.



Zleva doprava: Jan Kubát, Blanka Happachová, Joachim Otto, Kinga Wiśniewská-Daneková, Katarzyna Radecká-Morozová, Janusz Wojciechowski, Frédéric Soblet, Anna Zalegová, Vivi Niemenmaaová, Colm Friel, João Coelho, Lorenzo Pirelli.

OBSAH

	Body
Glosář a zkratky	
Shrnutí	I–V
Úvod	1–13
Proč je otázka znečištění ovzduší důležitá	1
Nejvíce jsou postiženi lidé ve městech	2
Co zkracuje lidské životy a jak?	3–5
Co dělá EU?	6–13
Rozsah a koncepce auditu	14–17
Zjištění	18–81
Normy směrnice jsou mírnější, než by odpovídalo důkazům o vlivu znečištění ovzduší na zdraví	18–27
Většina členských států neprovedla účinně směrnici o kvalitě vnějšího ovzduší	28–47
a ustanovení týkající se měření kvality ovzduší poskytují takovou míru flexibility, která činí ověřování obtížným	30–35
zatímco plány kvality ovzduší nejsou koncipovány jako účinný monitorovací nástroj	36–47
Komise se při kontrole dodržování směrnice potýká s omezeními a proces jejího prosazování je pomalý	48–54
Některé politiky EU dostatečně neodrážejí význam znečištění ovzduší	55–63
a financování z EU je užitečné, ale ne vždy cílené	64–71
Rostoucí úloha občanské akce	72–81
ale práva veřejnosti na přístup ke spravedlnosti nejsou ve směrnici výslovně chráněna	74–75
a informace o kvalitě ovzduší jsou někdy nejasné	76–81
Závěry a doporučení	82–93

Příloha I – Hlavní směrnice, které stanoví mezní hodnoty zdrojů emisí

Příloha II – Maximální hodnoty koncentrace v šesti zónách kvality ovzduší

Příloha III – Řízení o nesplnění povinnosti v souvislosti se směrnicí o kvalitě vnějšího ovzduší
– stav v dubnu 2018

Odpovědi Komise

GLOSÁŘ A ZKRATKY

Amoniak (NH ₃)	Bezbarvý, štiplavý plyn
BAT	„nejlepšími dostupnými technikami (<i>best available techniques</i>)“ se rozumí nejúčinnější a nejpokročilejší stadium vývoje činností a jejich provozních metod dokládající praktickou vhodnost určité techniky jako základu pro stanovení mezních hodnot emisí a dalších podmínek povolení, jejichž smyslem je předejít vzniku emisí, nebo pokud to není proveditelné, tyto emise omezit, a zabránit tak nepříznivým dopadům na životní prostředí jako celek.
Benzo(a)pyren (BaP)	BaP je pevná látka vypouštěná v důsledku neúplného spalování fosilních paliv a biopaliv. Jeho hlavními zdroji jsou vytápění domácností (zejména spalování dřeva a uhlí), výroba elektřiny v elektrárnách, spalování odpadu, výroba koksu a výroba oceli.
Částice (PM)	Pevné a kapalné částice rozptýlené ve vzduchu. V závislosti na velikosti se PM dělí na hrubé částice (PM ₁₀) a jemné částice (PM _{2,5}).
Černý uhlík	Černý uhlík je jednou ze složek PM _{2,5} , vzniká při neúplném spalování paliv, přičemž k hlavním zdrojům patří doprava a vytápění domácností.
DALY	Ztracená léta života v důsledku nemoci (<i>Disability Adjusted Life Years</i>)
EEA	Evropská agentura pro životní prostředí
ESD	Soudní dvůr Evropských společenství
Kontrola účelnosti	Komplexní hodnocení politiky z hlediska toho, zda regulační rámec určité oblasti politiky odpovídá danému účelu.
Nemetanové těkavé organické sloučeniny (NMVOC)	Označení nemetanové těkavé organické sloučeniny zahrnuje mnoho různých chemických sloučenin, jako např. benzen, etanol, formaldehyd, cyklohexan nebo aceton.
Nízkoemisní zóna	Nízkoemisní zóny jsou vymezené oblasti, do nichž je omezen přístup některým znečišťujícím vozidlům, nebo jsou tato vozidla od přístupu do takto vymezených oblastí odrazována, za účelem zlepšení kvality ovzduší v těchto oblastech.
Oxid dusičitý (NO ₂)	Žlutohnědý jedovatý plyn; oxid dusíku (NO _x).
Oxid siřičitý (SO ₂)	Jedovatý bezbarvý plyn; oxid síry (SO _x).
Oxid uhličitý (CO ₂)	CO ₂ je bezbarvý plyn, který je nejvýznamnějším skleníkovým plynem v zemské atmosféře. Do atmosféry se uvolňuje většinou spalováním fosilních paliv.

Ozon (přízemní ozon, O ₃)	Bezbarvý plyn s ostrým zápachem, který není přímo vypouštěn do atmosféry, ale je tvořen chemickou reakcí znečišťujících látek v přítomnosti slunečního světla.
PKO	Plán kvality ovzduší
Předčasná úmrtí	Úmrtí, ke kterým dochází předtím, než osoba dosáhne standardní střední délky života pro danou zemi a pohlaví.
Rozptylové podmínky	Rozptylové podmínky jsou ukazatelem schopnosti atmosféry ředit látky znečišťující ovzduší.
Směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší	Směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší (směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu (Úř. věst. L 152, 11. 6. 2008, s. 1))
Směrnice o národních emisních stropech	Směrnice o národních emisních stropech (směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/2284 ze dne 14. prosince 2016 o snížení národních emisí některých látek znečišťujících ovzduší, o změně směrnice 2003/35/ES a o zrušení směrnice 2001/81/ES (Úř. věst. L 344, 17. 12. 2016, s. 1)).
Směrnice o průmyslových emisích	Směrnice o průmyslových emisích (směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění) (Úř. věst. L 334, 17. 12. 2010, s. 17) (přepracované znění)
Stlačený zemní plyn (CNG)	Stlačený zemní plyn je zemní plyn skladovaný za vysokého tlaku, který lze použít místo benzínu, propanu nebo motorové nafty.
Těkavé organické sloučeniny	Těkavé organické sloučeniny jsou organické chemikálie, které se snadno vypařují.
WHO	Světová zdravotnická organizace
µg/m ³	mikrogramů na metr krychlový (měrná jednotka koncentrace znečišťující látky ve vzduchu)

SHRNUTÍ

Znečištění ovzduší představuje největší environmentální riziko pro zdraví v Evropské unii

I. Podle Světové zdravotnické organizace (WHO) představuje znečištění ovzduší největší riziko pro zdraví v Evropské unii (EU). Každý rok si v EU vyžádá přibližně 400 000 předčasných úmrtí a stovky miliard EUR v podobě externích nákladů souvisejících se zdravím. Zvláště jsou znečištění vystaveni lidé v městských oblastech. Za mnohé z těchto předčasných úmrtí jsou odpovědné látky znečišťující ovzduší, jako jsou částice, oxid dusičitý a přízemní ozon.

II. Základním kamenem politiky EU v oblasti čistého ovzduší je směrnice o kvalitě ovzduší z roku 2008, neboť stanoví normy kvality ovzduší pro koncentrace znečišťujících látek ve vzduchu, který dýcháme. Politiky EU v posledních desetiletích přispívají ke snižování emisí, kvalita ovzduší se však úměrně tomu nezlepšuje a existují stále výrazné dopady na veřejné zdraví.

Co jsme auditovali:

III. V rámci tohoto auditu jsme posuzovali, zda byla opatření EU na ochranu lidského zdraví před znečištěním ovzduší účinná. Za tímto účelem jsme zkoumali, zda i) byla směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší dobře navržena s ohledem na řešení dopadů znečištění ovzduší na zdraví, ii) členské státy směrnici účinně provádějí, iii) Komise monitorovala a vymáhala provádění směrnice, iv) byla kvalita ovzduší přiměřeně zohledněna v dalších politikách EU a zda byla dostatečně podporována z fondů EU a v) byla veřejnost dobře informována o otázkách kvality ovzduší.

IV. Dospěli jsme k závěru, že opatření EU na ochranu lidského zdraví před znečištěním ovzduší nevedla k očekávaným dopadům. Značné lidské a hospodářské náklady znečištění se dosud neodrazilo v přiměřených opatřeních v celé EU.

a) *Normy kvality ovzduší EU* byly přijaty téměř před dvaceti lety a některé jsou mnohem slabší než pokyny WHO a nedosahují úrovně navržené nejnovějšími vědeckými důkazy o dopadech na lidské zdraví.

- b) I když se kvalita ovzduší zlepšuje, většina členských států stále nedodrží normy EU týkající se kvality ovzduší a nepřijala dostatečně *účinná opatření* k odpovídajícímu zlepšení kvality ovzduší. Pokud monitorování neprobíhá na správných místech, naměřené hodnoty znečištění ovzduší nemusejí dostatečně odrážet závažnost situace. Plány kvality ovzduší – jeden z klíčových požadavků směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší – často nepřinesly očekávané výsledky.
- c) Komise je omezena v tom, jak může činnosti členských států *monitorovat*. Následné *vymáhání* prováděné Komisí nemohlo zajistit, aby členské státy dodržovaly limity kvality ovzduší stanovené ve směrnici o kvalitě vnějšího ovzduší. Navzdory tomu, že Komise podnikla právní kroky proti mnoha členským státům a dosáhla příznivých rozhodnutí, členské státy nadále často porušují limity kvality ovzduší.
- d) Mnoho politik EU má dopad na kvalitu ovzduší, ale vzhledem k významným lidským a hospodářským nákladům se domníváme, že některé politiky EU dosud dostatečně neodrážejí význam zlepšování kvality ovzduší. Politiky EU v oblasti klimatu, energie, dopravy, průmyslu a zemědělství jsou politiky s přímým dopadem na kvalitu ovzduší a zvolené způsoby jejich provádění mohou být škodlivé pro čistotu vzduchu. Zaznamenali jsme, že *přímé financování z EU* určené na kvalitu ovzduší může poskytnout užitečnou podporu, ale financované projekty nebyly vždy dostatečně dobře zacíleny. Byli jsme rovněž svědky některých dobrých projektů – zejména projektů podporovaných v rámci programu LIFE.
- e) *Povědomí veřejnosti a informovanost* hrají klíčovou úlohu při řešení problémů souvisejících se znečištěním ovzduší, jež představuje naléhavý problém v oblasti veřejného zdraví. V poslední době se občané více zajímají o otázky kvality ovzduší a obracejí se na vnitrostátní soudy, které v několika členských státech rozhodly ve prospěch práva na čistý vzduch. Zjistili jsme však, že směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší chrání práva občanů na přístup ke spravedlnosti méně explicitně než některé jiné směrnice v oblasti životního prostředí. Informace o kvalitě ovzduší poskytované občanům byly někdy nejasné.

Co doporučujeme:

V. Naše zpráva předkládá Komisi doporučení zaměřená na zlepšení kvality ovzduší. Naše doporučení se týkají účinnějších opatření, která by měla Komise přijmout, aktualizace směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší, upřednostňování a začleňování politiky kvality ovzduší do jiných politik EU a zlepšení povědomí a informovanosti veřejnosti.

ÚVOD

Proč je otázka znečištění ovzduší důležitá

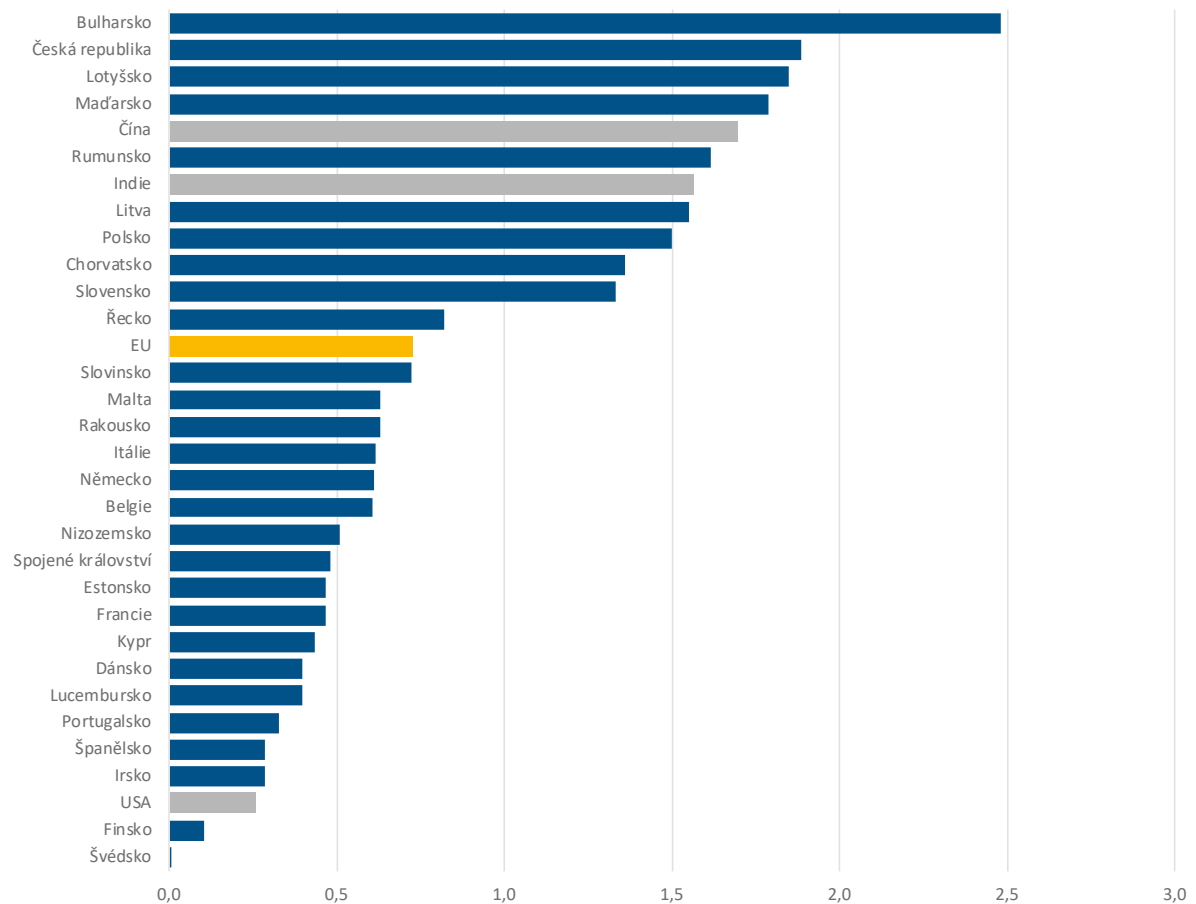
1. Ke znečištění ovzduší dochází, když se do atmosféry uvolňují plyny, prachové částice a kouř, což škodí lidem, infrastruktuře i životnímu prostředí. Světová zdravotnická organizace (WHO) označuje znečištění ovzduší jako největší riziko pro životní prostředí v Evropě¹. V EU je znečištění ovzduší příčinou v průměru více než 1 000 předčasných úmrtí denně, což je více než desetinásobek počtu obětí usmrcených při silničních nehodách². Z **obrázku 1** je patrné, že údaje o ztracených letech zdravého života v některých členských státech EU jsou podobné jako v zemích často spojovaných se špatnou kvalitou ovzduší, jako jsou Čína a Indie. Podle odhadů Komise z roku 2013 se celkové externí náklady spojené s dopady znečištění ovzduší na zdraví pohybují v rozmezí 330–940 miliard EUR ročně³.

¹ WHO, [Ambient Air Pollution: A global assessment of exposure and burden of disease \(Znečištění vnějšího ovzduší: globální hodnocení expozice a zátěž nemocí\)](#), 2016, s. 15 a [EEA, Kvalita ovzduší v Evropě, zpráva za rok 2017](#), 2017, s. 12.

² [Tisková zpráva Evropské komise](#) ze dne 16. listopadu 2017.

³ [SWD\(2013\) 532 final](#) ze dne 18. prosince 2013, Shrnutí posouzení dopadů, s. 2.

Obrázek 1 – Ztracené roky zdravého života v důsledku znečištění vnějšího ovzduší na sto obyvatel



Zdroj: WHO, [Public Health and Environment \(PHE\): ambient air pollution DALYs attributable to ambient air pollution \(Veřejné zdraví a životní prostředí: ztracená léta života v důsledku nemoci v souvislosti se znečištěním vnějšího ovzduší\)](#), 2012.

Nejvíce jsou postiženi lidé ve městech

2. Podle agentury EEA byla v roce 2015 asi jedna čtvrtina Evropanů žijících v městských oblastech vystavena znečišťujícím látkám překračujícím některé normy EU v oblasti kvality ovzduší a až 96 % občanů EU žijících v městských oblastech bylo vystaveno úrovním látek znečišťujících ovzduší, jež WHO považuje za škodlivé pro zdraví⁴. Znečištění ovzduší má zpravidla větší dopad na obyvatele měst než na obyvatele venkovských oblastí, protože látky

⁴ EEA, [Outdoor air quality in urban areas \(Kvalita venkovního ovzduší v městských oblastech\)](#), 2017.

znečišťující ovzduší jsou kvůli hustotě obyvatel měst uvolňovány ve větším měřítku (například ze silniční dopravy) a protože rozptýlené je ve městech obtížnější než mimo město.



Co zkracuje lidské životy a jak?

3. WHO označuje částice, oxid dusičitý (NO_2), oxid siřičitý (SO_2) a přízemní ozon (O_3) za nejškodlivější látky znečišťující ovzduší pro lidské zdraví (viz **rámeček 1**)⁵. Evropská agentura pro životní prostředí uvedla, že v roce 2014 byly jemné částice ($\text{PM}_{2,5}$) příčinou přibližně 400 000 předčasných úmrtí občanů EU, NO_2 způsobil 75 000 předčasných úmrtí a O_3 byl příčinou přibližně 13 600 předčasných úmrtí⁶. Agentura EEA upozorňuje, že znečištění ovzduší ovlivňuje životy lidí každým dnem a třebaže nejvyšší hodnoty znečištění jsou jeho nejvíce viditelným účinkem, dlouhodobá expozice nižším dávkám představuje ještě větší hrozbu pro lidské zdraví⁷.

Rámeček 1 – Hlavní látky znečišťující ovzduší

Částice (PM) tvoří pevné a kapalné částice rozptýlené ve vzduchu. Patří k nim široká škála látek, od mořské soli a pylu až po lidské karcinogeny, jako je benzo[a]pyren a černý uhlík. Částice se dělí

- ⁵ [Internetové stránky WHO](#) a WHO, *Economic cost of the health impact of air pollution in Europe (Hospodářské náklady na zdravotní dopady znečištění ovzduší v Evropě)*, 2015, s. 3.
- ⁶ Agentura EEA uvedla, že dopady u každé znečišťující látky se nemusejí sčítat. Viz EEA, [Kvalita ovzduší v Evropě, zpráva za rok 2017](#), 2017, s. 56.
- ⁷ EEA, [Kvalita ovzduší v Evropě, zpráva za rok 2017](#), 2017, s. 55 a tabulka 10.1., a EEA, *Cleaner air benefits human health and climate change (Čistší vzduch je přínosem pro lidské zdraví a změnu klimatu)*, 2017.

v závislosti na velikosti na PM₁₀ (hrubé částice) a PM_{2,5} (jemné částice)⁸. V částech Evropy, kde se k vytápění domácností stále často používají tuhá paliva, mají emise látek znečišťujících ovzduší (zejména PM) tendenci narůstat při poklesu teplot v zimním období.

Oxid dusičitý (NO₂) je toxický plyn červenohnědé barvy. Je to jeden z oxidů dusíku (NO_x).

Oxid siřičitý (SO₂) je toxický bezbarvý plyn s ostrým zápachem. Je to jeden z oxidů síry (SO_x).

Přízemní ozon (O₃) neboli troposférický ozon⁹ je bezbarvý plyn, který se vytváří ve vrstvě blízko nad zemí při chemické reakci znečišťujících látek (jako např. těkavých organických sloučenin a NO_x) v přítomnosti slunečního světla.

