

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru na téma návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o kvalitě vnějšího ovzduší a čistějším vzduchu pro Evropu

KOM(2005) 447 v konečném znění – 2005/0183 COD

(2006/C 195/22)

Dne 2. prosince 2005 se Rada, v souladu s článkem 175 Smlouvy o založení Evropského společenství, rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci výše uvedeně.

Specializovaná sekce „Zemědělství, rozvoj venkova, životní prostředí“, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 26. dubna 2006. Zpravodajem byl pan BUFFETAUT.

Na 427. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 17. a 18. května 2006 (jednání ze dne 17. května), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující 72 hlasy pro, 5 hlasy proti a 9 členů se zdrželo hlasování.

1. Závěry a doporučení

1.1 EHSV velmi schvaluje hlavní cíle tematické strategie týkající se znečišťování ovzduší a návrh směrnice, která je jejím legislativním vyjádřením.

1.2 Pokud se týče tematické strategie, která nemůže být oddělena od legislativního návrhu, jak jasně vyplývá z odstavce 4.1.1 zmíněné strategie:

— plně schvaluje záměr integrovat průřezově cíle týkající se kvality ovzduší do ostatních politik Společenství;

— žádá Evropskou komisi, aby přepracovala energetické scénáře vyvinuté v rámci modelu PRIMES, které se zdají být poněkud nepřesné a v důsledku toho bude pravděpodobně také třeba upravit referenční základnu CAFE (CAFE – čistý vzduch pro Evropu).

1.3 Pokud jde o návrh směrnice:

— podporuje snahy o zjednodušení právních předpisů, jasnější formulaci a kodifikaci legislativy týkající se kvality ovzduší;

— schvaluje snahy o zajištění účinného provádění stávajících legislativních předpisů členskými státy;

— navrhuje prodloužit plánované lhůty pro dodržení povinností vyplývajících z této směrnice, a sice z roku 2010 do roku 2015 pro koncentrační stropy $PM_{2,5}$ a z roku 2015 do roku 2020 pro snížení expozice obyvatel vzhledem k době, která je nutná na dokončení legislativního postupu a ke lhůtám potřebným na realizaci měřících stanic ve členských státech a k potřebným investicím;

— domnívá se, že by bylo rozumnější před stanovením závazných koncentračních stropů naplánovat přechodné období, které by členskými státy umožnilo přiblížit se cílovým hodnotám koncentrace;

— žádá, aby byly z oblasti směrnice vyloučeny jemné částice přirozeného původu.

2. Úvod

2.1 Tematická strategie a návrh směrnice souvisí se šestým akčním programem Společenství pro životní prostředí (6. APŽP, zveřejněný 10. září 2002⁽¹⁾) a se sdělením „Čisté ovzduší pro Evropu“ (Clean Air for Europe – CAFE) z roku 2001. V šestém akčním programu pro životní prostředí si Unie dala vysoký cíl dosáhnout „kvality ovzduší, která nemá žádný negativní vliv na lidské zdraví a na životní prostředí ani nezpůsobuje závažné riziko“.

Odstavec 4.1.1 zmíněné strategie uvádí, že „tato strategie doprovází legislativní návrh...“. Je tedy zcela zřejmé, že oba texty spolu souvisí a že by se nyní při posuzování návrhu směrnice měla prozkoumat tato strategie, která v jistém smyslu tvoří hlavní rámec a obsahuje definici strategických cílů Komise ohledně kvality ovzduší.

2.2 Tematická strategie

2.2.1 V této tematické strategii jsou stanoveny přechodné cíle v souvislosti se znečištěním ovzduší. Platné právní předpisy by měly být aktualizovány, úježi zaměřeny na nejnebezpečnější škodliviny a dále jsou nezbytné nutné další kroky pro zohlednění otázek životního prostředí do ostatních politik a programů.

2.2.2 Avšak přes veškeré úspěchy ve snižování emisí hlavních škodlivin do ovzduší a i když budou úplně uplatněny stávající právní předpisy, ekologické a zdravotní problémy nelze vyřešit do roku 2020 bez dodatečných opatření.