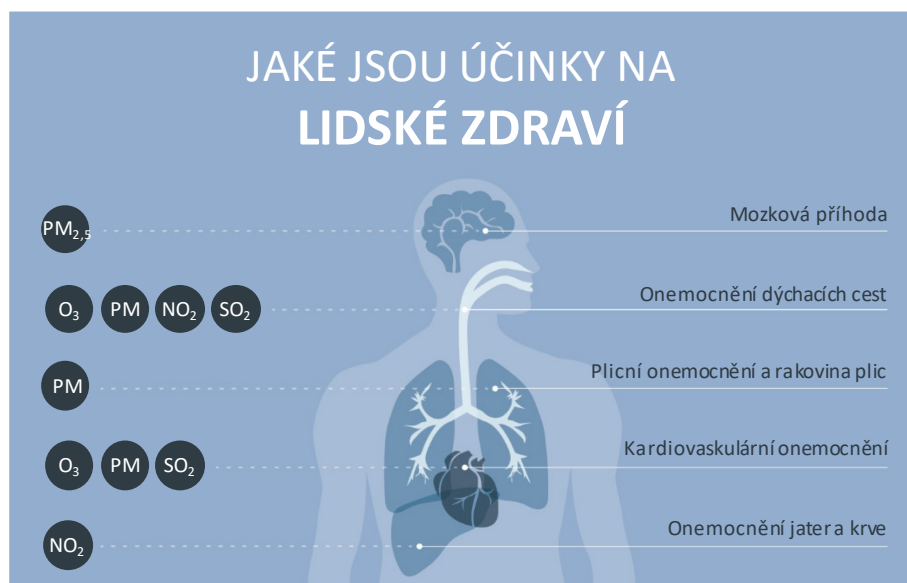
4. Podle WHO jsou příčinou 80 % předčasných úmrtí způsobených znečištěním ovzduší onemocnění srdce a mozkové příhody. Následují onemocnění plic, včetně rakoviny¹⁰, a další onemocnění. Na **obrázku 2** je přehled hlavních zdravotních dopadů čtyř uvedených látek znečišťujících ovzduší.

⁸ PM₁₀ jsou částice s průměrem do 10 μm a PM_{2,5} jsou částice s průměrem 2,5 μm nebo méně.

⁹ Tento ozon se nepodílí na ozonové vrstvě v horní atmosféře (stratosférický ozon).

¹⁰ [EEA, Kvalita ovzduší v Evropě, zpráva za rok 2013](#), 2013, s. 17. Viz též [IARC, Outdoor air pollution a leading environmental cause of cancer deaths \(Znečištění venkovního ovzduší je hlavní příčinou úmrtí na rakovinu\)](#), 2013. Mezinárodní agentura pro výzkum rakoviny (IARC) je mezivládní agenturou WHO.

Obrázek 2 – Hlavní zdravotní dopady PM, NO₂, SO₂ a O₃



Zdroje: [EEA](#) a [WHO](#).

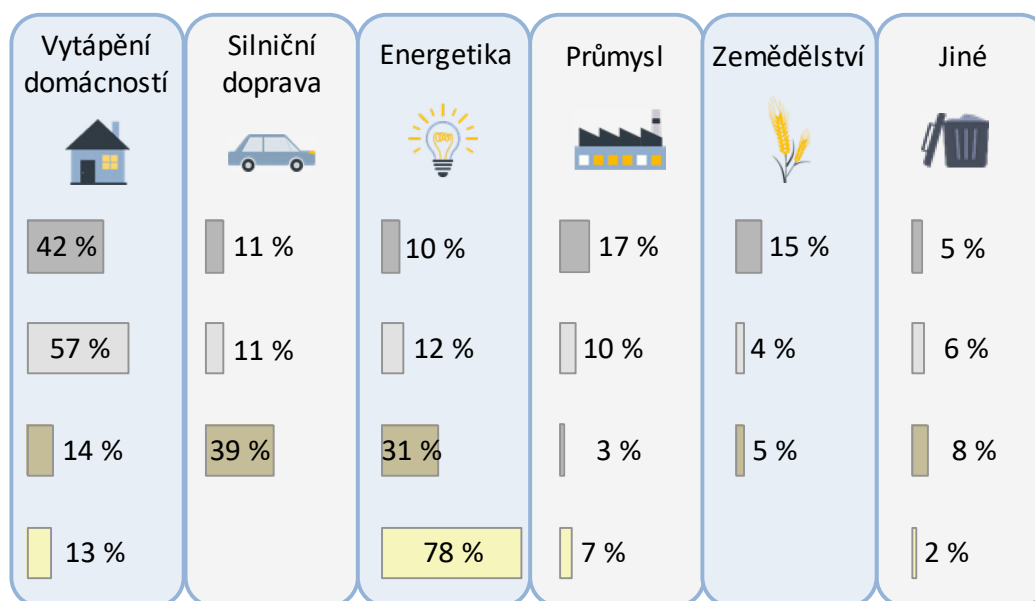
5. **Rámeček 2** vysvětluje, jaké faktory ovlivňují úroveň znečištění ovzduší a **obrázek 3** uvádí procentuální podíl emisí znečišťujících látek v ovzduší z jednotlivých zdrojů v EU.

Rámeček 2 – Kvalita ovzduší nezávisí jen na emisích znečišťujících látek

Je závislá rovněž na:

- blízkosti zdroje a nadmořské výšce, ve které jsou znečišťující látky uvolňovány,
- meteorologických podmínkách včetně větru a tepla,
- chemických transformací (reakcích na sluneční záření, interakcích znečišťujících látek),
- zeměpisných podmínkách (topografii).

Emise znečišťujících látek v ovzduší jsou způsobeny především lidskou činností (např. z dopravy, elektráren nebo továren). Mohou být také důsledkem lesních požárů, sopečných erupcí či větrné eroze.

Obrázek 3 – Zdroje látek znečišťujících ovzduší v EU¹¹

Zdroje údajů: EEA, [Kvalita ovzduší v Evropě, zpráva za rok 2017](#), 2017, s. 22.

Co dělá EU?

6. EU řeší znečištění ovzduší tím, že stanoví a) koncentrační limity látek znečišťujících ovzduší, jež lidé dýchají, a b) normy pro zdroje emisí znečišťujících látek.

7. V roce 1980 [směrnice 80/779/ES](#) poprvé stanovila limity EU pro koncentrace SO₂. Následovaly další směrnice, které pokrývaly více látek znečišťujících ovzduší a aktualizovaly jejich mezní hodnoty¹². [Směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší](#)¹³ z roku 2008 stanoví normy kvality ovzduší (včetně mezních hodnot) pro koncentrace látek znečišťujících ovzduší s největšími zdravotními dopady (viz **bod 18**). Zaměřuje se na zlepšení zdraví občanů prostřednictvím lepší kvality vzduchu, který lidé dýchají.

¹¹ Emise látek znečišťujících ovzduší se posuzují z hlediska množství NO_x a SO_x, zatímco koncentrace se uvádí pro NO₂ a SO₂, tj. neškodlivější z těchto oxidů.

¹² Např. směrnice [82/884/EHS](#), [85/203/EHS](#), [92/72/EHS](#), [96/62/ES](#) (rámcová směrnice), [1999/30/ES](#), [2000/69/ES](#), [2002/3/ES](#) a [2004/107/ES](#).

¹³ Směrnice 2008/50/ES Evropského parlamentu a Rady ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu (Úř. věst. L 152, 11.6. 2008, s. 1).

8. Směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší vyžaduje, aby členské státy na svém území stanovily zóny kvality ovzduší. Členské státy provádějí předběžné hodnocení kvality ovzduší v každé zóně a ve znečištěných oblastech vytvářejí sítě stacionárních měřicích stanic. Směrnice obsahuje kritéria pro umístění i pro minimální počet míst odběru vzorků (viz **bod 32**)¹⁴.

9. Členské státy shromažďují údaje ze svých sítí a každoročně o nich podávají zprávu Komisi a EEA (viz **rámec 3**). Komise tyto údaje porovnává s normami EU¹⁵, které jsou obsaženy ve směrnici o kvalitě vnějšího ovzduší. Pokud koncentrace překračují normy, členské státy musí vypracovat plány kvality ovzduší, které mají co nejdříve vyřešit problém. Komise tyto plány posoudí a přijme právní opatření, pokud se domnívá, že členské státy nedodržují směrnici. Směrnice ukládá členským státům povinnost informovat veřejnost, včetně varovných a informativních prahových hodnot.

Rámec 3 – Úlohy Komise a EEA

Komise je odpovědná za posuzování shody a za dohled nad prováděním směrnice.

Agentura EEA je agentura Evropské unie, jejímž účelem je poskytovat spolehlivé a nezávislé informace o životním prostředí. Úkolem EEA je podporovat udržitelný rozvoj prostřednictvím poskytování včasných, cílených, relevantních a spolehlivých informací tvůrcům politik i veřejnosti.

10. Kromě stanovení koncentračních limitů přijala EU právní předpisy na snížení emisí znečišťujících látek z několika odvětví¹⁶.

11. Agentura EEA zdůrazňuje, že v posledních desetiletích přispěly evropské směrnice (viz **příloha I**) a nařízení (například nařízení, která vedla k přechodu na jiná paliva nebo snížení počtu neúčinných zařízení) ke snížení emisí látek znečišťujících ovzduší. Mezi lety 1990 a

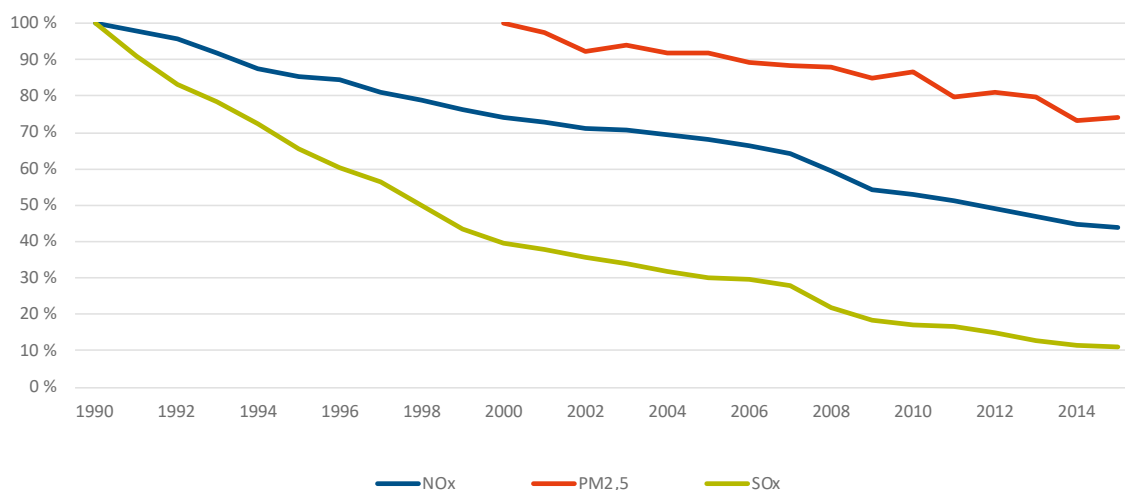
¹⁴ Místa odběru vzorků jsou zařízení, která shromažďují a analyzují údaje o koncentraci znečišťujících látek ve vzduchu. Jedna stacionární měřicí stanice (monitorovací stanice) obvykle obsahuje několik míst odběru vzorků.

¹⁵ Označení „standardní hodnota“ zahrnuje závazné mezní hodnoty stanovené pro PM, NO₂ a SO₂, stejně jako cílovou hodnotu stanovenou pro O₃, jíž má být dosaženo pokud možno ve stanovené lhůtě.

¹⁶ Příslušné legislativní akty Unie v oblasti ochrany ovzduší před znečištěním u zdroje se nacházejí na [internetových stránkách GŘ pro životní prostředí](#).

2015 se v EU snížily emise SO_x o 89 % a emise NO_x o 56 %. Od roku 2000 se snížily emise PM_{2,5} o 26 %¹⁷, jak vyplývá z **obrázku 4**.

Obrázek 4 – Trendy emisí znečišťujících látek v ovzduší od roku 1990 (od roku 2000 pro PM_{2,5})

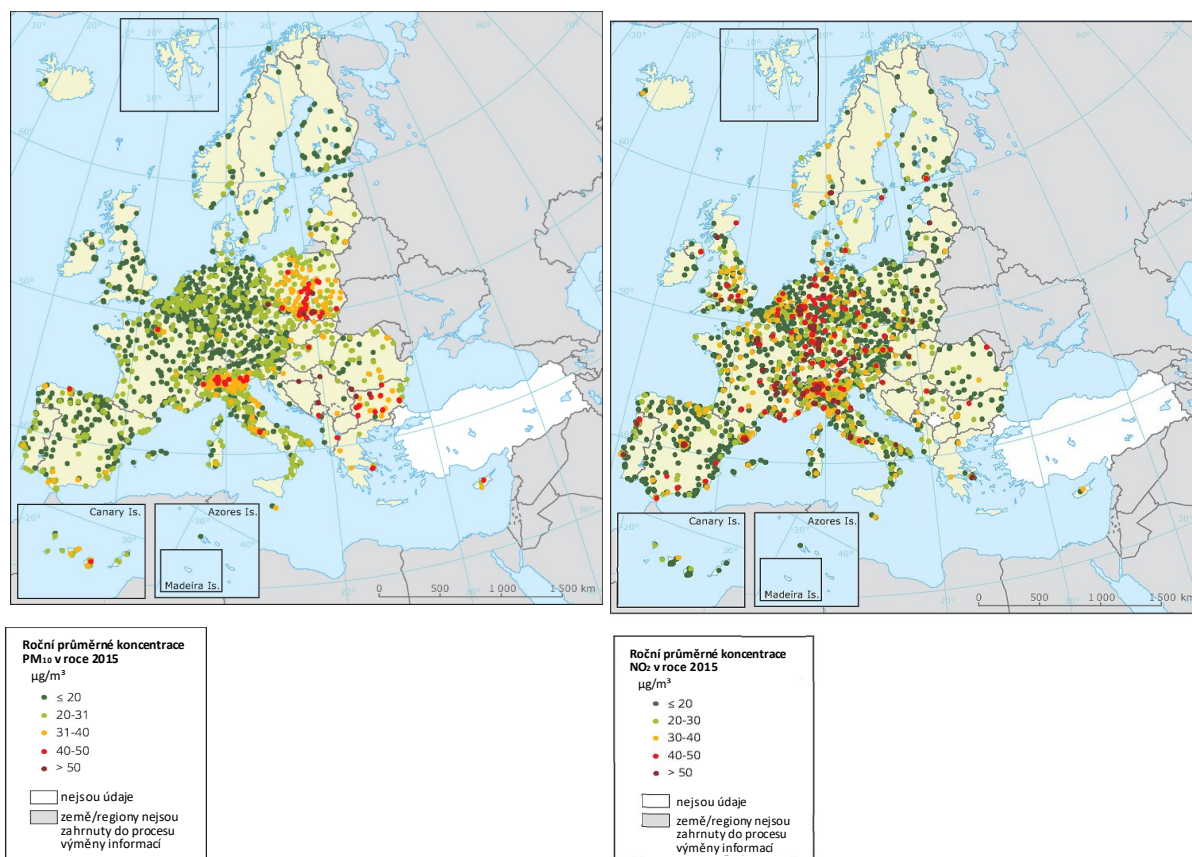


Zdroj: [EEA](#).

12. Podle údajů WHO a EEA se toto snížení celkových emisí látek znečišťujících ovzduší nepromítá automaticky do podobného snížení koncentrací znečišťujících látek v ovzduší¹⁸. Právní předpisy EU týkající se znečištění u zdroje se nezaměřují na snížení emisí v místech, kde jsou lidé nejvíce postiženi znečištěním ovzduší nebo kde jsou koncentrace nejvyšší (viz **obrázek 5**). I když například motory vozidel mají díky přísnějším emisním normám EU nižší emise, znečištění ovzduší může přesto růst, pokud se zvýší počet provozovaných vozidel. Snížení koncentrací látek znečišťujících ovzduší proto vyžaduje přijetí zvláštních opatření v hustě osídlených oblastech, protože expozice člověka, zejména u PM a NO₂, je nadále vysoká.

¹⁷ EEA, [Emissions of the main air pollutants in Europe \(Emise hlavních znečišťujících látek v Evropě\)](#), 2017.

¹⁸ Je to způsobeno složitými faktory, jako jsou chemické reakce jednotlivých znečišťujících látek v ovzduší nebo dálkový přenos látek znečišťujících ovzduší v atmosféře. Viz WHO, [Economic cost of the health impact of air pollution in Europe \(Hospodářské náklady na zdravotní dopady znečištění ovzduší v Evropě\)](#), 2015, s. 7. Viz též EEA, SOER 2015 [European briefings: Air pollution](#) (publikace typu „Briefing“ Znečištění ovzduší, 2015) a EEA, [Air pollution: Air pollution harms human health and the environment \(Znečištění ovzduší poškozuje lidské zdraví a životní prostředí\)](#), 2008.

Obrázek 5 – Koncentrace PM₁₀ a NO₂ v roce 2015

Zdroj: [Údaje a mapy EEA](#).

13. Na základě předchozích strategií zveřejnila Evropská komise v prosinci 2013 [program Čisté ovzduší pro Evropu](#). Jeho záměrem je vyřešit rozsáhlé porušování norem kvality ovzduší v EU a zajistit plné dodržování platných právních předpisů do roku 2020. Rovněž stanoví způsob, jímž EU splní do roku 2030 dlouhodobý cíl snížení předčasné úmrtnosti kvůli PM a O₃ o 52 % v porovnání s rokem 2005. Komise vzala na vědomí, že u některých znečišťujících látek přetrvávají značné nedostatky v dodržování předpisů, a v roce 2017 zahájila kontrolu účelnosti za účelem posouzení výkonnosti směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší.

ROZSAH A KONCEPCE AUDITU

14. Tato zpráva hodnotí, zda byla opatření EU na ochranu lidského zdraví před znečištěním ovzduší účinná. Zkoumali jsme, zda i) byla směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší dobře navržena s ohledem na řešení dopadů znečištění ovzduší na zdraví, ii) členské státy směrnici účinně provádějí, iii) Komise monitorovala a vymáhala provádění směrnice, iv) byla kvalita

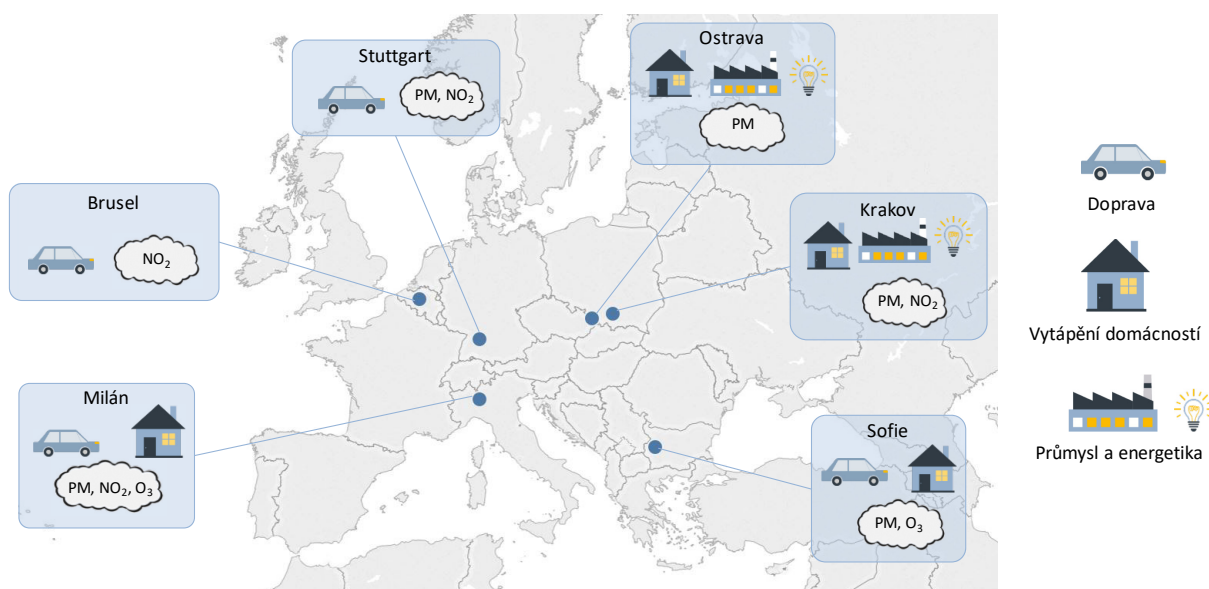
ovzduší přiměřeně zohledněna v dalších politikách EU a zda byla dostatečně podporována z fondů EU a v) byla veřejnost dobře informována o otázkách kvality ovzduší.

15. Zaměřili jsme se na ustanovení směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší týkající se lidského zdraví a znečišťující látky s největším zdravotním dopadem: PM, NO₂, SO₂ a O₃ (viz **bod 3**)¹⁹.