2.2.3 Evropská komise navrhuje následující kroky:

— zjednodušení platných ustanovení a sjednocení rámcové směrnice z roku 1996, první, druhé a třetí dceřiné směrnice (z let 1999, 2000 a 2003) a rozhodnutí o výměně informací (z r.1997). Čtvrtá dceřiná směrnice z roku 2004 by měla být integrovaná později v rámci kodifikace;

⁽¹⁾ Úř. věst. L 242, 10. 9.2002.

- zavedení nových norem kvality ovzduší pro jemné částice ($PM_{2,5}$) vyskytující se v ovzduší;
- revizi směrnice o národních emisních stropcích (z roku 2002).

Všechna tato opatření slouží ke zjednodušení a lepší srozumitelnosti právních předpisů, aby bylo zajištěno jejich účinnější použití.

2.2.4 Kromě toho je tato strategie zaměřena na lepší integraci problematických otázek souvisejících s kvalitou ovzduší do ostatních politik Společenství týkajících se energetiky, malých spaloven, pozemní, vzdušné a námořní dopravy, jakož i zemědělství a strukturálních fondů.

2.2.5 Tato strategie bude v roce 2010 přezkoumána a výsledky budou vpracovány do závěrečného zhodnocení šestého programu pro životní prostředí.

3. Návrh směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší a čistějším vzduchu pro Evropu

3.1 Tento návrh je zaměřen na vytvoření právních předpokladů pro uskutečnění zmíněné strategie a sice shrnutím pěti uvedených aktů do jediné směrnice.

3.2 Nejdůležitější právní úpravy jsou obsaženy v kapitole III „Řízení kvality vnějšího ovzduší“. Nebylo navrženo změnit mezní hodnoty kvality ovzduší, ale zpřísnit stávající ustanovení tak, aby byly členské státy povinny vypracovat a plnit plány a zajistit tak dodržení těchto mezních hodnot.

3.3 Druhý hlavní bod se týká jemných částic ($PM_{2,5}$). Jsou nebezpečnější než částice hrubé frakce. Proto je zapotřebí nového přístupu ke kontrolám $PM_{2,5}$, aby se tak doplnily stávající kontroly pro PM_{10} .

3.4 Evropská komise navrhuje stanovení koncentračního stropu pro $PM_{2,5}$ ve vnějším ovzduší, který má být dosažen do roku 2010, s cílem omezit příliš vysoká rizika pro obyvatelstvo. Současně jsou navrženy nezávazné cíle pro všeobecné snížení expozice obyvatel jemným částicím v letech 2010 až 2020 ve všech členských státech.

3.5 Kapitola V předpokládá, že členské státy budou muset dbát o informovanost veřejnosti a zainteresovaných organizací a sdružení, kterých se otázka kvality vnějšího ovzduší týká, a splnit tak požadavky, vyplývající z Aarhuské úmluvy. Členské státy musí dbát rovněž na to, aby byly nezbytné informace předány Komisi. Za účelem zjednodušení předávání těchto údajů Komise navrhuje použití elektronického systému sdílení informací v rámci infrastruktury INSPIRE.

3.6 Aby byly nicméně nasbírané informace dostatečně reprezentativní a srovnatelné, počítá se v souvislosti

s hodnocením kvality vnějšího ovzduší s normalizovanou měřicí technikou a společnými kritérii, pokud se týče počtu měřicích stanic a jejich umístění.

4. Všeobecné poznámky

A) Tematická strategie

4.1 Výbor zcela souhlasí s obecnými cíli strategie a návrhu směrnice. Bez ohledu na velmi chválné cíle ovšem vyvstává otázka poměru mezi účinností a náklady, otázka proveditelnosti navržených opatření, relativně snadných, pokud jde o bodové zdroje, ale mnohem choulostivějších v případě rozptýlených zdrojů, a dále otázka skutečného dopadu těchto opatření jak ve vztahu ke kvalitě ovzduší, tak z hlediska ekonomického.

4.2 Evropská komise odhaduje náklady na uskutečnění cílů obsažených ve strategii na 7,1 miliard EUR ročně, které by byly přidány k výdajům již určeným pro boj proti znečištění ovzduší (přibližně 60 miliard eur ročně), ale úspory nákladů na zdravotní péči by činily kolem 42 miliard eur ročně. Makroekonomické důsledky by proto byly velmi pozitivní, ale každodenní hospodářská realita se odehrává na úrovni mikroekonomické. Evropská komise zastává nicméně názor, že i kdyby byly nasazeny všechny dostupné techniky, užitek by byl větší než náklady. Potíž spočívá v tom, že náklady sice mohou být relativně snadno vypočítány, očekávaný užitek ale nikoliv a způsob vypočítávání úspor v oblasti zdravotnictví není příliš jasný. Komise však zdůrazňuje, že náklady na americké právní předpisy budou dražší, než náklady na budoucí evropské právní předpisy.