16. Zaměřili jsme se na městské oblasti, kde má znečišťování ovzduší největší vliv na zdraví (viz **bod 2**). Zkoumali jsme, jak šest městských center v EU řešilo tento problém a jak využilo financování z programů v rámci politiky soudržnosti EU a programu LIFE (viz **rámec 4**)²⁰.

Rámec 4 – Výběr šesti případových studií

Náš výběr se zaměřoval na širokou zeměpisnou distribuci kritických míst z hlediska vysokého znečištění ovzduší. Také jsme se zabývali částkami financování kvality ovzduší z EU, které tyto členské státy získaly. Na mapě jsou uvedeny hlavní znečišťující látky a jejich zdroje ve vybraných městech, jak je stanovily členské státy.



Zdroje: analýza EÚD a plány kvality ovzduší šesti navštívených měst.

¹⁹ Směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší se zaměřuje pouze na kvalitu vnějšího ovzduší, proto kvalita vnitřního ovzduší nespadá do rozsahu našeho auditu. Směrnice rovněž obsahuje ustanovení a emisní limity na ochranu vegetace, stejně jako regulaci koncentrací olova, benzenu a oxidu uhelnatého. Tyto prvky nebyly do našeho auditu zahrnuty, protože jejich celkový vliv na míru předčasných úmrtí je nízký. Rozsah auditu rovněž nezahrnuje přírodní zdroje znečištění ovzduší.

²⁰ Audit nezahrnoval projekty financované z výzkumných programů EU a v rámci opatření pro rozvoj venkova kvůli jejich nedostatečnému dopadu na městské oblasti.

17. Audit zahrnoval období od přijetí směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší v roce 2008 do března 2018. Zkoumali jsme návrh politiky a monitorování provádění směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší ze strany Komise prostřednictvím přezkumu dokumentů, pohovorů se zaměstnanci a kontroly databází v Komisi a agentuře EEA. Abychom prověřili provádění směrnice a projektů EU v oblasti kvality ovzduší členskými státy, uskutečnili jsme kontroly na místě, přezkoumali projektovou dokumentaci a dotazovali se místních subjektů (vnitrostátních a místních orgánů, příjemců projektů a dalších zúčastněných stran občanské společnosti) v šesti vybraných městech a v hlavních městech příslušných členských států. Při provádění auditní činnosti v Polsku jsme spolupracovali s Nejvyšším kontrolním úřadem (NIK)²¹. Přihlíželi jsme k odbornému poradenství týkajícímu se koncepce, provádění a monitorování směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší. Také jsme se podíleli na mezinárodním spojeném auditu kvality ovzduší [EUROSAI](#).

ZJIŠTĚNÍ

Normy směrnice jsou mírnější, než by odpovídalo důkazům o vlivu znečištění ovzduší na zdraví

18. Normy EU týkající se ochrany zdraví uvedené ve směrnici o kvalitě vnějšího ovzduší řeší krátkodobé i dlouhodobé dopady na zdraví²². Omezují počet krátkodobých (denních a hodinových) překročení hodnot koncentrací a rovněž vyžadují, aby roční průměry byly nižší než definované hodnoty. Směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší uvádí, že „[...] [by měly být stanoveny] vhodné cíle pro kvalitu vnějšího ovzduší s ohledem na příslušné normy, pokyny a programy Světové zdravotnické organizace“²³.

²¹ Cílem spolupráce bylo sdílení znalostí, know-how a nápadů při přípravě programů auditu. Spolupráce zahrnovala výměnu názorů a dokumentace související s auditem. Auditní mise EÚD v Polsku se účastnil tým složený z auditorů zastupujících obě instituce.

²² Expozice znečištění ovzduší po dobu několika hodin nebo dnů (krátkodobá expozice) vyvolává akutní zdravotní příznaky a expozice po dobu několika měsíců nebo let (dlouhodobá expozice) bývá spojována s chronickými zdravotními problémy. Viz EEA [Kvalita ovzduší v Evropě, zpráva za rok 2017](#), 2017, s. 50.

²³ Viz preambule směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší, 2. bod odůvodnění.

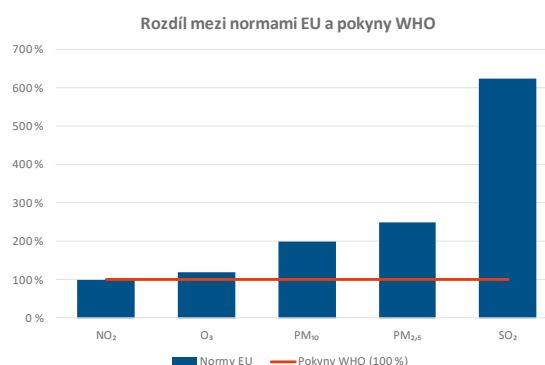
19. Avšak limity kvality vnějšího ovzduší v EU jsou mnohem slabší než pokyny WHO pro PM_{2,5} a SO₂ a jsou slabší pro PM₁₀ (roční průměr) a pro ozon. Pro PM₁₀ (denní hodnoty) a NO₂ jsou normy EU sladěny s pokyny WHO a za určitých okolností připouští překročení limitů.

Tabulka 1 obsahuje srovnání [pokynů WHO v oblasti kvality ovzduší](#) a norem EU a v [rámečku 5](#) jsou vysvětleny rozdíly mezi pokyny a normami.

Tabulka 1 – Normy kvality ovzduší EU a pokyny WHO

Znečišťující látka	Období	Pokyny WHO μg/m ³	Mezní hodnoty směrnice EU o kvalitě vnějšího ovzduší μg/m ³	Kolikrát za rok může dojít k překročení norem EU
NO ₂	1 rok	40	40	–
	1 hodina	200	200	18
O ₃	8 hodin	100	120	25
	1 rok	20	40	–
PM ₁₀	24 hodin	50 ^(a)	50	35
	1 rok	10	25	–
PM _{2,5}	24 hodin	25	–	–
	1 rok	20	125	3
SO ₂	1 hodina	–	350	24
	10 minut	500	–	–

(a) WHO doporučuje plnění tohoto pokynu na 99 % (tři překročení limitu).



Zdroje: Pokyny WHO v oblasti kvality ovzduší (2005) a směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší 2008/50/ES.

Rámeček 5 – Hodnoty stanovené pokyny v porovnání s hodnotami stanovenými v normách

Pokyny v oblasti kvality ovzduší vycházejí z vědeckých důkazů o vlivu znečištění ovzduší na zdraví. Normy – které bývají převážně právně závazné – musí zohledňovat technickou proveditelnost a náklady a přínosy jejich dodržování²⁴. Pokyny WHO uvádějí, že povolení překročení limitů za určitých přesně vymezených okolností může snížit náklady na jejich dodržování²⁵.

20. Směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší byla první směrnici stanovující mezní hodnoty pro PM_{2,5}, nikoli však první, kterou se upravují koncentrace PM₁₀, NO₂, SO₂ a O₃. Vzhledem k tomu, že nezavádí žádné změny hodnot stanovené směrnicemi, které aktualizuje²⁶, mezní

²⁴ WHO, [Pokyny v oblasti kvality ovzduší – souhrnná aktualizace 2005](#), s. 7.

²⁵ WHO, [Pokyny pro stanovení norem kvality ovzduší](#), 1997, příloha 3.

²⁶ Směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší slučuje směrnice [96/62/ES](#), [1999/30/ES](#) (1. dceřiná směrnice), [2000/69/ES](#) (2. dceřiná směrnice) a [2002/3/ES](#) (3. dceřiná směrnice).

hodnoty pro PM₁₀, NO₂ a SO₂ jsou v současnosti už 20 let staré²⁷ a cílové hodnoty pro O₃ jsou 15 let staré²⁸.

21. Normotvůrci EU oslabili [návrh Komise z roku 1997](#) tím, že stanovili vyšší mezní hodnoty či počet jejich možného překročení²⁹. Cílová hodnota pro O₃ ve směrnici o kvalitě vnějšího ovzduší je volnější než v minulosti³⁰.

22. WHO považuje PM_{2,5} za nejškodlivější látku znečišťující ovzduší³¹. Pokyny WHO uvádějí krátkodobou hodnotu pro PM_{2,5}, avšak směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší nikoli. To znamená, že norma EU vychází pouze z ročního průměru, takže vysoké a škodlivé emise PM_{2,5} z vytápění domácností v zimě jsou vyváženy nižšími úrovněmi emisí v letním období (viz [rámeček 1](#)). Roční mezní hodnota stanovená ve směrnici o kvalitě vnějšího ovzduší (25 µg/m³) představuje více než dvojnásobek hodnoty doporučené v pokynech WHO (10 µg/m³). Směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší zavádí možnost zvýšení mezní hodnoty na 20 µg/m³, ale Komise tak při přezkumu této otázky v roce 2013 neučinila.

23. Denní mezní hodnota pro SO₂ v EU je více než šestinásobkem hodnoty doporučené v pokynech WHO. I když téměř všechny členské státy dodržují denní limity EU (viz [obrázek 6](#)), EEA zdůrazňuje, že ještě v roce 2015 bylo 20 % obyvatel měst v EU vystaveno koncentracím, které překračují hodnotu doporučenou v pokynech WHO³². Vzhledem

²⁷ Byly stanoveny v roce 1999 prostřednictvím [směrnice Rady 1999/30/ES](#) ze dne 22. dubna 1999 o mezních hodnotách pro oxid siřičitý, oxid dusičitý a oxidy dusíku, částice a olovo ve vnějším ovzduší (Úř. věst. L 163, 29.6.1999, s. 41).

²⁸ Byly stanoveny v roce 2002 prostřednictvím [směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/3/ES](#) ze dne 12. února 2002 o ozonu ve vnějším ovzduší (Úř. věst. L 67, 9.3.2002, s. 14).

²⁹ Například pro PM₁₀ Komise navrhovala roční mezní hodnotu 30 µg/m³, přičemž hodnota směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší je 40 µg/m³. Pokud jde o hodinovou mezní hodnotu pro NO₂, Komise navrhovala, že by mohla být překročena osmkrát ročně, a směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší umožňuje překročení 18krát ročně.

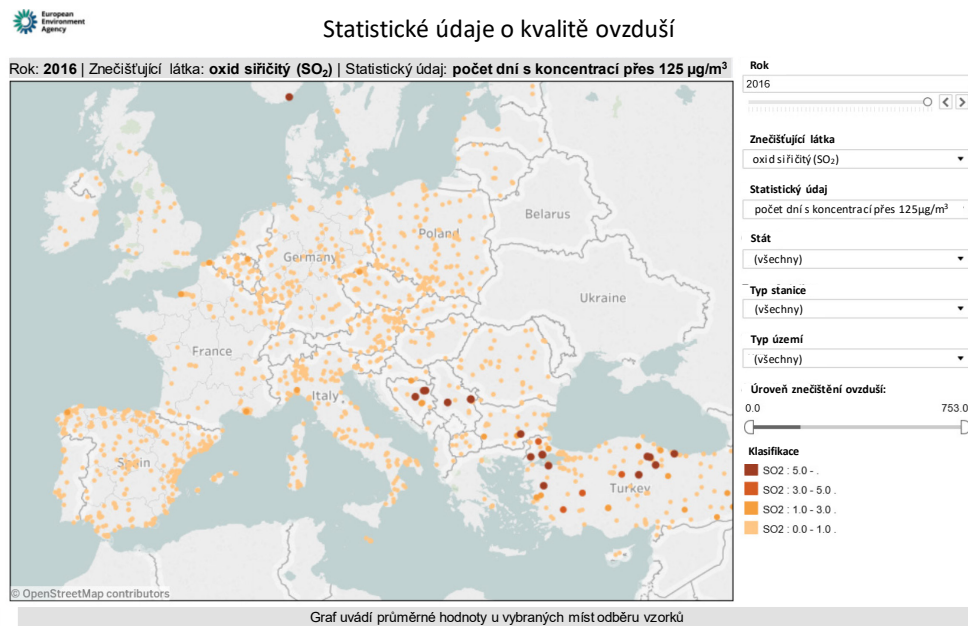
³⁰ [Směrnice 92/72/EHS](#) stanoví prahovou hodnotu na 110 µg/m³, ale [směrnice 2002/3/ES](#) stanoví současnou cílovou hodnotu na 120 µg/m³ osmihodinového denního klouzavého průměru s 25 povolenými překročeními.

³¹ [Internetové stránky](#) a [informační přehled](#) WHO.

³² EEA, [Kvalita ovzduší v Evropě, zpráva za rok 2017](#), 2017, s. 9.

k obecnému dodržování nenáročných mezních hodnot pro SO₂ stanovených ve směrnici o kvalitě vnějšího ovzduší Komise přijala donucovací opatření pouze proti jednomu členskému státu (Bulharsku, viz [příloha III](#)).

Obrázek 6 – Plnění denních mezních hodnot SO₂ v roce 2016



Zdroj: prohlížeč údajů Evropského portálu kvality ovzduší.

24. Stanovení velmi nenáročných norem má vážné důsledky pro podávání zpráv a donucovací opatření, zejména pro SO₂ a PM_{2,5} (viz [body 22 až 23](#)). Například místa, kde jsou koncentrace SO₂ podstatně vyšší než hodnoty doporučené v pokynech WHO, splňují podmínky stanovené ve směrnici o kvalitě vnějšího ovzduší, takže nejsou nucena zřizovat tolik měřicích stanic, mohou oznamovat údaje z menšího počtu míst a často se nemusejí ve svých plánech kvality ovzduší zabývat řešením koncentrací SO₂.

25. Podle odhadů Komise si přímé náklady na splnění požadavků vyplývajících z návrhu směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší vyžádají od 5 do 8 miliard EUR, přičemž peněžně vyjádřené zdravotní přínosy v roce 2020 se odhadují od 37 do 119 miliard EUR ročně. Komise

dospěla k závěru, že přínosy politiky kvality ovzduší výrazně překročily náklady na provedení³³.

26. V roce 2013 provedla WHO [přezkum důkazů o zdravotních hlediscích znečištění ovzduší](#). V něm doporučila Komisi, aby zajistila pravidelné přezkoumávání důkazů o účincích látek znečišťujících ovzduší na zdraví a dopadů na kvalitu ovzduší. V rámci svého přezkumu WHO zjistila, že vědecké důkazy podporují přísnější mezní hodnoty v EU pro PM₁₀ a PM_{2,5} a regulaci krátkodobých průměrů (např. za 24 hodin) pro PM_{2,5}. Tento přezkum měl za cíl podpořit přezkum politik kvality ovzduší EU provedený Komisí v roce 2013, nevedl však k žádné změně původních mezních hodnot směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší.

27. Nedávno několik odborných lékařských organizací vyzvalo EU, aby zohlednila nejnovější vědecké důkazy podporující přísnější normy a zavedení nové krátkodobé normy pro PM_{2,5}³⁴.

Většina členských států neprovedla účinně směrnici o kvalitě vnějšího ovzduší

28. V roce 2016 porušilo 13 členských států mezní hodnoty pro PM³⁵, 19 mezní hodnoty pro NO₂³⁶ a jeden mezní hodnoty pro SO₂³⁷. Všech 28 členských států EU s výjimkou Estonska, Irska, Kypru, Lotyšska, Litvy a Malty porušilo jednu nebo více těchto mezních hodnot (viz **obrázek 7**).

³³ [SEC\(2005\) 1133](#) ze dne 29. září 2005, Posouzení dopadu, příloha sdělení o tematické strategii o znečišťování ovzduší, a směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu, s. 21.

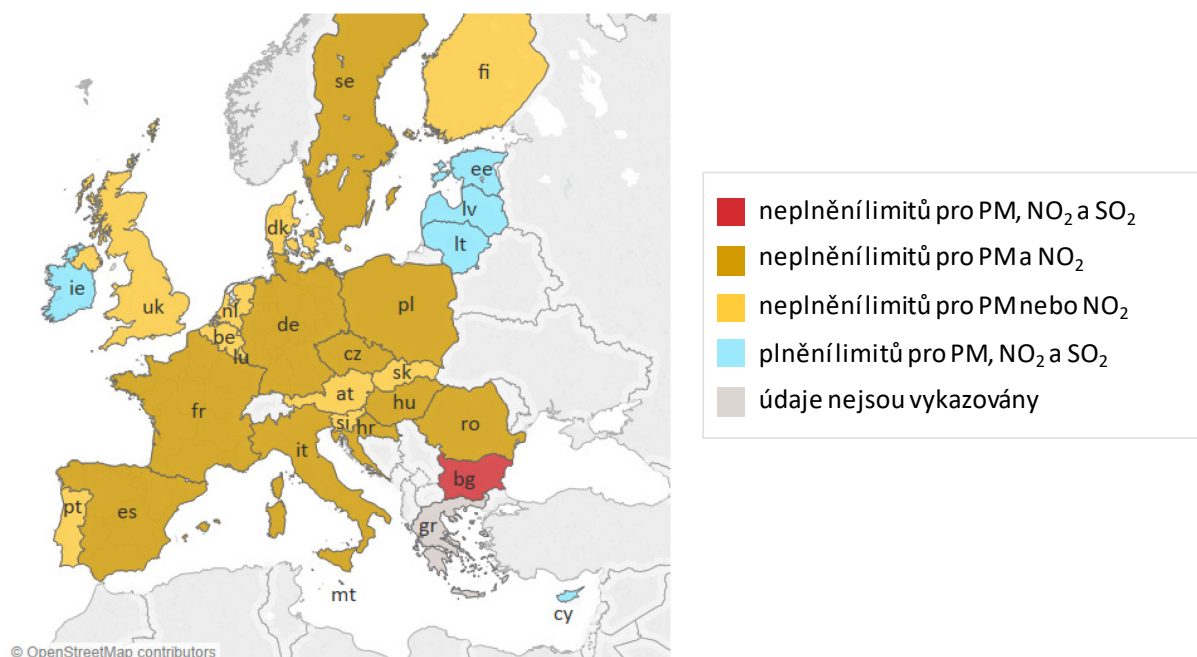
³⁴ Viz například [příspěvek Evropské respirační společnosti](#) ke kontrole účelnosti směrnice EU o kvalitě vnějšího ovzduší ze strany Komise, nebo [doporučení Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail](#) (Státní agentura pro zdravotní bezpečnost potravin, životního prostředí a práce).

³⁵ Bulharsko, Česká republika, Německo, Španělsko, Francie, Chorvatsko, Itálie, Maďarsko, Polsko, Rumunsko, Slovensko, Slovinsko a Švédsko. Řecko nevykázalo všechny údaje vyžadované za rok 2016.

³⁶ Belgie, Bulharsko, Česká republika, Dánsko, Německo, Španělsko, Francie, Chorvatsko, Itálie, Lucembursko, Maďarsko, Nizozemsko, Rakousko, Polsko, Portugalsko, Rumunsko, Finsko, Švédsko a Spojené království. Řecko nevykázalo všechny údaje vyžadované za rok 2016.

³⁷ Bulharsko.

Obrázek 7 – Plnění mezních hodnot členskými státy v roce 2016

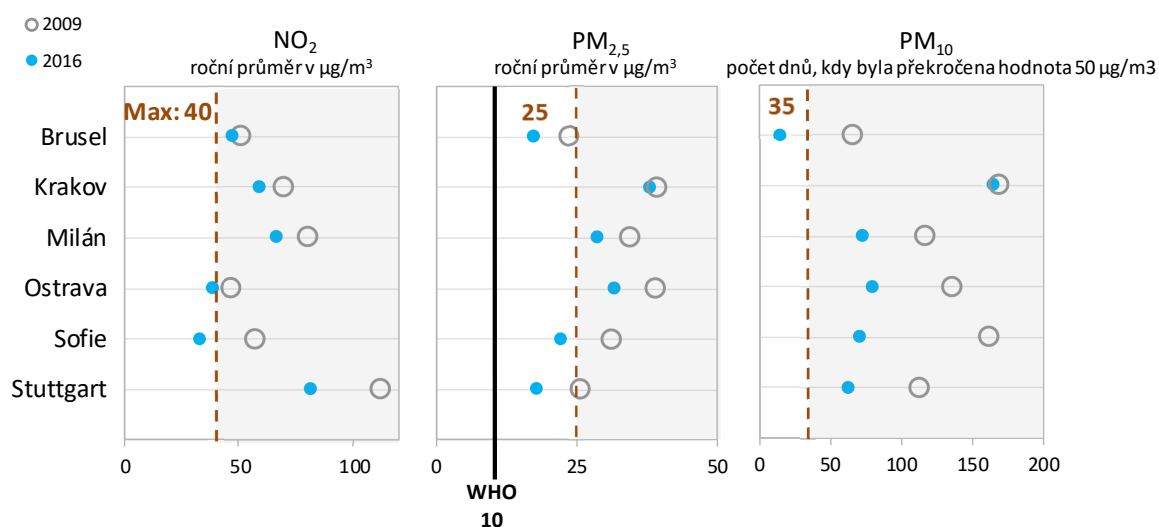


Zdroj: Evropská komise.

29. **Obrázek 8** porovnává koncentrace PM a NO₂ v každém z navštívených měst s mezními hodnotami EU³⁸. Koncentrace látek znečišťujících ovzduší se celkově snížily – nejvýrazněji u PM₁₀ –, stále však překračují alespoň jednu z mezních hodnot směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší ve všech městech. Konkrétně v Krakově (PM) a Sofii (PM_{2,5}) nebylo od roku 2009 dosaženo téměř žádného pokroku. V Bruselu a Miláně se mezi lety 2012 a 2016 koncentrace NO₂ nezměnila (viz **příloha II**). Některá zlepšení vyplývající ze stanovených hodnot však nemusí být důsledkem lepší kvality ovzduší, jak je vysvětleno v **bodech 32 a 33**.

³⁸ Pokud jde o SO₂, všechna navštívená města splňovala mezní hodnoty EU. Pokud jde o ozon, cílové hodnoty byly většinou splněny.

Obrázek 8 – Maximální koncentrace PM a NO₂ (2009 až 2016)³⁹



Zdroj: Prohlížeč údajů Evropského portálu kvality ovzduší.

a ustanovení týkající se měření kvality ovzduší poskytují takovou míru flexibility, která činí ověřování obtížným

30. Přesné stanovení hodnoty úrovně znečištění ovzduší je důležité, protože slouží jako soubor podmínek, na jejichž základě členské státy přijímají opatření na snížení znečištění. Přesné a srovnatelné údaje o znečištění jsou navíc pro Komisi důležité, aby mohla zvažovat použití donucovacích opatření (viz **bod 49**).

31. Pro účely směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší členské státy měří kvalitu ovzduší prostřednictvím sítě monitorovacích stanic vybavených zařízeními (místa odběru vzorků), která analyzují a stanovují hodnoty úrovně několika látek znečišťujících ovzduší⁴⁰. Mnohé členské státy zveřejňují úrovně kvality ovzduší na internetových stránkách pro informování veřejnosti. Členské státy musí zasílat ověřené údaje Komisi jednou ročně. Na jejich základě Komise posuzuje soulad se směrnicí. Členské státy jsou povinny vypracovat plány kvality

³⁹ Hodnoty jsou nejvyššími stanovenými hodnotami zaznamenanými za každý rok. V případě Sofie se datová řada vztahuje na období let 2010 až 2016 pro PM_{2,5}. SO₂ a O₃ zde nejsou uvedeny, protože koncentrace v šesti navštívených městech většinou splňují normy EU.

⁴⁰ Včetně znečišťujících látek, na něž se vztahuje náš audit (PM, NO₂, SO₂ a O₃).

ovzduší, pokud z ověřených údajů vyplývá, že znečištěním byly překročeny limity směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší.



Monitorovací stanice kvality ovzduší a místa odběru vzorků (modrá zařízení na obrázku vpravo)
Zdroj: EÚD.

32. Směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší stanoví kritéria pro minimální počet míst odběru vzorků a jejich umístění. Avšak ustanovení týkající se umístění těchto míst odběru obsahují celou řadu kritérií a poskytují takovou míru flexibility, která může činit ověřování obtížnějším. Tato kritéria vyžadují, aby členské státy umísťovaly místa odběru vzorků do míst, „v nichž se vyskytují nejvyšší koncentrace“ (stanice zaměřené na dopravu nebo průmyslové lokality) i jiných oblastí, které jsou „reprezentativní pro expozici městského obyvatelstva obecně“⁴¹ (s požadovými lokalitami). V důsledku toho členské státy nemusí nutně stanovovat hodnoty kvality ovzduší v blízkosti hlavních průmyslových zařízení nebo hlavních městských dopravních tras. Dodržování směrnice může být jednodušší, je-li počet dopravních nebo průmyslových stanic nízký. **Rámeček 6** ukazuje, že postupy se v šesti městech, která jsme navštívili, liší⁴².

Rámeček 6 – Různé postupy umísťování monitorovacích stanic

Brusel má pouze dvě měřicí stanice zaměřené na dopravu, zatímco ve Stuttgartu jich bylo osm a v Miláně jedenáct (pouze šest na území města, z nichž dvě byly uvnitř nízkoemisní zóny).

⁴¹ Oddíl B.1. přílohy III směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší.

⁴² Informace založené na oficiálních údajích za rok 2015, které byly vykázány agentuře EEA.

Na území zóny kvality ovzduší v Ostravě je značný počet průmyslových zařízení, ale pouze 16 monitorovacích stanic ve městě je zaměřeno na průmyslové lokality. Podobná situace je i v Krakově, kde pouze jedna z šesti monitorovacích stanic je zaměřena na průmyslovou lokalitu. V Sofii nejsou žádné monitorovací stanice zaměřené na průmyslové lokality, přestože se ve městě nacházejí elektrárny a další průmyslová zařízení.

33. Minimální počet míst odběru vzorků se odvíjí od počtu obyvatel žijících v jednotlivých zónách kvality ovzduší. Všechna města, která jsme navštívili, měla více monitorovacích míst, než požaduje směrnice. Tato mimořádná měření nemusí být zahrnuta mezi oficiální údaje vykazované členskými státy ani v případě, že jsou při nich stanoveny vysoké úrovně znečištění (viz **rámeček 7**). Směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší ukládá členským státům zachovat místa odběru vzorků, kde byla překročena hodnota PM₁₀, ale tato povinnost se nevztahuje na jiné znečišťující látky (zejména NO₂ a PM_{2,5})⁴³.

Rámeček 7 – Vysoké úrovně znečištění, které nejsou zahrnuty v oficiálních údajích

Stanice *Radvanice ZÚ* v Ostravě nevykazuje ověřené údaje Komisi, přestože v roce 2015 překračovala denní hodnoty PM 98násobně.

Stanice *Arts-Loi* v Bruselu zaznamenala v roce 2008 velmi vysoký roční průměr NO₂ (101 µg/m³). V roce 2009 byla stanice z důvodu stavebních prací uzavřena, ale od jejich dokončení (v roce 2016) stanice stále nevykazuje oficiální údaje Komisi.

Stavební práce v Sofii si v roce 2014 vyžádaly přemístění stanice *Orlov most*. Na této stanici byl předtím zaznamenán nejvyšší počet dnů koncentrací překračujících limit pro PM₁₀. Po jejím přemístění frekvence těchto událostí zaznamenaných v Sofii prudce poklesla (viz **příloha II**).

Zdroj: analýza EÚD.

34. Směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší neukládá žádné konkrétní sledování v problematických pohraničních oblastech. Účinné řešení znečišťování ovzduší přecházející hranice států vyžaduje koordinovaná opatření. Pokud by např. byly prosazeny zákony

⁴³ Viz příloha V [směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší](#).

o kvalitě pohonných hmot v Ostravě, jejich účinek na zlepšení kvality ovzduší se projeví jen v případě, že opatření podniknou i sousední oblasti Polska. Pokud se tak nestane, lidé budou mít stále možnost využívat levné, málo kvalitní pohonné hmoty nakoupené za hranicemi. Podle článku 25 směrnice členské státy vyzvou Komisi k veškeré spolupráci týkající se přeshraničního znečištění vzduchu. Navštívené členské státy, které jsou nejvíce postiženy přeshraničním znečištěním, nepovažovaly příslušná ustanovení směrnice za užitečná a ve svých plánech kvality ovzduší neprováděly žádné koordinované akce. Komisi o intervenci nepožádaly.

35. V roce 2017 členské státy, které jsme navštívili, většinou vykazovaly údaje včas. Včasné vykazování údajů o kvalitě ovzduší je důležité jak pro členské státy, za účelem přijetí příslušných opatření ke snížení znečištění ovzduší, tak pro Komisi, aby mohla dříve začít vymáhat dodržování předpisů členskými státy. Směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší ukládá členským státům, aby poskytovaly ověřené roční hodnoty do 30. září následujícího roku⁴⁴. Dřívější směrnice však ukládaly členským státům povinnost předkládat Komisi zprávu do šesti měsíců od doby stanovení hodnot⁴⁵. Technologický vývoj v posledních letech (např. e-Reporting) umožňuje předkládání zpráv dříve.

zatímco plány kvality ovzduší nejsou koncipovány jako účinný monitorovací nástroj

36. Pokud dojde k porušení směrnice, členské státy musejí vypracovat plány kvality ovzduší k řešení daného problému (viz **bod 9**). Skutečné zlepšení kvality ovzduší závisí na schopnosti členských států realizovat rychlá a účinná opatření ke snížení emisí pomocí dobře vypracovaných plánů kvality ovzduší.

Opatření plánů kvality ovzduší bývají často špatně cílená

37. Směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší ukládá, aby plány kvality ovzduší stanovily vhodná opatření zajišťující, že doba, po kterou znečištění ovzduší přesahuje limity, bude co nejkratší. Provedli jsme přezkum plánů kvality ovzduší v navštívených městech.

⁴⁴ Článek 27 [směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší](#).

⁴⁵ Směrnice [80/779/EHS](#), [82/884/EHS](#) a [85/203/EHS](#).

38. Na základě naší analýzy plánů kvality ovzduší jsme stanovili tři hlavní důvody, které omezují jejich účinnost. Tyto důvody spočívají ve zjištění, že opatření v plánech kvality ovzduší:

- nebyla cílená a nemohla být rychle provedena v oblastech, kde byly stanoveny nejvyšší koncentrace,
- nemohla v krátkodobém horizontu přinést zásadní výsledky, protože přesahovala pravomoci místních orgánů, které jsou odpovědné za jejich provádění, nebo byla koncipována jako dlouhodobá,
- nebyla podložena odhady nákladů nebo nebyla financována.

39. V **rámečku 8** jsou uvedeny příklady nedostatků vyskytujících se v plánech kvality ovzduší, které ohrožují cíl snížení koncentrací látek znečišťujících ovzduší.

Box 8 – Příklady nedostatků, které ohrožují výsledky plánů kvality ovzduší

Vozidla se vznětovým motorem jsou významným zdrojem znečištění ovzduší, zejména emisí NO₂ (viz **bod 57**). V šesti plánech kvality ovzduší, které jsme analyzovali, však v podstatě chyběla opatření ke snížení využívání soukromé dopravy v blízkosti míst, kde byly naměřeny nejvyšší koncentrace.

V Itálii (v Miláně) vyžaduje používání elektronických systémů pro monitorování přístupu do nízkoemisních zón nejprve přijetí vnitrostátních právních předpisů. V Belgii (v Bruselu) plány kvality ovzduší navrhuje omezit přístup vozidel (vyrobených před zavedením normy Euro 5) do nízkoemisních zón od roku 2025. Kromě toho plánovaný dopad dopravních omezení v plánech kvality ovzduší členských států určených ke snížení koncentrací NO₂ je nespolehlivý, protože nevychází ze skutečných provozních podmínek.

Nahrazování neúčinných topných zařízení, které často vlastní rodiny s nízkými příjmy, je pro občany i některé orgány členských států velkým problémem. V Polsku (Malopolsko) je používání tuhých paliv omezeno usnesením proti smogu. Náklady na výměnu zdrojů tepla pro vytápění domácností mohou přesáhnout 1 miliardu EUR. Vnitrostátní financování nebylo zajištěno.

40. I když plány kvality ovzduší uváděly hlavní zdroje znečištění, neobsahovaly vždy konkrétní opatření, jak emise řešit. Například nejnovější plány kvality ovzduší v Krakově obsahují pouze

omezená opatření, která snižují průmyslové emise – jež jsou hlavním zdrojem znečištění NO₂, zatímco plány kvality ovzduší v Sofii neuvádějí žádné opatření, které by snižovalo emise z domácností – jež jsou hlavním zdrojem znečištění PM (viz **rámeček 4**).

41. Plány kvality ovzduší často navrhují opatření, která nemají přímý dopad na snížení koncentrací látek znečišťujících ovzduší, jako jsou opatření pro správné zjednodušení, hodnocení nebo průzkumy. Rovněž jsme zjistili, že plány kvality ovzduší nehodnotily nákladovou efektivitu opatření.

42. Dosažení cílů kvality ovzduší někdy vyžaduje obtížná politická rozhodnutí. Například používání osobních vozidel je jedním z hlavních zdrojů znečištění ovzduší v Bruselu, Stuttgartu a Miláně a neúčinnější opatření by bylo omezení jejich používání.



Monitorovací stanice Am Neckartor ve Stuttgartu
Zdroj: EÚD.

Plány kvality ovzduší upřednostňují množství informací nad jejich kvalitou

43. Všech šest měst, která jsme navštívili, již vytváří plány kvality ovzduší po dlouhou dobu. Plány se obvykle vytvářejí na období čtyř až pěti let. Směrnice o kvalitě ovzduší neukládá členským státům, aby podávaly Komisi zprávy o provádění svých plánů kvality ovzduší nebo je aktualizovaly, jestliže přijímají nová opatření nebo jestliže je pokrok viditelně nedostatečný. Členské státy musí aktualizovat své plány kvality ovzduší, pouze pokud na konci období plánu kvalita ovzduší stále nesplňuje normy.

44. Vzhledem k tomu, jak často se vyskytují vysoké úrovně znečištění, připravují členské státy velký počet plánů kvality ovzduší. Plány kvality ovzduší, které jsme zkoumali, byly dlouhé⁴⁶ a často neobsahovaly všechna příslušná plánovaná nebo přijatá opatření v oblasti kvality ovzduší⁴⁷. Členské státy rovněž na žádost Komise předkládají více dokumentů obsahujících dodatečná opatření.

45. Příprava plánů kvality ovzduší je zdoluhavý proces. Plány, které členské státy posílají Komisi, se obvykle zabývají porušením limitů znečištění ovzduší, k nimž došlo před více než dvěma lety⁴⁸, ale neposkytují žádné informace o dalším postupu.

46. Výše uvedené faktory se kombinují, takže monitorování činnosti členských států Komisí se stává obtížné. Monitorování, jak se směrnice provádí, bylo proto pomalejší.

47. Přetrvávající, i když klesající vysoké úrovně znečištění (viz **obrázek 4**) ukazují, že vytváření plánů kvality ovzduší nestačilo k zajištění dodržování směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší a co nejrychlejšímu snížení znečištění. To ve svých nedávných rozsudcích potvrdil Evropský soudní dvůr (ESD) (viz **bod 52**).

Komise se při kontrole dodržování směrnice potýká s omezeními a proces jejího prosazování je pomalý

48. Směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší ukládá Komisi povinnost monitorovat a prosazovat provádění směrnice členskými státy. Členské státy však nemusí podávat zprávy o provádění svých plánů kvality ovzduší ani je aktualizovat, jestliže přijímají nová opatření nebo jestliže je pokrok nedostatečný (viz **bod 43**). Některá ustanovení směrnice jsou svou povahou obtížně

⁴⁶ Plány kvality ovzduší, které jsme analyzovali, měly v průměru více než 200 stran.

⁴⁷ Například v Bruselu jsou opatření v oblasti kvality ovzduší obsažena v několika dokumentech: *Plan Régional air-Climat-Énergie*, *COBRACE*, *Plan Régional de la Mobilité (IRIS2)* a *Plan portant sur les dépassements observés pour les concentrations de NO₂*. V Miláně jsou plány kvality ovzduší regionu Lombardie doplněny regionálními dohodami, jako je dohoda Pádské nížiny.

⁴⁸ Směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší uvádí, že plány kvality ovzduší se „Komisi sdělí neprodleně a nejpozději dva roky po skončení roku, v němž bylo zaznamenáno první překročení“ (viz článek 23).

ověřitelná (např. zajištění, aby členské státy plnily své povinnosti s ohledem na informování veřejnosti, nebo kontrola umístění více než čtyř tisíc monitorovacích stanic).

49. Jelikož limity znečištění ovzduší bývají často překračovány, Komise vypracuje výčet nejzávažnějších případů porušení norem a zahájí dialog s členskými státy, dokud se nerozhodne, zda postup ukončí, nebo nedojde k závěru, že členský stát nepředložil dostatečně ambiciózní a přesvědčivá opatření. V této fázi může Komise vůči členskému státu zahájit řízení o nesplnění povinnosti.

50. Od ledna 2018 zahájila Komise v důsledku znečištění PM₁₀ řízení o nesplnění povinnosti, z toho 13 kvůli NO₂, jedno kvůli SO₂ a dvě další řízení o nesplnění povinnosti se týkala monitorování znečištění ovzduší (viz [příloha III](#)).

51. Analyzovali jsme probíhající řízení o nesplnění povinnosti vztahující se k šesti městům, která jsme navštívili⁴⁹. Všech šest členských států požádalo o prodloužení lhůt pro dosažení některých mezních hodnot podle článku 22⁵⁰. V důsledku toho může být řízení o nesplnění povinnosti zahájeno až poté, co Komise rozhodne o těchto žádostech o prodloužení lhůt.

52. Komise byla ve čtyřech případech⁵¹ úspěšná a dosáhla příznivých rozhodnutí proti členským státům z důvodu překročení mezních hodnot znečištění ovzduší, jež však členskému státu neukládala, aby přijal nápravná opatření. V důsledku toho Komise přehodnotila svůj přístup a nedávno vyhrála soudní řízení proti Bulharsku (dne 5. dubna 2017) a Polsku (dne 22. února 2018)⁵². Ve svých rozsudcích Soudní dvůr potvrdil, že pouhé přijetí plánu kvality ovzduší pro dosažení souladu s touto směrnicí nestačí, a rozhodl, že Bulharsko a Polsko nesplnily svou povinnost zajistit, aby bylo období překročení limitů co

⁴⁹ Ve všech městech probíhala řízení o nesplnění povinnosti kvůli PM₁₀ i NO₂. Výjimkou je Sofie, kde bylo zahájeno řízení o nesplnění povinnosti pouze pro PM₁₀.

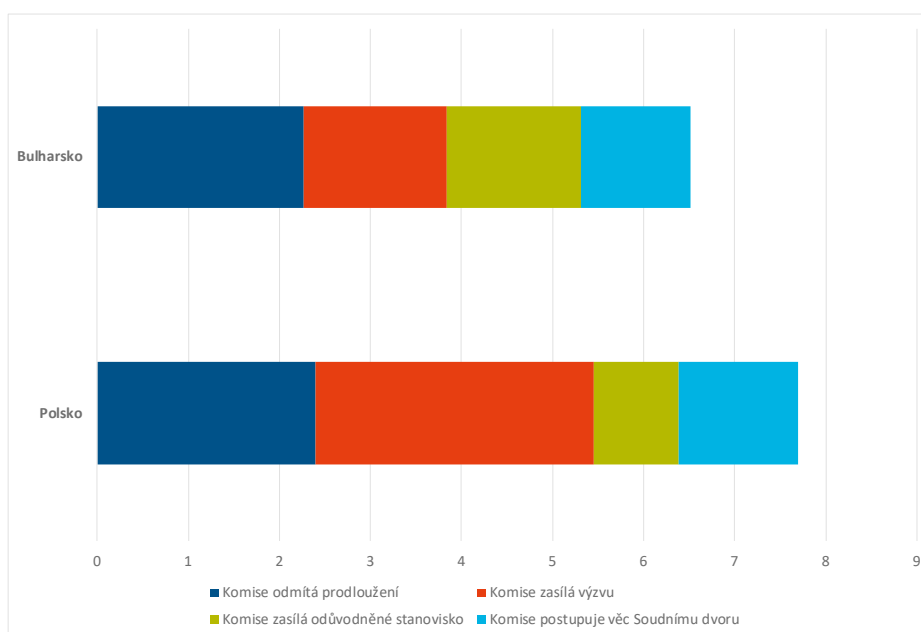
⁵⁰ Podle tohoto článku a při splnění určitých podmínek mohou členské státy požádat o výjimku z povinnosti dodržet mezní hodnoty pro PM₁₀ do 11. června 2011 a o prodloužení lhůt pro dosažení souladu s mezními hodnotami pro oxid dusičitý do 1. ledna 2015 (nejvýše o pět let po 1. lednu 2010, lhůta stanovená v příloze XI).

⁵¹ Slovinsko ([C-365/10](#)), Švédsko ([C-479/10](#)), Portugalsko ([C-34/11](#)) a Itálie ([C-68/11](#)).