4.3 Snahy o zjednodušení právních předpisů, jasnější formulaci a kodifikaci jsou žádoucí. Složitost a neprůhlednost některých právních předpisů totiž nevyhnutelně vede k rozdílnému uplatňování a narušení hospodářské soutěže a k tomu, že není možné zjistit, jaká je skutečná kvalita ovzduší v Evropě.

4.4 Navržený legislativní proces proto musí být podpořen.

4.5 Nicméně je politováníhodné, že Evropská komise nezhledila úlohu, která by měla připadat místním samosprávám, obzvláště městům, v oblasti dopravy (opatření k podpoře alternativních dopravních prostředků, veřejné dopravy, odklonu těžké dopravy atd.). Kromě toho hrají ve skutečnosti místní úřady, obzvláště obce, rozhodující roli v provádění konkrétních ustanovení přijatých na evropské úrovni, především pokud jde o opatření.

4.6 Také by se mělo zdůraznit, jakou úlohu mohou hrát nevládní organizace zabývající se životním prostředím a některé zdravotnické a sociální organizace, jakož i organizovaná občanská společnost v širším slova smyslu v souvislosti s pochopením významu veřejného zdraví a zdraví zaměstnanců.

4.7 V oblasti ochrany ekosystémů již bylo dosaženo úspěchů pokud jde o kysličníky dusnaté, kysličník siřičitý a čpavek. Lepší použití a zjednodušení právních předpisů by mělo umožnit, aby byly tyto výsledky ještě zlepšeny.

B) Návrh směrnice

4.8 Snaha o kontrolu hodnot jemných částic ve venkovním ovzduší je vzhledem k jejich dopadu na lidské zdraví pochopitelná. Přesto narazilo stanovení mezních hodnot na zásadní problém, protože WHO nebyla schopna určit hranici ochrany lidského zdraví (?). Navíc existuje velká nejistota v souvislosti s měřením PM a chemickým složením těchto částic, které způsobují různou škodlivost PM pro zdraví, což používané metody nejsou schopny určit.

4.9 Proto lze vznést otázku, zda by nebylo rozumnější stanovit místo mezních hodnot hodnoty cílové. Kromě toho se jeví plánovaná lhůta (rok 2010) jako relativně krátká, jelikož legislativní postup začne koncem roku 2005, což by vzhledem k pomalosti tohoto postupu nechalo členským státům ke splnění ustanovení jen málo času.

5. Konkrétní připomínky

5.1 Tematická strategie

5.1.1 Výbor vítá velmi dalekosáhlé konzultace zainteresovaných subjektů, které provedla Evropská komise, a plně schvaluje snahu o průřezovou integraci cílů týkajících se kvality ovzduší do dalších politik Společenství. Nicméně byly tyto práce vykonány ve velké časové tísní, takže nezbytné prověření nemohlo být možná provedeno u všech údajů. Toto je pokud se týče vybraných strategických scénářů obzvláště choulostivé.

5.1.2 Tyto scénáře byly vypracovány na základě modelu PRIMES. Bohužel vykazují některé nepřesnosti pokud jde o předpověď růstu, prosazení zemního plynu na trhu před uhlím a o nerovnováhu mezi vývozem a dovozem elektřiny mezi členskými státy.

5.1.3 Evropská komise si je toho ostatně vědoma a pověřila Mezinárodní ústav pro aplikovanou systémovou analýzu IIASA provedením bilaterálních konzultací se všemi členskými státy v období od dubna do září roku 2005, s cílem zlepšit obzvláště energetické scénáře v rámci revize směrnice o vnitrostátních emisních stropech, na níž se právě začalo pracovat.

(?) Pokud jde o expozici obyvatel $PM_{2,5}$, WHO nedávno navrhla stropní limit 10 $\mu\text{g}/\text{m}^3$.