⁵² Viz [věc C-488/15](#) pro Bulharsko a [věc C-336/16](#) pro Polsko.

možná nejkratší. Z **obrázku 9** je patrné, že postoupení těchto případů týkajících se porušení mezních hodnot PM₁₀ Soudnímu dvoru trvalo Komisi od šesti do osmi let⁵³. Pro uplatnění finančních sankcí se musí Komise znovu obrátit na Soudní dvůr se žádostí o nové rozhodnutí⁵⁴. Řízení o nesplnění povinnosti kvůli překročení mezních hodnot NO₂ byla zahájena mnohem později a dosud žádná věc nebyla postoupena Soudnímu dvoru. Co se týče ozonu, žádné řízení o nesplnění povinnosti neprobíhá⁵⁵.

Obrázek 9 – Délka řízení v souvislosti s PM₁₀ (v letech)



Zdroj: Evropská komise.

53. Členské státy mají na předložení svých plánů kvality ovzduší více než dva roky poté, co zjistí porušení limitů kvality ovzduší. Vzhledem k tomu, že následná jednání v rámci řízení

⁵³ Řízení o nesplnění povinnosti začala zasíláním výzvy Bulharsku (dne 25. ledna 2013) a Polsku (dne 26. dubna 2013). Bulharsko zaslalo své odůvodněné stanovisko dne 11. července 2014 a Polsko tak učinilo dne 27. února 2015.

⁵⁴ To se zejména týká opatření podle článku 260 Smlouvy o fungování Evropské unie, jak je vysvětleno na [internetových stránkách Komise](#).

⁵⁵ Přízemní ozon není vypouštěn ze žádného specifického zdroje, ale vzniká chemickou reakcí mezi plynnými prekurzory a slunečním zářením. Směrnice vyžaduje dožení cílových hodnot pro ozon pokud možno ve stanovené lhůtě a nevyžaduje, aby členské státy vypracovaly konkrétní opatření nebo plán týkající se prekurzorů ozonu. I když tedy některé členské státy stále překračují cílovou hodnotu pro ozon, nebylo dosud zahájeno žádné řízení o nesplnění povinnosti v souvislosti s ozonem.

o nesplnění povinnosti mezi členskými státy a Komisí trvaly v některých případech déle než pět let, je velmi pravděpodobné, že během tohoto období členské státy své plány kvality ovzduší aktualizují. To vyžaduje, aby Komise prověřila aktualizované plány kvality ovzduší. V důsledku toho trvá nejméně sedm let od okamžiku původního nesplnění povinnosti, než Komise věc postoupí Soudnímu dvoru.

54. Celkově jsme zjistili, že zdoluhavý postup dosud nezajišťuje dodržování směrnice.

Některé politiky EU dostatečně neodrážejí význam znečištění ovzduší

55. Mnohé politiky EU mají dopad na látky znečišťující ovzduší, a tím i na kvalitu ovzduší, zejména politiky v oblasti změny klimatu, energetiky, dopravy a mobility, průmyslu a zemědělství.

56. Ke snížení emisí mohou přispět i cíle rámce politiky v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030, tj. snížení emisí skleníkových plynů o 40 %, získávání alespoň 27 % energie z obnovitelných zdrojů a zlepšení energetické účinnosti alespoň o 27 %. V jedné situační zprávě z roku 2017 jsme uvedli, že jednou z hlavních výzev, jimž čelí opatření EU v oblasti energetiky a změny klimatu, je přechod EU na nízkouhlíkové zdroje energie a že tato transformace energetiky může nabídnout přínosy v oblasti kvality ovzduší⁵⁶.

57. Vozidla se vznětovým motorem představovala pro výrobce automobilů v EU jeden z klíčových prvků při plnění povinností snižování emisí oxidu uhličitého (CO₂)⁵⁷, protože produkují nižší emise CO₂ než vozidla s benzinovým motorem. Technologický vývoj a [normy EURO](#)⁵⁸ výrazně snížily emise CO₂ a PM z těchto vozidel, při snižování emisí NO_x však takto

⁵⁶ [Situační zpráva EÚD: Opatření EU v oblasti energetiky a změny klimatu, 2017, s. 65 a 81.](#)

⁵⁷ Požadavky na emise CO₂ (130 g na km do roku 2015 a 95 g na km do roku 2020), jak je stanoví [nařízení Evropského parlamentu a Rady \(EU\) 333/2014](#) ze dne 11. března 2014, kterým se mění nařízení (ES) č. 443/2009 za účelem vymezení způsobů, jak dosáhnout cíle snížení emisí CO₂ z nových osobních automobilů do roku 2020 (Úř. věst. L 103, 5.4.2014, s. 15), jako průměr vozového parku pro každého výrobce automobilů.

⁵⁸ Pro emise CO₂ je stanoven limit konkrétními nařízeními (např. nařízením (ES) č. 443/2009).

úspěšné nebyly. Je řadu let známo⁵⁹, že skutečné emise NO_x byly vyšší než emise vznikající za zkušebních podmínek. Skandál „dieselgate“, který byl odhalen, když inspektoři v USA zjistili podezřelé údaje při inspekci vozidel, upozornil na rozsah a příčiny těchto nesrovnalostí⁶⁰. Před vypuknutím skandálu dieselgate Evropská komise začala pracovat na realističtějších zkušebním postupu v EU. Vzhledem k faktorům shodnosti však v praxi emisní limit normy Euro 6 pro emise 80 mg NO_x na km (který normotvůrci EU schválili v roce 2007 a jehož provedení bylo plánováno na rok 2014) nebude pro účely zkoušky emisí v reálném provozu muset být splněn dříve než v roce 2023⁶¹.

58. Zdanění pohonných hmot podporuje prodej motorové nafty ve všech členských státech kromě Maďarska a Spojeného království⁶². Přestože nákupy nových vozidel se vznětovým motorem klesly po skandálu dieselgate, přibližně 40 % všech vozidel na silnici v EU je poháněno naftou⁶³. Vzhledem k tomu, že silniční doprava a zvláště vozidla se vznětovým motorem jsou jedním z hlavních zdrojů emisí NO₂ (viz **obrázek 3**), je snaha o jejich snižování komplikovaná.

⁵⁹ Viz závěr 3 zprávy Evropského parlamentu [o vyšetřování měření emisí v automobilovém průmyslu](#), kde se uvádí, že existence těchto nesrovnalostí byla známa přinejmenším od roku 2005.

⁶⁰ Viz vyšetřující zprávy [Evropského parlamentu](#), [Německa](#), [Francie](#) a [Spojeného království](#). Emise v reálném provozu u vozidel se vznětovým motorem mohou být v průměru čtyřikrát až pětkrát vyšší než zkušební hodnoty (EEA, [Emissions of the main air pollutants in Europe \(Emise hlavních látek znečišťujících ovzduší v Evropě\)](#), 2015).

⁶¹ Nařízení Komise (EU) č. [2016/427](#), [2016/646](#), [2017/1151](#) a [2017/1154](#). Zkoušky emisí v reálném provozu platí pro nové modely vozidel od září 2017 a od září 2019 budou platit pro všechna nová vozidla. Aby se mohli výrobci přizpůsobit novým požadavkům, smějí překročit emisní limit NO_x (80 mg/km, platný od roku 2014) o faktor v hodnotě 2,1, tj. na hodnotu emisí 168 mg/km, do roku 2019. Tento faktor je dále snížen na hodnotu 1,5, tj. 120 mg/km, do roku 2021, přičemž cílem je dosáhnout konečného limitu 80 mg/km do roku 2023.

⁶² EEA, [Transport fuel prices and taxes indicators \(Ukazatele cen pohonných hmot a daní\)](#), 2017.

⁶³ Mezinárodní rada pro čistou dopravu (ICCT), [European Vehicle Market Statistics – Pocketbook 2017/18 \(Statistika evropských trhů s motorovými vozidly, příručka 2017/2018\)](#), a Eurostat, [Passenger cars in the EU \(Osobní automobily v EU\)](#).

59. Politiky EU v oblasti změny klimatu podporují, aby biomasa tvořila jeden z obnovitelných zdrojů energie⁶⁴. [Směrnice o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů](#)⁶⁵ z roku 2009 požaduje, aby EU do roku 2020 pokrývala alespoň 20 % své celkové potřeby energie z obnovitelných zdrojů. Financování z EU pro projekty biomasy se více než zdvojnásobilo⁶⁶. V naší [zvláštní zprávě č. 5/2018](#) nazvané Energie z obnovitelných zdrojů pro udržitelný rozvoj venkova jsme uvedli, že spalování dřevní biomasy může také vést k vyšším emisím určitých škodlivých látek znečišťujících ovzduší. Agentura EEA poukázala na podobný problém⁶⁷.

60. Používání neúčinných kotlů nebo topných zařízení na tuhá paliva zhoršuje problém znečištění ovzduší prostřednictvím místního vytápění. EU stanovila normy ke zlepšení účinnosti těchto zařízení ([směrnice o ekodesignu](#)⁶⁸ a její [prováděcí nařízení](#)), tyto normy však budou platit až pro nová zařízení v roce 2022.

61. [Směrnice o průmyslových emisích](#) je hlavním nástrojem EU, jímž se upravují emise látek znečišťujících ovzduší z průmyslových zařízení (viz [příloha I](#)). Směrnice umožňuje členským státům stanovit méně přísné mezní hodnoty emisí, pokud by uplatňování nejlepších dostupných technik (BAT) vedlo k „nepřiměřeně vyšším nákladům“ ve srovnání s environmentálními přínosy. Směrnice také umožňuje určité „nástroje pružnosti“ ve formě výjimek z limitů stanovených pro velká spalovací zařízení. Například 15 členských států⁶⁹

⁶⁴ Biomasa je organická hmota (dřevo a dřevěné uhlí), při jejímž spalování vzniká energie.

⁶⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES ze dne 23. dubna 2009 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES (Úř. věst. L 140, 5.6.2009, s. 16).

⁶⁶ Vzrostlo z 1,6 miliardy EUR v letech 2007–2013 na 3,4 miliardy EUR v letech 2014–2020. *Zdroj údajů*: Evropská komise.

⁶⁷ Ve zprávě EEA [Kvalita ovzduší v Evropě, zpráva za rok 2016](#) se konstatuje, že politiky zaměřené na změnu klimatu nemusí vždy fungovat v souladu s politikami zaměřenými na kvalitu ovzduší a že využívání biomasy pro vytápění domácností je zdrojem emisí látek znečišťujících ovzduší, které mohou významně přispívat k nepříznivým účinkům na lidské zdraví (s. 22).

⁶⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/125/ES ze dne 21. října 2009 o stanovení rámce pro určení požadavků na ekodesign výrobků spojených se spotřebou energie (Úř. věst. L 285, 31.10.2009, s. 10).

⁶⁹ Bulharsko, Česká republika, Irsko, Řecko, Španělsko, Chorvatsko, Litva, Maďarsko, Polsko, Portugalsko, Rumunsko, Slovinsko, Slovensko, Finsko a Spojené království.

přijalo „přechodné národní plány“, které umožňují stanovit vyšší emisní stropy do roku 2020, některým zařízením centrálního zásobování teplem byla udělena zvláštní výjimka do roku 2023 a další zařízení nemusejí uplatňovat nejlepší dostupné techniky, pokud omezí svůj provoz a budou uzavřena do roku 2024.

62. Zemědělství je v EU zdrojem 94 % emisí amoniaku (NH₃)⁷⁰. Amoniak je jedním z prekurzorů PM. Agentura EEA uvádí, že emise NH₃ ze zemědělství přispívají k výskytu vysokých koncentrací PM v některých regionech Evropy, jež porušují mezní hodnoty směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší pro PM₁₀⁷¹.

63. Přestože politiky EU upravují zemědělské postupy⁷², pokrok v oblasti snižování emisí látek znečišťujících ovzduší ze zemědělství je velmi pomalý⁷³, přičemž emise NH₃ se od roku 2012 dokonce zvýšily⁷⁴. Agentura EEA konstatuje, že navzdory existenci technicky a ekonomicky životaschopných opatření, jako jsou opatření v oblasti agronomické, živočišné výroby nebo energie, je třeba, aby byla zaváděna v rozsahu a intenzitě, která je nezbytná pro dosažení významného snížení emisí⁷⁵.

a financování z EU je užitečné, ale ne vždy cílené

64. Zkoumali jsme, jak program LIFE, Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR) a Fond soudržnosti (FS) podporovaly opatření ke zlepšení kvality ovzduší v šesti členských státech, které jsme navštívili.

⁷⁰ Viz EEA, [Kvalita ovzduší v Evropě, zpráva za rok 2017](#), 2017, s. 21.

⁷¹ EEA, [Kvalita ovzduší v Evropě, zpráva za rok 2017](#), 2017, s. 24.

⁷² Konkrétně SZP, prostřednictvím [agro-environmentálních opatření](#) a dalších investic do rozvoje venkova, jakož i [směrnice o dusičnanech](#) (směrnice Rady 91/676/EHS ze dne 12. prosince 1991 o ochraně vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů (Úř. věst. L 375, 31.12.1991, s. 1)), která se zaměřuje spíše na vliv dusíku na kvalitu vody, a nikoli na ovzduší.

⁷³ Emise NH₃ se v letech 2000 až 2015 v EU snížily pouze o 7 %. Viz EEA, [Kvalita ovzduší v Evropě, zpráva za rok 2017](#), 2017, s. 21 a 29.

⁷⁴ EÚD, [Informační dokument: Budoucnost společné zemědělské politiky](#), 2018, s. 11.

⁷⁵ EEA, [Kvalita ovzduší v Evropě, zpráva za rok 2017](#), 2017, s. 24 až 29.

Program LIFE

65. EU podporuje kvalitu ovzduší prostřednictvím svého [programu LIFE](#)⁷⁶. Zkoumali jsme šest projektů programu LIFE týkajících se kvality ovzduší v Německu, Itálii a Polsku⁷⁷. Jednalo se o projekty [Právní kroky v rámci programu LIFE – právní kroky v oblasti čistého ovzduší](#), jež podporovaly účastníky občanské společnosti, kteří by například mohli podat soudní žalobu ve snaze o zlepšení kvality ovzduší⁷⁸ (viz **bod 73**). Využití rozpočtu programu LIFE na podporu občanskoprávních žalob na úrovni členských států představuje novou, nákladově efektivní a rychlou cestu, která může přimět členské státy a města k podpoře politiky kvality ovzduší.

66. Od roku 2014 podporují [integrované projekty](#) programu LIFE plánování politik kvality ovzduší tím, že se využívají další dostupné fondy EU. Integrovaný projekt například podpořil provádění malopolského plánu kvality ovzduší v Polsku. Tento plán zahrnoval informační kampaň určenou občanům regionu ke zvýšení povědomí o nebezpečí kouře z kotlů na tuhá paliva (viz plakát na **obrázek 10**, kde je napsáno: „kouřem ze svého kotle zabíjíte“).

⁷⁶ Od roku 2014 bylo v rámci programu LIFE financováno 17 projektů týkajících se kvality ovzduší v celkové výši 38 milionů EUR.

⁷⁷ Celkové financování těchto projektů dosáhlo částky 41 milionů EUR (24 milionů EUR bylo financováno z prostředků EU).

⁷⁸ Zejména pomocí pokynů v příručce o čistém vzduchu [Clean air handbook](#) podpořené v rámci tohoto projektu. V rámci tohoto projektu byla poskytnuta podpora v několika úspěšných případech například v České republice a ve Spojeném království.

Obrázek 10 – Ukázka plakátu programu Malopolska LIFE určeného pro informování veřejnosti



Zdroj: [Úřad Malopolského vojvodství](#), Polsko.

Financování politiky soudržnosti

67. Většina financování z EU v oblasti kvality ovzduší pochází z EFRR a FS. Některá opatření se výslovně zaměřují na snížení znečištění ovzduší, mnohá opatření, která mají stanovena jiné cíle (např. čistou městskou dopravu nebo energetickou účinnost), mohou mít z kvality ovzduší rovněž prospěch.

68. Dostupné vyhrazené financování⁷⁹ se zvýšilo z 880 milionů EUR v programovém období 2007–2013 na 1,8 miliardy EUR v období 2014–2020, což však představuje méně než 1 % celkové podpory na politiku soudržnosti. Tyto prostředky byly použity ve třech z členských států, které jsme navštívili, ale pouze v Polsku tyto částky mezi předchozím a současným programovým obdobím významně vzrostly. V České republice zůstalo financování stabilní, zatímco v Bulharsku výrazně pokleslo (viz [tabulka 2](#)).

⁷⁹ Pro opatření týkající se kvality ovzduší (v programovém období 2007–2013 kód 47) existuje zvláštní kód pro oblast zásahu (083), ale vzhledem k tomu, že každý projekt má samostatný kód, může být řada projektů, které mají rovněž dopad na kvalitu ovzduší, zařazena pod jiný kód.

Tabulka 2 – Financování určené na kvalitu ovzduší v Bulharsku, České republice a v částech Polska

<i>(v milionech EUR)</i>	2007/2013	2014/2020	Rozdíl
Bulharsko	120	50	–58 %
Česká republika	446	454	+2 %
Polsko⁽¹⁾	140	368	+163 %

- (1) Částky z operačního programu Infrastruktura a životní prostředí a regionálního operačního programu Malopolsko.

Zdroj: Evropská komise a členské státy.

69. Zjistili jsme případy, kdy členské státy neupřednostnily toto financování na projekty zaměřené na hlavní zdroje a znečišťující látky zjištěné v zónách kvality ovzduší, které jsme navštívili (viz **rámeček 4**). Například žádné projekty se nezaměřují na snížení emisí z vytápění domácností v Sofii (významný zdroj emisí PM)⁸⁰.

70. Zjistili jsme také, že projekty financované z EU nebyly dostatečně dobře podpořeny plány členských států na zlepšení kvality ovzduší. Například v Krakově probíhá program výměny kotlů, aniž by vnitrostátní orgány omezovaly dostupnost neúčinných kotlů a uhlí nízké kvality.

⁸⁰ Zásahy v oblasti vytápění domácností v Sofii jsou stále ve fázi zvažování a plánování.

71. Také jsme našli dobré příklady projektů financovaných z EU, které byly vhodně cílené a přímo přispívaly ke snižování místních emisí, jak vyplývá z plánů kvality ovzduší členských států. Jednalo se například o nahrazení starých autobusů se vznětovými motory autobusy s pohonem na stlačený zemní plyn (CNG) a o výměnu kotlů v Ostravě. Některé projekty měly také za cíl modernizaci neúčinných domácích systémů vytápění (v Krakově) a veřejné dopravy (v Krakově a Sofii). Do roku 2013 existovaly projekty na snížení průmyslových emisí v Krakově a Ostravě (významný zdroj emisí PM a NO_x)⁸¹.



Financované průmyslové zařízení v Ostravě
Zdroj: EÚD.

Rostoucí úloha občanské akce

72. Agentura EEA považuje informovanost veřejnosti za jeden z zásadních prvků řešení problému znečištění ovzduší a snížení jeho škodlivých dopadů⁸² a WHO zdůrazňuje, že „zlepšením transparentnosti a širokým sdílením kvalitních informací ve městech se dále posílí schopnost lidí produktivně se podílet na rozhodovacích procesech“⁸³. Směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší stanoví varovné prahové hodnoty SO₂, NO₂ a O₃, nikoli však pro

⁸¹ Do roku 2013 mohly strukturální fondy EU podporovat snižování emisí škodlivých látek znečišťujících ovzduší z průmyslových zařízení (NO_x, SO_x a PM), které jsou součástí systému EU pro obchodování s emisemi. Česká republika tuto možnost využila. V současném programovacím období to už není možné, pokud dané projekty mohou také snížit emise CO₂.

⁸² EEA, [Cleaner air benefits human health and climate change \(Čistší vzduch je přínosem pro lidské zdraví a změnu klimatu\)](#), 2017.

⁸³ WHO, [Global Report on Urban Health \(Globální zpráva o městském zdraví\)](#), 2016, s. 206.

PM⁸⁴, a ukládá členským státům povinnost zveřejňovat podrobné informace⁸⁵. Občané tak mohou sehrát klíčovou úlohu při monitorování provádění směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší členskými státy, zejména pokud výsledky zahrnují obtížné politické volby. Aktivita na místní úrovni je důležitá, ale vyžaduje veřejné povědomí: občané mohou být zapojeni do politiky a podnikat aktivní kroky, včetně případné změny vlastního chování, pouze pokud jsou dobře informovaní.

73. O rostoucím významu činnosti občanů svědčí i nedávné případy soudních žalob, které podali občané a nevládní organizace na své vnitrostátní orgány. V České republice, Německu, Francii, Itálii a ve Spojeném království rozhodly vnitrostátní soudy ve prospěch práva občanů na čistý vzduch a uložily dotčeným členským státům, aby přijaly další opatření na řešení znečištění ovzduší.

ale práva veřejnosti na přístup ke spravedlnosti nejsou ve směrnici výslovně chráněna

74. Právo na spravedlnost, informace o životním prostředí a účast veřejnosti na rozhodování v záležitostech životního prostředí je zakotveno v [Aarhuské úmluvě](#), jejíž jsou EU a jejich 28 členských států smluvními stranami⁸⁶. Zjistili jsme, že jiné směrnice v oblasti ochrany životního prostředí obsahují výslovná ustanovení, která zaručují práva občanů na spravedlnost, zatímco směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší nikoli⁸⁷.

⁸⁴ Článek 19 a příloha XII [směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší](#).

⁸⁵ Článek 26 [směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší](#).

⁸⁶ EU schválila Aarhuskou úmluvu prostřednictvím [rozhodnutí Rady 2005/370/ES](#) ze dne 17. února 2005 o uzavření Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí jménem Evropského společenství (Úř. věst. L 124, 17.5.2005, s. 1) a provedla ustanovení o přístupu k informacím o životním prostředí prostřednictvím [směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES](#) ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení [směrnice Rady 90/313/EHS \(Úř. věst. L 41, 14.2.2003, s. 26\)](#) pro členské státy EU a prostřednictvím [nařízení Evropského parlamentu a Rady \(ES\) č. 1367/2006](#) ze dne 6. září 2006 (Úř. věst. L 264, 25.9.2006, s. 13) o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí pro orgány a subjekty EU.

⁸⁷ Pro další výslovně stanovená práva na přístup ke spravedlnosti viz článek 25 směrnice o průmyslových emisích nebo článek 11 [směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU](#) ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. L 26, 28.1.2012, s. 1). Rovněž jsme zjistili, že práva veřejnosti na účast

75. Vnitrostátní právní předpisy se značně liší a organizace občanské společnosti pojmenovaly překážky, jimž občané v některých členských státech čelí při hledání přístupu ke spravedlnosti.

a informace o kvalitě ovzduší jsou někdy nejasné

76. Kontrolovali jsme informace, které veřejné orgány poskytly online občanům šesti navštívených měst. Za tímto účelem jsme zkoumali indexy kvality ovzduší, informace o zdravotních dopadech znečištění ovzduší, dostupnost údajů o kvalitě ovzduší v reálném čase a další nástroje.

77. Indexy kvality ovzduší jsou nástroje, které mohou občanům poskytovat srozumitelné informace. Pět ze šesti měst, která jsme navštívili, tyto indexy používají. Zjistili jsme, že členské státy, regiony a města definují index kvality ovzduší odlišně, což má za následek různá hodnocení stejné kvality ovzduší (viz např. **tabulka 3**). Vzhledem k tomu, že škody na lidském zdraví se při stejném znečištění ovzduší nijak neliší, bez ohledu na místo, různé klasifikace pro stejnou kvalitu ovzduší ohrožují důvěryhodnost poskytovaných informací.

Tabulka 3 – Indexy kvality ovzduší pro PM₁₀ (k březnu 2018)

Index vycházející z hodnot PM za hodinu/den	0	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100	140	180	200+
EEA	dobré		příjemné		středně dobré		neuspokojivé						velmi neuspokojivé	
Brusel	vyňikající	velmi dobré	dobré	poměrně dobré	středně dobré	neuspokojivé	velmi neuspokojivé	špatné	velmi špatné		extrémně špatné			
Milán	dobré			příjemné			průměrné		špatné		extrémně špatné			
Krakov	velmi dobré		dobré			středně dobré		středně dobré		dosta- tečné	špatné	špatné		
Ostrava	velmi dobré		dobré	příjemné			vyhovující		neuspokojivé		velmi neuspokojivé			
Stuttgart	velmi dobré	dobré	uspokojivé	dostatečné	příjemné		špatné		špatné		velmi špatné			
Sofie	dobré				příjemné		příjemné		dostatečné		špatné	velmi špatné		

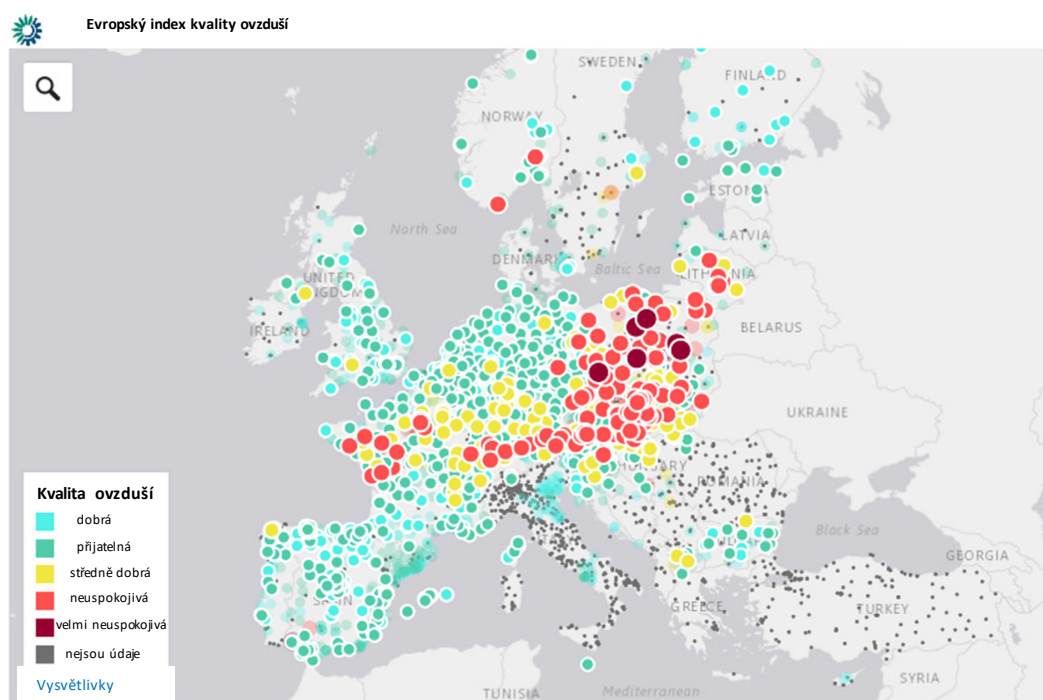
Zdroj: EEA a internetové stránky příslušných měst.

78. Jelikož se členské státy nedohodly na používání společného indexu, agentura EEA ve spolupráci s Evropskou komisí nedávno zavedla index pro celé území EU (viz **obrázek 11**

v rozhodování v záležitostech životního prostředí nejsou ve směrnici o kvalitě vnějšího ovzduší tak viditelná jako v jiných směrniciích (viz článek 31 [směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES](#) ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic (Úř. věst. L 312, 22.11.2008, s. 3), nebo článek 19 [směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/66/ES](#) ze dne 6. září 2006 o bateriích a akumulátorech a odpadních bateriích a akumulátorech a o zrušení směrnice 91/157/EHS (Úř. věst. L 266, 26.9.2006, s. 1))

dole). Pomocí indexu agentury EEA mohou občané porovnávat kvalitu ovzduší v celé Evropě v reálném čase. To není totéž jako posouzení souladu s normami EU (což by vyžadovalo delší datové řady).

Obrázek 11 – Index kvality ovzduší agentury EEA ke dni 20. března 2018



Zdroj: [EEA](http://eea.europa.eu).

79. Směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší ukládá členským státům, aby informovaly veřejnost o možných zdravotních dopadech znečištění ovzduší. Online informací poskytovaných veřejnými orgány o vlivu znečištění ovzduší na zdraví a o opatřeních, jimiž mohou občané zmírnit rizika, bylo často málo a byly těžko dostupné. Tato skutečnost je o to závažnější, zvážíme-li, že normy EU podceňují rizika, která představuje špatná kvalita ovzduší (viz **body 19–27**).

80. Členské státy jsou povinné předkládat Komisi údaje o kvalitě ovzduší v reálném čase⁸⁸. V době našeho auditu tak činilo dvacet pět členských států⁸⁹. Ze šesti měst, která jsme navštívili, uváděly na svých internetových stránkách údaje v reálném čase čtyři⁹⁰. Tato města používala řadu nástrojů k informování veřejnosti. V **tabulce 4** jsou uvedeny příklady osvědčených postupů, jež města používají k informování občanů.

Tabulka 4 – Osvědčené postupy v oblasti informování občanů

Prostorové mapy používající modelování	Brusel, Milán, Ostrava
Oznámení v době, kdy znečištění dosahuje nejvyšších hodnot (formou SMS nebo e-mailu atd.)	Brusel, Krakov, Ostrava
Aplikace pro chytré telefony	Ostrava, Krakov
Zobrazovací panely na veřejných místech (ulice, metro)	Krakov, Sofie
Datové řady pro analýzu ke stažení	Brusel, Stuttgart, Milán, Krakov
Systém včasného varování před výskytem PM založený na předpovědích počasí	Stuttgart

81. Ačkoli většina měst, která jsme navštívili, vytvářela indexy kvality ovzduší a zveřejňovala údaje o kvalitě ovzduší v reálném čase a některá z nich zavedla i další osvědčené postupy, dospěli jsme k závěru, že kvalita informování veřejnosti nebyla tak zřejmá ani užitečná jako v případě informací poskytovaných jinými evropskými městy⁹¹.

⁸⁸ Tyto údaje jsou technicky navrženy jako aktualizované údaje. Jsou oznamovány automaticky agentuře EEA ve velmi krátkých časových intervalech (obvykle každou hodinu). Článek 5 [prováděcího rozhodnutí Komise 2011/850/EU](#) ze dne 12. prosince 2011, kterým se stanovují pravidla pro směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/107/ES a 2008/50/ES, pokud jde o vzájemnou výměnu informací a podávání zpráv o kvalitě vnějšího ovzduší (Úř. věst. L 335, 17.12.2011, s. 86) ukládá členským státům, aby poskytovaly aktuální údaje.

⁸⁹ Aktuální údaje neposkytly Rumunsko, Řecko a částečně Itálie. [Evropský portál kvality ovzduší](#) nezobrazoval k 27. červnu 2018 údaje o PM za Dánsko, Irsko, Kypr, Lotyšsko a Maltu.

⁹⁰ V době, kdy probíhala naše analýza, Sofie neuváděla žádné údaje a Milán zobrazoval pro každou stanici průměry za předchozí den.

⁹¹ Např. v Paříži ([Airparif](#)) nebo Londýně ([London air](#)). Například internetové stránky Airparif nabízejí centralizované a uživatelsky přívětivé informace o kvalitě ovzduší: obsahují prostorové mapy v reálném čase, předpovědi pro následující den, nabízejí přístup k automatickým výstrahám a aplikace pro chytré telefony. Vyvinuly aplikaci umožňující výpočet individuální expozice a optimalizaci tras, které se vyhýbají nejvíce znečištěným oblastem. Internetové stránky obsahují také specializovanou sekci věnovanou zdraví využívající grafické a vizuální pomůcky, která obsahuje popis krátkodobých a dlouhodobých účinků znečištění ovzduší na

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

82. Podle Světové zdravotnické organizace je znečištění ovzduší největším rizikem pro zdraví v EU. To dle odhadů agentury EEA způsobuje každoročně zhruba 400 000 předčasných úmrtí, přičemž jeho účinkům jsou zvláště vystaveni lidé v městských oblastech. Mezi nejškodlivější látky znečišťující ovzduší patří částice, oxid dusičitý, oxid siřičitý a přízemní ozon. Základním kamenem politiky EU v oblasti čistého ovzduší je směrnice o kvalitě ovzduší z roku 2008, protože stanoví koncentrační limity pro znečišťující látky ve vzduchu, který dýcháme.

83. Dospěli jsme k závěru, že opatření EU na ochranu lidského zdraví před znečištěním ovzduší nevedla k očekávaným dopadům. Značné lidské a hospodářské náklady znečištění se dosud neodrazily v přiměřených opatřeních v celé EU.

84. Ačkoli kvalitě ovzduší prospělo **snížování emisí**, na zdraví občanů má stále znečištění ovzduší značný vliv. Některé **normy** EU v oblasti **kvality ovzduší** jsou mírnější, než by odpovídalo důkazům o vlivu znečištění ovzduší na zdraví. Členské státy tyto normy často nedodržují a nepřijaly dostatečně **účinná opatření** ke zlepšení kvality ovzduší. **Monitorování** a následné **vymáhání** ze strany Komise nevedlo k účinným změnám. Zjistili jsme, že některé **politiky EU dosud dostatečně neodrážejí význam zlepšování kvality ovzduší**, přičemž konstatujeme, že **financování z EU** poskytuje užitečnou podporu. Občané mohou sehrát klíčovou roli při monitorování provádění směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší členskými státy, jak je patrné z úspěšných soudních řízení v několika členských státech, přičemž **povědomí a informovanost** veřejnosti se zvyšovaly. V následujících bodech jsou popsány naše hlavní závěry a příslušná doporučení.

85. Směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší vycházejí z **norem kvality ovzduší**, které jsou v současnosti 15 až 20 let staré. Některé z těchto norem jsou mnohem mírnější než pokyny Světové zdravotnické organizace. Normy navíc umožňují častější překračování limitů a nezahrnují žádnou krátkodobou normu pro PM_{2,5}, což je velmi škodlivá látka znečišťující ovzduší (viz **tabulka 1** a **body 18–26**). Odborníci na zdraví podporují zavedení přísnějších norem v EU (viz **bod 27**). Stanovení slabých norem nevytváří správný rámec pro ochranu

zdraví, poskytuje informace o ohrožené populaci, statistické údaje o počtu předčasných úmrtí souvisejících se znečištěním ovzduší a uvádí odkazy na pokyny WHO.

lidského zdraví. Díky tomu jsou některé oblasti, kde je špatná kvalita ovzduší, v souladu s právem EU.

86. I když se situace zlepšuje, většina členských států stále nedodržuje normy EU v oblasti kvality ovzduší (**body 28–29**).

87. Pokud jde o stanovení hodnot kvality ovzduší, zjistili jsme, že neexistují dostatečné záruky, že členské státy měří kvalitu ovzduší na správných místech. Vzhledem k nepřesně stanoveným kritériím ve směrnici nemusely členské státy nutně stanovovat hodnoty koncentrací v blízkosti hlavních městských silnic nebo velkých průmyslových areálů (viz **body 32–34**), které přitom byly významnými zdroji znečištění. Konstatujeme, že lhůta pro členské státy na předkládání údajů Komisi podle směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší je méně přísná než lhůta ve starších směrnicih (**bod 35**).

88. Zjistili jsme, že členské státy nepřijaly dostatečně **účinná opatření** k co nejrychlejšímu zlepšení kvality ovzduší. Kvalita plánů kvality ovzduší členských států byla celkově nedostatečná a plány obsahovaly špatně cílená opatření. Často byly poznamenány slabým řízením (například nedostatečnou koordinací mezi celostátními a místními orgány), neobsahovaly výpočet nákladů nebo financování a neposkytovaly informace o skutečném dopadu přijatých opatření na kvalitu ovzduší. Směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší neukládá členským státům, aby informovaly Komisi o provádění svých plánů. Nedostatečný pokrok ve zlepšování kvality ovzduší ukazuje na potřebu účinnějších opatření (viz **body 36–47**).

89. Při **monitorování** plnění ze strany členských států čelí Komise omezením. Členské státy nemají povinnost podávat zprávy o provádění svých plánů kvality ovzduší. Některá ustanovení směrnice jsou obtížně ověřitelná a Komise dostává stovky plánů kvality ovzduší a rozsáhlé soubory údajů, které je třeba přezkoumat. Zjistili jsme, že Komise stíhala členské státy u Soudního dvora, když se domnívala, že vážně porušily směrnici (viz **body 48–50**). Tato **donucovací** opatření jsou však zdlouhavá a navzdory několika příznivým rozsudkům (**body 51–54**) jsou limity kvality ovzduší nadále často porušovány.

Doporučení 1 – Účinnější opatření Komise

Aby účinněji přispívala ke zlepšování kvality ovzduší, měla by Komise:

- a) sdílet osvědčené postupy z členských států, které ve svých plánech kvality ovzduší úspěšně zohlednily požadavky směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší, týkající se oblastí jako informace relevantní pro účely monitorování, cílená, rozpočtově zajištěná a krátkodobá opatření ke zlepšení kvality ovzduší a plánované snížení úrovně koncentrace na konkrétních místech;
- b) aktivně řídit každou fázi řízení o nesplnění povinnosti za účelem zkrácení doby před vyřešením případů nebo před jejich postoupením Soudnímu dvoru;
- c) napomáhat členským státům, které jsou nejvíce postiženy znečišťováním ovzduší přecházejícím hranice států v EU, v jejich spolupráci a společných činnostech včetně zavádění příslušných opatření do jejich plánů kvality ovzduší.

Termín pro splnění doporučení: 2020.

90. Naše závěry týkající se **norem kvality ovzduší, opatření** členských států ke zlepšení kvality ovzduší a následného **monitorování a vymáhání a povědomí a informovanosti veřejnosti** (viz níže) nás přivádí k doporučení, aby Komise zvážila ambiciózní aktualizaci směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší, která je nadále významným nástrojem v úsilí o čistší vzduch.

Doporučení 2 – Ambiciózní aktualizace směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší

Komise by při přípravě svého návrhu pro normotvůrce měla řešit tyto otázky:

- a) zvážit aktualizaci mezních a cílových hodnot EU (pro PM, SO₂ a O₃) v souladu s nejnovějšími pokyny WHO, snížit počet, kolikrát mohou koncentrace překročit normy (pro PM, NO₂, SO₂ a O₃) a stanovit krátkodobé mezní hodnoty pro PM_{2,5} a varovné prahové hodnoty pro PM;
- b) zlepšit plány kvality ovzduší, zejména jejich zaměřením na výsledky a stanovením požadavku na roční předkládání zpráv o jejich provádění a na jejich aktualizaci, kdykoli je to zapotřebí. Počet plánů kvality ovzduší na zónu kvality ovzduší by měl být omezen;
- c) přesnost požadavků na umístění měřicích stanic zaměřených na průmyslové lokality nebo na dopravu s cílem lépe stanovit hodnoty nejvyšší expozice obyvatelstva znečištěnému ovzduší a

stanovení minimálních počtů měřicích stanic pro každý typ (stanice zaměřené na dopravu nebo průmyslové či pozařadové lokality);

d) možnost, aby Komise mohla požadovat další monitorovací místa, považuje-li to za nezbytné v zájmu lepšího stanovení hodnot znečištění ovzduší;

e) posunutí data (v současnosti 30. září roku n+1) alespoň do 30. června n+1 pro oznamování ověřených údajů a výslovný požadavek, aby členské státy poskytovaly aktuální údaje (v reálném čase);

f) výslovná ustanovení, která zajistí práva občanů na přístup ke spravedlnosti.

Termín pro splnění doporučení: 2022.

91. Mnoho politik EU má dopad na kvalitu ovzduší. Vzhledem k významným lidským a ekonomickým nákladům na znečištění ovzduší se domníváme, že důležitost tohoto problému se dosud dostatečně neodráží v určitých politikách EU. Politiky EU, jako jsou politiky v oblasti klimatu, energie, dopravy, průmyslu a zemědělství, obsahují prvky, jež mohou být škodlivé pro čistý vzduch (viz **body 55–63**).

92. Na opatření týkající se kvality ovzduší je přímo vyčleněno necelé 1 % **financování** politiky soudržnosti EU. Nicméně další činnosti v rámci politiky soudržnosti mohou nepřímo přispívat ke zlepšení kvality ovzduší. Zjistili jsme, že projekty financované z EU nebyly dostatečně dobře cílené a nebyly podporovány plány členských států na zlepšení kvality ovzduší, avšak zaznamenali jsme také několik zdárných příkladů. Viděli jsme, jak projekty LIFE pomohly občanům podniknout kroky směřující ke zlepšení kvality ovzduší v členských státech a lépe zacílit činnosti financované z EU (**body 64–71**).

Doporučení 3 – Upřednostňování a zohledňování otázek kvality ovzduší v politikách EU

Aby se kvalita ovzduší hlouběji začlenila do politik EU, měla by Komise vypracovat hodnocení:

a) dalších politik EU, které obsahují prvky, jež mohou mít nepříznivý vliv na čistotu vzduchu, a přijmout opatření k lepšímu sladění těchto politik s cílem kvality ovzduší;

b) skutečného využití příslušných finančních prostředků, které jsou k dispozici na podporu dosahování cílů EU v oblasti kvality ovzduší, při řešení emisí látek znečišťujících ovzduší, zejména PM, NO_x a SO_x.

Termín pro splnění doporučení: 2022.

93. **Povědomí a informovanost** veřejnosti hrají klíčovou úlohu při řešení problémů souvisejících se znečištěním ovzduší. V poslední době se občané více zajímají o otázky kvality ovzduší a obracejí se na vnitrostátní soudy, které v několika členských státech rozhodly ve prospěch práva občanů na čistý vzduch (**body 72 a 73**). Zjistili jsme však, že na rozdíl od jiných směrnic v oblasti ochrany životního prostředí neobsahuje směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší žádná konkrétní ustanovení, která by zaručila práva občanů na přístup ke spravedlnosti (viz **bod 74**). Rovněž jsme zjistili, že kvalita informací o kvalitě ovzduší poskytovaných občanům byla někdy nejasná (viz **body 76–81**).

Doporučení 4 – Zlepšení povědomí a informovanosti veřejnosti

Aby se zlepšila kvalita informací pro občany, měla by Komise:

- a) s pomocí odborníků na zdraví stanovit a vypracovat výčet nejdůležitějších informací, které by Komise a orgány členských států měly poskytovat občanům (včetně informací o dopadech na zdraví a doporučení ohledně chování);
- b) podporovat členské státy, aby přijaly osvědčené postupy pro komunikaci s občany a zapojení občanů do záležitostí týkajících se kvality ovzduší;
- c) zveřejňovat hodnocení zón kvality ovzduší s nejlepším a nejhorším pokrokem dosaženým každý rok a sdílet osvědčené postupy uplatňované na nejúspěšnějších místech;
- d) vytvořit internetový (online) nástroj umožňující občanům ohlašovat porušování kvality ovzduší a poskytovat zpětnou vazbu Komisi v otázkách souvisejících s opatřeními členských států týkajícími se kvality ovzduší;
- e) podporovat členské státy, aby vytvářely uživatelsky přívětivé nástroje pro přístup široké veřejnosti k informacím o kvalitě ovzduší a jejím monitorování (např. aplikace pro chytré telefony a/nebo specializované stránky v sociálních médiích);

f) spolu s členskými státy usilovat o dohodu ohledně harmonizace indexů kvality ovzduší.

Cílové datum realizace: 2022.

Tuto zprávu přijal senát I, jemuž předsedá Nikolaos A. Milionis, člen Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 11. července 2018.

Za Účetní dvůr

předseda
Klaus-Heiner LEHNE

Hlavní směrnice, které stanoví mezní hodnoty zdrojů emisí

Právní předpisy EU zaměřené na nejvýznamnější zdroje z hlediska emisí látek znečišťujících ovzduší zahrnují: [směrnici o národních emisních stropech](#), jejímž cílem je celkové snížení emisí, [směrnici o průmyslových emisích](#) a [směrnici o středních spalovacích zařízeních](#) pro průmyslové zdroje, nařízení o emisích z vozidel podle norem Euro 5 a Euro 6 a další směrnice týkající se dopravy⁹² a [směrnici o ekodesignu](#) a [prováděcí nařízení](#) pro vytápění a chlazení domácností.

Směrnice o národních emisních stropech (NEC)

Zatímco směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší stanoví společné limity pro znečištění v místech výskytu, směrnice o národních emisních stropech se zabývá emisemi na vnitrostátní úrovni. Ukládá všem členským státům, aby se zavázaly ke snížování emisí SO₂, NO_x, nemetanových těkavých organických sloučenin, NH₃ a PM_{2,5} (avšak nikoli výslovně emisí PM₁₀) do roku 2020, 2030 a v dalších letech.

Tato směrnice, která byla přijata v roce 2001 a revidována v roce 2016, odráží mezinárodní závazky ke snížení znečištění ovzduší, které EU a její členské státy přijaly vůči Evropské hospodářské komisi OSN (UNECE)⁹³. EU a jejích 28 členských států podávají této komisi OSN zprávu o svých emisních inventurách.

V roce 2010 – což je lhůta stanovená směrnicí o národních emisních stropech z roku 2001 – neplnilo 12 členských států nejméně jeden ze svých emisních stropů.

⁹² Konkrétně nařízení [\(ES\) č. 715/2007](#) ze dne 20. června 2007, [\(ES\) č. 692/2008](#) ze dne 18. července 2008 a [\(EU\) 2016/427](#) ze dne 10. března 2016 a [směrnice 2007/46/ES](#) ze dne 5. září 2007. Rovněž nařízení [\(ES\) č. 595/2009](#) ze dne 18. června 2009 a [\(EU\) č. 582/2011](#) ze dne 25. května 2011 o emisích z těžkých nákladních vozidel.

⁹³ Tyto závazky byly přijaty v rámci [Göteborgského protokolu](#), který je součástí [Úmluvy o dálkovém znečišťování ovzduší přecházejícím hranice států](#).

Směrnice o průmyslových emisích⁹⁴ a směrnice o středních spalovacích zařízeních⁹⁵

Cílem těchto směrnic je dosáhnout vysoké úrovně ochrany lidského zdraví a životního prostředí v EU snížením škodlivých průmyslových emisí. Stanovují závazné limity pro NO_x, SO₂ a prach (včetně PM)⁹⁶.

Na základě směrnic o průmyslových emisích musí přibližně 50 000 průmyslových zařízení získat povolení k provozu udělené vnitrostátními orgány členských států EU a uplatňovat nejlepší dostupné techniky (BAT).

Směrnice o průmyslových emisích se vztahuje na velká průmyslová odvětví v různých oborech: odvětví energetiky, výroby a zpracování kovů, zpracování nerostů, chemický průmysl, nakládání s odpady a další. Obsahuje zvláštní ustanovení o spalování paliv v zařízeních o celkovém jmenovitém tepelném příkonu 50 megawattů (MW) nebo více, které platí pro přibližně 3 500 zařízení, z toho 370 velmi velkých zařízení na spalování biomasy a tuhých paliv s tepelným výkonem větším než 300 MW v EU.

V červenci 2017 Komise přijala prováděcí rozhodnutí založené na [novém referenčním dokumentu](#), kterým se aktualizují nejlepší dostupné techniky pro velká spalovací zařízení⁹⁷. Povolení pro tato zařízení musí být aktualizována v souladu se závěry o nejlepších dostupných technikách a souvisejícími úrovněmi emisemi znečišťujících látek do roku 2021.

Směrnice o středních spalovacích zařízeních se až na několik výjimek týká spalovacích zařízení o celkovém jmenovitém tepelném příkonu 1 MW a vyšším, avšak nižším než 50 MW, a to bez ohledu na druh paliva, které používají.

⁹⁴ [Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU](#) ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění) (přepřacované znění) (Úř. věst. L 212, 17.8.2017, s. 1).

⁹⁵ [Směrnice \(EU\) 2015/2193](#).

⁹⁶ To je zvláště důležité pro uhelné elektrárny, které jsou odpovědné za přibližně 52 % průmyslových emisí SO₂, 40 % NO₂ a 37 % PM (Zdroj: Zpráva AirClim, ClientEarth a EEB [Clearing the air](#) (Čištění ovzduší), 2017, s. 31).

⁹⁷ [Prováděcí rozhodnutí Komise \(EU\) 2017/1442](#) ze dne 31. července 2017, kterým se stanoví závěry o nejlepších dostupných technikách (BAT), podle [směrnice 2010/75/EU](#) pro velká spalovací zařízení.

Maximální hodnoty koncentrace v šesti zónách kvality ovzduší (údaje ke dni 13. prosince 2017)⁹⁸

NO₂ roční průměr (max. 40 µg/m ³)							
Zóna kvality ovzduší:	Brusel	Krakov	Milán	Ostrava	Sofie	Stuttgart	
2009	51,57	70,02	80,55	46,96	57,51	111,91	
2010	53,75	70,36	73,36	50,90	48,52	99,92	
2011	49,97	73,07	79,42	46,41	51,76	97,33	
2012	48,13	71,45	67,34	43,10	45,33	91,27	
2013	62,62	68,00	57,48	41,43	39,30	89,03	
2014	47,38	61,50	59,34	39,18	31,92	88,60	
2015	45,17	63,13	75,27	39,95	32,69	87,23	
2016	47,72	59,28	67,00	39,07	33,15	81,60	

PM_{2,5} roční průměr (max. 25 µg/m ³)							
Zóna kvality ovzduší:	Brusel	Krakov	Milán	Ostrava	Sofie	Stuttgart	
2009	23,64	39,24	34,40	38,84	23,84	25,62	
2010	22,44	61,13	33,38	50,21	31,14	27,29	
2011	25,05	54,98	39,01	41,45	44,64	23,94	
2012	22,76	46,20	34,00	42,22	28,00	20,74	
2013	20,38	43,48	30,99	35,76	30,46	20,77	
2014	16,99	45,02	26,19	36,18	28,71	17,67	
2015	16,28	43,85	31,90	33,04	24,57	17,50	
2016	17,20	37,88	28,53	31,63	22,14	17,80	

PM₁₀ počet dnů, kdy byla překročena hodnota 50 µg/m ³ (max. 35)							
Zóna kvality ovzduší:	Brusel	Krakov	Milán	Ostrava	Sofie	Stuttgart	
2009	66	168	116	135	161	112	
2010	49	148	90	159	134	104	
2011	88	204	132	123	134	89	
2012	57	132	111	110	108	80	
2013	58	158	100	102	109	91	
2014	33	188	88	116	104	64	
2015	19	200	102	84	72	72	
2016	15	164	73	80	71	63	

PM₁₀ roční průměr (max. 40 µg/m ³)							
Zóna kvality ovzduší:	Brusel	Krakov	Milán	Ostrava	Sofie	Stuttgart	
2009	36,50	60,34	46,81	53,11	65,44	45,16	
2010	32,90	65,95	40,72	66,00	53,84	44,07	
2011	39,40	76,63	50,22	52,54	70,48	39,76	
2012	34,30	65,85	46,11	56,27	53,89	37,56	
2013	33,50	59,67	42,40	47,00	52,43	40,07	
2014	31,99	63,90	37,06	48,04	52,96	37,52	
2015	27,20	67,81	41,58	41,57	41,78	37,08	
2016	24,69	56,67	38,12	39,71	40,00	37,56	

⁹⁸ Zdroj: [Evropský portál kvality ovzduší](#).

PŘÍLOHA III**Řízení o nesplnění povinnosti v souvislosti se směrnicí o kvalitě vnějšího ovzduší – stav v dubnu 2018**

Členský stát EU	Stav řízení o nesplnění povinnosti			
	PM ₁₀	NO ₂	SO ₂	Monitorování
Belgie	ECJ (pozastaveno)	LFN	-	-
Bulharsko	RUL	-	RO	
Česká republika	RO	LFN	-	-
Dánsko	-	LFN	-	-
Německo	RO	RO	-	-
Estonsko	-	-	-	-
Irsko	-	-	-	-
Řecko	RO	-	-	-
Španělsko	RO	RO	-	-
Francie	RO	RO	-	-
Chorvatsko	-	-	-	-
Itálie	RO	RO	-	-
Kypr	-	-	-	-
Lotyšsko	RO	-	-	-
Litva	-	-	-	-
Lucembursko	-	LFN	-	-
Maďarsko	RO	LFN	-	-
Malta	-	-	-	-
Nizozemsko	-	-	-	-
Rakousko	-	LFN	-	-
Polsko	RUL	LFN	-	-
Portugalsko	RO	LFN	-	-
Rumunsko	RO	-	-	LFN
Slovinsko	LFN	-	-	-
Slovensko	RO	-	-	LFN
Finsko	-	-	-	-
Švédsko	RO	-	-	-
Spojené království	-	RO	-	-

Vysvětlivky:

LFN = Zaslaná výzva

RO = Zaslané odůvodněné stanovisko

ECJ = Příklad postoupen Soudnímu dvoru

RUL = Soudní dvůr přijal ve věci rozhodnutí

Řízení o nesplnění povinnosti začíná tím, že Komise zašle členskému státu výzvu (LFN), v níž vymezí rozsah případu. Pokud Komise nepovažuje argumenty členského státu za odůvodněné a přesvědčivé, zašle další dopis (odůvodněné stanovisko (RO)), což je poslední krok před postoupením případu Soudnímu dvoru.

ODPOVĚDI KOMISE NA ZVLÁŠTNÍ ZPRÁVU EVROPSKÉHO ÚČETNÍHO DVORA „ZNEČIŠTĚNÍ OVZDUŠÍ: NAŠE ZDRAVÍ STÁLE NENÍ DOSTATEČNĚ CHRÁNĚNO“

SHRNUTÍ

I. Evropská agentura pro životní prostředí (EEA) odhaduje, že (v roce 2014) v Evropské unii došlo k 399 000 předčasných úmrtí v důsledku expozice jemným částicím (PM_{2,5}), 75 000 předčasných úmrtí v důsledku expozice oxidu dusičitému (NO₂) a 13 600 předčasných úmrtí v důsledku expozice přízemnímu ozonu (O₃). Ačkoli se tyto počty částečně překrývají (např. protože NO₂ je prekurzorem PM_{2,5}) a nelze je jednoduše sečíst, vyplývá z nich, že znečištění ovzduší způsobí v EU každý rok více než 400 000 předčasných úmrtí.

II. Údaje za poslední desetiletí dokládají snižování emisí látek znečišťujících ovzduší i klesající koncentrace látek znečišťujících ovzduší, tyto koncentrace se však nesnižují dostatečně rychle na to, aby bylo zajištěno dodržení norem kvality ovzduší EU v celé Evropské unii.

IV. Ačkoli skutečně nebyly zcela splněny všechny cíle směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší, směrnice vedla k podstatnému zlepšení kvality ovzduší v celé EU. To nikterak nepopírá skutečnost, že provádění směrnice vykazuje nedostatky a že stále dochází k významným překročením limitů. Lze nicméně uvést příklady, kdy došlo k podstatnému zlepšení kvality ovzduší nebo monitorování kvality ovzduší v souladu s požadavky uvedené směrnice. Směrnice byly významnou hybnou silou těchto zlepšení.

Komise sama v současnosti provádí kontrolu účelnosti směrnic o kvalitě vnějšího ovzduší, v jejímž rámci posoudí význam, účelnost, účinnost, soudržnost a přidanou hodnotu EU těchto právních předpisů. Bez ohledu na výsledek této kontroly účelnosti se Komise domnívá, že opatření EU na ochranu lidského zdraví před znečištěním ovzduší byla, přinejmenším částečně, účinná.

b) Znečištění ovzduší může být někdy podhodnoceno, není-li v konkrétních případech správně monitorováno, avšak Komise u monitorování kvality ovzduší EU neshledala žádné systémové selhání.

c) Pohled Komise na provádění a prosazování směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší shrnuje sdělení COM(2018) 330.

d) Sdělení z roku 2018 s názvem „Čistý vzduch pro všechny“ (COM(2018) 330) a program „Čisté ovzduší pro Evropu“ (COM(2013) 0918) z roku 2013 zdůrazňují význam řešení problému znečištění ovzduší, a to i pomocí propojených politik EU.

Kvalitu ovzduší lze zlepšovat pomocí investic do jiných oblastí s významnými vedlejšími přínosy pro kvalitu ovzduší (např. nahrazování starých uhelných elektráren plynovými, investice do nových tras metra či městských obchvatů atd.). Tyto investice nelze považovat za přímé financování oblasti kvality ovzduší, přesto významně přispívají ke snížení znečištění a zlepšení kvality ovzduší.

e) Viz odpověď k bodům 73 a 74 níže.

V. Komise se domnívá, že doporučení Účetního dvora představují významný příspěvek k probíhající kontrole účelnosti směrnic o kvalitě vnějšího ovzduší.

Konkrétní připomínky k jednotlivým doporučením jsou uvedeny níže.

ÚVOD

Rámeček 1 – Hlavní látky znečišťující ovzduší

Pokud jde o podíl tuhých paliv na znečištění ovzduší, jeho výše bude záviset také na kvalitě používaných paliv a použité technologii kotlů.

Rámeček 2 – Kvalita ovzduší nezávisí jen na emisích znečišťujících látek

Dalšími lidskými činnostmi, které zásadně přispívají ke znečištění ovzduší, je vytápění domácností a zemědělství.

7. Směrnice 2008/50/ES konsolidovala předchozí rámcovou směrnicí 96/62/ES a tři ze čtyř směrnic, které z ní vycházejí: 1999/30/ES, 2000/69/ES a 2002/3/ES. Až na několik výjimek nestanovila nové normy kvality ovzduší, nýbrž znovu potvrdila ty, které byly schváleny dříve.

Čtvrtá směrnice, která vychází ze směrnice 96/62/ES, tj. směrnice 2004/107/ES, je nadále v platnosti (a stanoví důležité cílové hodnoty pro několik látek znečišťujících ovzduší). Komise proto dává přednost společnému označení směrnic 2004/107/ES a 2008/50/ES coby „směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší“, chápe však, že se audit zaměřil pouze na druhou z těchto směrnic.

8. Související požadavky byly dále rozpracovány ve směrnici Komise (EU) 2015/1480.

9. Komise považuje mezní i cílové hodnoty za závazné. Pro úplnou definici viz článek 2 směrnice.

Rámeček 3 – Úlohy Komise a EEA

Prováděcí rozhodnutí 2011/850/EU výslovně pověřuje Evropskou agenturu pro životní prostředí (EEA), aby byla Evropské komisi nápomocna při zřízení registru údajů a jeho zpřístupnění prostřednictvím portálu kvality vnějšího ovzduší.

ZJIŠTĚNÍ

22. Z posouzení, které provedla Komise na podporu balíčku předpisů o čistém ovzduší z roku 2013 – COM(2013) 0918, vyplynulo, že balíčky právních předpisů navržené v roce 2013 (zejména návrh, z něhož později vzešla směrnice (EU) 2016/2284) povedou v horizontu do roku 2030 k poklesu emisí a „vytvoří [...] prostor k tomu, aby se normy kvality vnějšího ovzduší EU přiblížily koncentracím doporučeným WHO“.

Na základě posouzení, které provedla jako podklad pro sdělení COM(2013) 0918 final, dospěla Komise tehdy k závěru, že prozatím není vhodné provádět revizi směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší a že by se politika měla zaměřit spíše na dosažení souladu se stávajícími normami kvality ovzduší nejpozději do roku 2020.

24. Počet stacionárních měřicích stanic neurčuje to, zda jsou koncentrace nižší, než stanoví normy kvality ovzduší EU, nýbrž horní a dolní prahové hodnoty pro posuzování definované v příloze II směrnice 2008/50/ES.

25. Posouzení nákladů a přínosů provedená na podporu balíčku předpisů o čistém ovzduší z roku 2013 potvrdila řádovou hodnotu poměru mezi náklady na provedení a společenským přínosem opatření ke snížení emisí a zlepšení kvality ovzduší.

26. Komise v současnosti provádí kontrolu účelnosti směrnic o kvalitě vnějšího ovzduší, v jejímž rámci posoudí význam, účelnost, účinnost, soudržnost a přidanou hodnotu EU těchto právních předpisů, včetně posouzení relevantnosti stávajících norem kvality ovzduší EU.

30. Důvěryhodné, včasné a porovnatelné údaje o kvalitě ovzduší nejsou důležité pouze pro Komisi s ohledem na případná donucovací opatření, jsou to rovněž důležité informace pro veřejnost a také pro místní, regionální a celostátní orgány, a to s ohledem na přijímání vhodných opatření a zajištění výchozích údajů pro tato opatření s cílem zajistit, že doby překročení budou co nejkratší.

33. Směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší ukládá členským státům, aby zachovaly místa odběru vzorků, kde byla překročena hodnota pro PM₁₀, ale nikoli pro jiné znečišťující látky. Přestanou-li však místa odběru vzorků, která ohlásila překročení hodnot pro jiné znečišťující látky, podávat

zprávy, Komise konkrétní případy sleduje, aby zajistila, že jsou dodržována ustanovení o rozmístění v makroměřítku uvedená v části B přílohy III.

35. Komise souhlasí, že včasné údaje jsou důležité. Většina členských států podává zprávy v souladu s prováděcím rozhodnutím 2011/850/ES.

„Dřívější směrnice“ ukládaly členským státům povinnost informovat Komisi dříve, a to do šesti měsíců od doby měření, ale pouze v případech překročení. To však nezahrnovalo všechny údaje, o nichž jsou nyní podávány zprávy podle prováděcího rozhodnutí 2011/850/ES.

38. Komise kromě uvedených tří důvodů spatřuje další důvody, jež omezují účinnost – patří mezi ně případy neprovedení odhadu účinnosti opatření, trendů a pobídek na vnitrostátní úrovni, což brzdí úsilí na místní úrovni, či nedostatečné integrace s jinými opatřeními přijímanými na místní úrovni (např. v rámci opatření pro oblast klimatu nebo územního plánování).

45. Vytváření plánů kvality ovzduší skutečně bývá zdoluhavý proces, neboť v závislosti na příslušných ustanoveních v členských státech vyžaduje značné zapojení zainteresovaných subjektů a konzultace s nimi. Toto zapojení a konzultace nicméně skutečně nemusí bránit aktualizaci věcných informací (například naměřených údajů), jakmile jsou dostupné.

48. Komise neprovádí přezkumy a nekontroluje každou jednotlivou monitorovací stanici, nedostatky v monitorovací síti však řeší případ od případu.

52. Dne 17. května 2018 Komise oznámila, že skutečně postoupí Evropskému soudnímu dvoru případy tří členských států, které překročily emise NO₂ (Německo, Francie a Spojené království), a také dalších tří členských států, které překročily emise PM₁₀ (Itálie, Maďarsko a Rumunsko). Viz COM(2018) 330.

53. Podle článku 23 směrnice se plány „Komisi sdělí neprodleně a nejpozději dva roky po skončení roku, v němž bylo zaznamenáno první překročení“.

54. Komise jednala rychle, přičemž rychleji jednat nemohla. Donucovací opatření zahájila již v roce 2008, bezprostředně po přijetí směrnice, avšak výsledné rozsudky z let 2011 a 2012 nebyly plně vykonatelné (Evropský soudní dvůr omezil odsouzení členských států pouze na překročení mezních hodnot v konkrétní době v minulosti). Za účelem vymáhání dalších rozsudků pro zlepšení kvality ovzduší zahájila Komise znovu řízení o nesplnění povinnosti s cílem změnit použitou argumentaci.

Po vyjasnění judikatury v případech rozsudků proti Bulharsku a Polsku (ze dne 5. dubna 2017 a 22. února 2018) došel Evropský soudní dvůr k závěru, že k případům lze doplnit další roky a že zavedená opatření nebyla přiměřená účelu řešení překročení mezních hodnot. Umožnil tak pokročit vpřed na pevnějších základech a urychlit zpracování případů (jak ukazují rozhodnutí o postoupení z května 2018 o dalších třech případech týkajících se PM₁₀ a třech případech týkajících se NO₂).

55. Také politiky EU mohou mít cíle, které přispívají k lepší kvalitě ovzduší. Látky znečišťující ovzduší ovlivňují kromě uvedených politik rovněž další politiky (mimo jiné včetně fiskální politiky, obchodní politiky a regionálních nebo městských politik).

57. Právní předpisy EU o normách CO₂ pro osobní automobily jsou technologicky neutrální. Využívat při snižování průměrných hodnot CO₂ vozů, které vyrábějí, ve velké míře dieselové technologie bylo volbou výrobců automobilů.

Normy Euro 5 a Euro 6 by měly být dodržovány za všech běžných podmínek používání. Donedávna nebyla k dispozici žádná zkouška, kterou by to bylo možné ověřit. Komise vyvinula novou zkoušku emisí v reálném provozu, která kontroluje emise automobilů na silnici. Právní předpisy o emisích v reálném provozu zajišťují, aby emise vozidel byly udržovány pod mezní hodnotou v reálném provozu, nikoli pouze v laboratoři.

Faktory shodnosti nemění mezní hodnoty Euro 6 ani nepovolují výrobcům, aby je překračovali, nýbrž vymáhají tyto mezní hodnoty za „běžných podmínek používání“. Právní předpisy o emisích v reálném provozu neurčují nové mezní hodnoty emisí, ale stanoví další zkušební postup, jehož kvantitativní požadavky musí být kalibrovány podle mezních hodnot Euro 6. Zkouška emisí v reálném provozu je navíc nová zkouška, jež musí být provedena vedle zkoušky laboratorní, při níž musí být nadále plně dodržena mezní hodnota emisí Euro 6 ve výši 80 mg NO_x. Ode dne 1. září 2018 podléhají všechna nová vozidla laboratorním postupům (celosvětově harmonizovaný zkušební postup pro lehká vozidla – WLTP), jež jsou mnohem přísnější než předchozí laboratorní postupy.

Je rovněž důležité vyjasnit, že skandál „dieselgate“ se týkal používání odpojovacího zařízení nepovoleného právními předpisy, nikoli problému vysokých emisí za skutečných podmínek jízdy.

59. Rizika spojená s výrobou a využíváním bioenergie byla posouzena v posouzení dopadů na udržitelnost bioenergetiky (SWD(2016) 418) z roku 2016 vypracovaném pro účely přepracovaného znění směrnice o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů.

Směrnice o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů nepodporuje konkrétně biomasu. Je na členských státech, aby určily, jak chtějí splnit své národní cíle v oblasti obnovitelných zdrojů energie, a zda zavedou režimy podpory nebo ne.

Emise ze středně velkých a velkých zařízení výroby tepla a elektřiny řeší právní předpisy EU, včetně směrnice o středních spalovacích zařízeních a směrnice o průmyslových emisích. Pokud jde o otázky související s využíváním biomasy v ohřívačích pro vytápění vnitřních prostor, viz odpovědi Komise k bodu 60.

60. Komise je přesvědčena, že předpisy o ekodesignu a označování energetickými štítky jsou dobrým kompromisem mezi tím, co je nutné pro snížení znečištění ovzduší, a ochranou spotřebitelů a evropského průmyslu. Požadavky na emise se postupně zavádějí pro všechna topná zařízení používající palivo.

61. Členské státy mohou stanovit méně přísné mezní hodnoty emisí, než jsou úrovně emisí spojené s nejlepšími dostupnými technikami, pouze v konkrétních a odůvodněných případech. Tato pružnost je výrazně omezena potřebou splňovat příslušné normy kvality životního prostředí. K udělování odchylek se navíc může vyjádřit veřejnost a je nutné o nich informovat Komisi. Dosavadní zkušenosti získané od zveřejnění prvního souboru závěrů o nejlepších dostupných technikách ukazují, že počet odchylek předložených členskými státy je poměrně nízký¹.

63. Emise z intenzivního chovu drůbeže nebo prasat v EU (zhruba 20 000 velkých zemědělských podniků), včetně emisí NH₃, jsou regulovány směrnicí o průmyslových emisích prostřednictvím používání nejlepších dostupných technik. Závěry o nejlepších dostupných technikách pro intenzivní chov drůbeže nebo prasat byly zveřejněny v *Úředním věstníku Evropské unie* dne 21. února 2017. Tyto závěry poprvé stanovily závazné mezní hodnoty pro emise amoniaku do ovzduší z ustájení prasat nebo drůbeže na úrovni EU, jež budou muset být plněny nejpozději do čtyř let ode dne zveřejnění.

Viz: <https://ec.europa.eu/jrc/en/news/new-eu-environmental-standards-large-poultry-and-pig-farms>

68. Očekává se, že další nepřímé potenciální přínosy pro čistotu ovzduší budou vyplývat z podstatné části investic evropských strukturálních a investičních fondů na období 2014–2020 do nízkouhlíkového hospodářství (45 miliard EUR), ochrany životního prostředí a účinného využívání zdrojů (celkem 63 miliard EUR) a síťové infrastruktury (celkem 58 miliard EUR) a podpoří

¹ Viz: Amec Foster Wheeler: Application of IED Article 15(4) derogations (Použití odchylek podle čl. 15 odst. 4 směrnice o průmyslových emisích), [https://circabc.europa.eu/sd/a/9b59019b-df6c-4e6c-a5c2-1fb25cfe049c/IED%20Article%2015\(4\)%20Report.pdf](https://circabc.europa.eu/sd/a/9b59019b-df6c-4e6c-a5c2-1fb25cfe049c/IED%20Article%2015(4)%20Report.pdf)

zejména ohrožené regiony a občany. Doposud třetina veškerých investic v rámci Evropského fondu pro strategické investice (zhruba 80 miliard EUR) podpořila projekty v oblasti energetiky, dopravy a životního prostředí. To vše má nepřímý příznivý účinek na kvalitu ovzduší (viz COM(2018) 330 final).

V průběhu sedmiletého programového období strukturálních fondů lze provést přerozdělení mezi opatřeními určenými pro kvalitu ovzduší (kód 83) a jinými opatřeními, včetně těch, která kvalitu ovzduší podporují nepřímo, jako jsou kódy 13, 14 a 16.

69. Bulharský operační program „Životní prostředí“ na období 2014–2020 přesně popisuje převládající vliv vytápění domácností a dopravy jako dvou hlavních zdrojů znečištění v zemi, na které by se mělo soustředit intervenční úsilí operačního programu v této oblasti (PA5 pro kvalitu ovzduší).

72. Komise naprosto souhlasí s tím, že informování veřejnosti o kvalitě ovzduší je důležité. Spolupracuje úzce s EEA na zlepšení přístupnosti informací o kvalitě ovzduší. Mezi vyvinuté nástroje patří index kvality ovzduší, který je dostupný na adrese <http://airindex.eea.europa.eu>.

Komise rovněž s velkým zájmem sleduje probíhající vědecké iniciativy občanů zaměřené na monitorování kvality ovzduší, konstatuje však, že obvykle nesplňují cíle kvality údajů požadované podle směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší.

Směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší skutečně nestanoví varovné prahové hodnoty pro PM (několik členských států však varovné prahové hodnoty stanovilo).

73. Komise uznává význam úlohy vnitrostátních soudů při prosazování požadavků směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší a tuto úlohu podporuje, jak dokládá přijetí sdělení zmíněného v odpovědi k bodu 74 níže.

Pokud jde o názor, že směrnice výslovně nechrání účast veřejnosti a přístup k právní ochraně, viz odpověď k bodu 74.

74. Komise souhlasí s Účetním dvorem, že Aarhuská úmluva je pro směrnici o kvalitě vnějšího ovzduší relevantní.

Pokud jde o neexistenci výslovných ustanovení o přístupu k právní ochraně ve směrnici o kvalitě vnějšího ovzduší, v době přijímání směrnice v roce 2008 byl Radě i Parlamentu předložen samostatný návrh Komise s cílem zajistit široký přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, COM(2003) 624. Tím by odpadla potřeba zvláštních ustanovení o přístupu k právní ochraně ve směrnici samotné. Tento samostatný návrh však nezískal dostatečnou podporu Rady. Navzdory chybějícímu právnímu ustanovení ve směrnici o kvalitě vnějšího ovzduší Evropský soudní dvůr rozhodl, že právní předpisy EU v oblasti kvality ovzduší přiznávají jednotlivcům a nevládním organizacím hmotná práva související s ochranou zdraví, jež by měly vnitrostátní soudy chránit. Viz věc C-237/07, Janecek, EU:C:2008:447 a věc C-404/13, ClientEarth, EU:C:2014:2382.

Komise upozornila na tuto judikaturu ve sdělení o přístupu k právní ochraně v oblasti životního prostředí z roku 2017, viz 2017/C 275/01.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

82. Evropská agentura pro životní prostředí (EEA) odhaduje, že (v roce 2014) v Evropské unii došlo k 399 000 předčasných úmrtí v důsledku expozice jemným částicím (PM_{2,5}), 75 000 předčasných úmrtí v důsledku expozice oxidu dusičitému (NO₂) a 13 600 předčasných úmrtí v důsledku expozice přízemnímu ozonu (O₃). Ačkoli se tyto počty částečně překrývají (např. protože NO₂ je prekurzorem PM_{2,5}) a nelze je jednoduše sečíst, vyplývá z nich, že znečištění ovzduší způsobí v EU každý rok více než 400 000 předčasných úmrtí.

83. Ačkoli skutečně nebyly zcela splněny všechny cíle směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší, směrnice vedla k podstatnému zlepšení kvality ovzduší v celé EU. To nikterak nepopírá skutečnost, že provádění směrnice vykazuje nedostatky a že stále dochází k významným překročením limitů. Lze nicméně uvést příklady, kdy došlo k podstatnému zlepšení kvality ovzduší nebo monitorování kvality ovzduší v souladu s požadavky uvedené směrnice. Směrnice byly významnou hybnou silou těchto zlepšení. Komise sama v současnosti provádí kontrolu účelnosti směrnic o kvalitě vnějšího ovzduší, v jejímž rámci posoudí význam, účelnost, účinnost, soudržnost a přidanou hodnotu EU těchto právních předpisů. Bez ohledu na výsledek této kontroly účelnosti se Komise domnívá, že opatření EU na ochranu lidského zdraví před znečištěním ovzduší byla (přínejmenším částečně) účinná.

84. Pohled Komise na provádění a prosazování směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší shrnuje sdělení COM(2018) 330.

V případě některých norem kvality ovzduší pro určité znečišťující látky (jako jsou roční mezní hodnoty pro oxid dusičitý) je směrnice v souladu s důkazy o vlivu na zdraví předloženými Světovou zdravotnickou organizací (WHO).

85. Normy EU v oblasti kvality ovzduší jsou pro několik znečišťujících látek skutečně méně přísné, než doporučují pokyny WHO pro kvalitu ovzduší. Je však třeba poznamenat, že se mezní hodnoty a hodnoty uvedené v pokynech WHO liší z hlediska svých právních a politických důsledků.

Politika EU v oblasti čistého ovzduší obecně a konkrétně pak směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší jsou založeny na stanovení vhodných cílů pro kvalitu vnějšího ovzduší „s ohledem na příslušné normy, pokyny a programy Světové zdravotnické organizace“.

87. Komise v současnosti provádí kontrolu účelnosti směrnic o kvalitě vnějšího ovzduší, v jejímž rámci posoudí význam, účelnost, účinnost, soudržnost a přidanou hodnotu EU těchto právních předpisů, včetně požadavků na monitorování.

88. Komise souhlasí, že opatření plánů kvality ovzduší bývají často špatně cílená, a přijala odpovídající donucovací opatření.

Doporučení 1 – Účinnější opatření Komise

a) **Komise toto doporučení přijímá.**

b) **Komise toto doporučení přijímá.**

Komise se vyjádřila k donucovacím opatřením ve sdělení COM(2018) 330 a bude i nadále aktivně řídit každou fázi řízení o nesplnění povinnosti.

c) **Komise toto doporučení částečně přijímá.**

Komise bude i nadále analyzovat znečišťování ovzduší překračující hranice států v rámci EU, například pomocí pravidelných zpráv „Výhled pro čisté ovzduší“ vyžadovaných směrnicí (EU) 2016/2284.

Komise může členskými státy pouze pomáhat v rámci možností poskytovaných článkem 25 směrnice, který uvádí:

„1. Pokud je překročena jakákoli varovná prahová hodnota, mezní nebo cílová hodnota a navíc jakákoli příslušná mez tolerance nebo dlouhodobý cíl v důsledku významného přenosu látek znečišťujících ovzduší nebo jejich prekurzorů přes hranice státu, dotyčné členské státy spolupracují a případně navrhnou společné činnosti, jako například přípravu společných nebo koordinovaných plánů kvality ovzduší [...].

2. Komise se vyzývá k účasti a pomoci při veškeré spolupráci podle odstavce 1. [...]

90. Viz předchozí poznámky k závěrům uvedeným výše.

Doporučení 2 – Ambiciózní aktualizace směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší

Komise bude těmto doporučením věnovat zvláštní pozornost při kontrole účelnosti směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší v roce 2019 a v letech následujících.

a) **Komise toto doporučení přijímá.**

b) **Komise toto doporučení částečně přijímá.**

Komise konstatuje, že podle směrnice musí být plány kvality ovzduší – v souladu s ustanoveními přílohy XV směrnice – zaměřeny na výsledky (tj. zajišťovat, aby doby překročení byly co nejkratší).

c) **Komise toto doporučení přijímá.**

d) **Komise toto doporučení přijímá.**

Komise bere toto doporučení na vědomí a bude tomuto bodu věnovat zvláštní pozornost při probíhající kontrole účelnosti.

e) **Komise toto doporučení přijímá.**

Komise souhlasí, že včasné údaje jsou důležité. Většina členských států podává zprávy v souladu s ustanoveními prováděcího rozhodnutí 2011/850/ES (včetně ustanovení o aktuálních údajích). Jelikož postupy elektronického podávání zpráv jsou již dobře vyzkoušeny, Komise spatřuje prostor k umožnění dřívějšího podávání zpráv.

f) **Komise toto doporučení přijímá.**

91. Evropská komise vyvíjí za účelem snížení emisí látek znečišťujících ovzduší značné úsilí.

Cíl dosáhnout nízkoemisní mobility je například zakotven v základních strategiích EU v oblasti dopravy.

V letech 2017–2018 byly přijaty tři balíčky opatření pro mobilitu, navazující na strategii pro nízkoemisní mobilitu z roku 2016. Tato opatření zahrnují iniciativy na podporu čisté mobility a zahrnují přechod k zásadě „uživatel a znečišťovatel platí“.

Pokud jde o energetickou politiku, předpisy o ekodesignu a označování energetickými štítky dosahují dobrého kompromisu mezi snižováním znečištění ovzduší a ochranou spotřebitelů a evropského průmyslu.

92. Víceletý finanční rámec na období 2021–2027 navržený Evropskou komisí bude nadále podporovat opatření ke zlepšení kvality ovzduší, mimo jiné prostřednictvím záměru vyčlenit 25 % výdajů EU na cíle v oblasti klimatu a na posílení programu LIFE, čímž se podpoří také opatření prosazující čistou energii, energetickou účinnost a reformovanou společnou zemědělskou politiku.

Komise odkazuje rovněž na své odpovědi k bodu 68.

Doporučení 3 – Upřednostňování kvality ovzduší a její začleňování do politik EU

a) **Komise toto doporučení přijímá.**

Komise bude tomuto bodu věnovat zvláštní pozornost při probíhající kontrole účelnosti směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší.

b) **Komise toto doporučení přijímá.**

Útvary Komise se na to připravují na základě ustanovení o podávání zpráv (článek 11) obsažených ve směrnici (EU) 2016/2284 o národních emisních stopech a na základě dokončené studie o metodice sledování.

Doporučení 4 – Zlepšení povědomí a informovanosti veřejnosti

Komise tato doporučení přijímá.

Komise bude muset odpovídajícím způsobem navázat na všechny níže uvedené body, a to ve spolupráci s členskými státy a Evropskou agenturou pro životní prostředí.

Množství a kvalita informací o kvalitě ovzduší poskytovaných Evropskou komisí, Evropskou agenturou pro životní prostředí i státními, regionálními a místními orgány se za posledních několik let již výrazně zlepšily.

Činnost	Datum
Přijetí memoranda o plánování auditu / zahájení auditu	26.4.2017
Oficiální zaslání návrhu zprávy Komisi (nebo jinému kontrolovanému subjektu)	23.5.2018
Přijetí závěrečné zprávy po řízení o sporných otázkách	11.7.2018
Obdržení odpovědí Komise (nebo jiného kontrolovaného subjektu) ve všech jazycích	8.8.2018

PDF ISBN 978-92-847-0606-8 doi:10.2865/253354 QJ-AB-18-019-CS-N

HTML ISBN 978-92-847-0640-2 doi:10.2865/446249 QJ-AB-18-019-CS-Q

Znečištění ovzduší výrazně poškozuje zdraví evropských občanů. Každoročně na následky nadměrného množství látek znečišťujících ovzduší (jako jsou prachové částice, oxid dusičitý a ozon) předčasně umírá přibližně 400 000 osob. V EU již zhruba 30 let platí právní předpisy na ochranu čistého ovzduší, které stanovují limity koncentrací znečišťujících látek ve vzduchu. Špatná kvalita vzduchu je nicméně stále běžná jak ve většině členských států EU, tak v mnoha evropských městech. Zjistili jsme, že to, že evropští občané stále dýchají zdraví ohrožující vzduch, je zapříčiněno hlavně slabostí právních předpisů a nedostatečným prováděním politik. Doporučujeme posílit směrnici o kvalitě vnějšího ovzduší a podporovat další účinná opatření ze strany Evropské komise i členských států včetně lepší koordinace politik a lepší informovanosti veřejnosti.



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Lucemburk
LUCSEMBURSKO

Tel.: +352 4398-1

Dotazy: eca.europa.eu/cs/Pages/ContactForm.aspx

Internetová stránka: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

© Evropská unie, 2018

K jakémukoli použití či reprodukci fotografií nebo jiných materiálů, které nejsou chráněny autorskými právy Evropské unie, je nutno získat povolení přímo od držitelů autorských práv.