5.1.4 V současné době probíhá rozsáhlá aktualizace energetických scénářů modelu PRIMES. Nejdůležitější změny se vztahují na:

- omezenější používání zemního plynu a větší podíl uhlí;
- silnější provázanost mezi vývozem a dovozem elektřiny mezi členskými státy;
- vyšší podíl jaderné energie na výrobě elektřiny;
- upřesnění prognóz nákladů na paliva a prognóz vývoje hospodářského růstu.

5.1.5 Energetické scénáře programu „Čisté ovzduší pro Evropu (CAFE)“ by proto měly být přepracovány, čímž by mělo dojít ke změnám v referenční základně CAFE a tím i v stanovených mezních hodnotách.

5.1.6 Kromě toho by měla být zajištěna provázanost této strategie s dalšími politikami Evropské unie. Tak například při spalování domácího dřeva se uvolňují jemné částice $PM_{2,5}$, nicméně Evropská komise podporuje použití dřeva jako alternativního energetického zdroje, což by vyžadovalo, aby byly zavedeny techniky pro filtrování kouře. Uveden by mohl být i příklad uhlí.

5.1.7 V každém případě je pozitivní, že jsou v této tematické studii zohledněny často zanedbané sektory jako zemědělství nebo námořní doprava. Nicméně je překvapivé, že nebyla věnována pozornost letecké dopravě pokud se týče emisí při startu a přistání. Lze ale očekávat politické potíže při provádění: například snížení emisí kysličníku siřičitého (SO_2) a kysličníku dusnatého (NO_x) z lodí bude vyžadovat dlouhé a obtížné mezinárodní vyjednávání. Dále bude nutno dbát na to, aby potíže v souvislosti s realizací cílů v určitých sektorech (např. v zemědělství, pokud jde o mezní hodnoty dusíku a čpavku) nevedly k tomu, že se zvětší tlak na další původce, na které je snadnější se zaměřit, jako např. na průmyslová zařízení.

5.2 Návrh směrnice

5.2.1 Výbor doporučuje zjednodušení stávajících ustanovení a sjednocení rámcové směrnice z roku 1996, první, druhé a třetí dceřiné směrnice a rozhodnutí o výměně informací. Příliš mnoho jednotlivých ustanovení ztěžuje jejich účinné provádění a nahrazení těchto pěti právních aktů jedinou směrnicí proto dává smysl.

5.2.2 Výbor dále vítá záměr stanovení standardizovaných měřících metod a společných kritérií pro počet a volbu umístění měřících stanic (Kapitola II). Upozorňuje však na to, že některé místní samosprávy vyjádřily obavy ohledně nákladů na získání těchto měřících nástrojů.

5.2.3 Výbor dále podporuje návrh Evropské komise neměnit mezní hodnoty kvality ovzduší, ale zpřísnit stávající ustanovení tak, aby byly členské státy povinny vypracovat a provést akční plány a zajistit tak, aby tyto mezní hodnoty byly skutečně dodržovány (čl. 13). Účinné používání stávajících norem je prioritním cílem, který by měl pozitivně ovlivnit kvalitu ovzduší a ochranu lidského zdraví.

5.2.4 EHSV zdůrazňuje, že těžištěm návrhu směrnice je zavedení koncentračních stropů pro jemné částice ($PM_{2,5}$) v ovzduší, jehož musí být dosaženo do roku 2010 a toto ustanovení bude doplněno nezávaznými cíly pro snížení expozice obyvatel $PM_{2,5}$ v letech 2010 až 2020 (o 20 %).

5.2.5 Konstatuje, že údaje o jemných částicích a jejich dopadech, které jsou k dispozici, nejsou četné a neumožňují spolehlivé závěry. WHO uznává, že je nemožné stanovit náležitý práh ochrany zdraví a Vědecký výbor pro zdravotní a environmentální rizika uznává, že v současné době jsou znalosti o jemných částicích a jejich dlouhodobých dopadech na zdraví nedostatečné.

5.2.6 Výbor pokládá za účelnější nejprve stanovit cílové hodnoty místo koncentračních stropů. V opačném případě se obává, že lhůty, které stanovila Evropská komise, nejsou příliš krátké, vzhledem k tomu, že legislativní postup byl zahájen teprve koncem roku 2005. Existovalo by nebezpečí, že členské státy budou mít k dispozici velmi málo času k přizpůsobení se ustanovením; některé z nich již nyní nejsou schopny dodržet stávající mezní hodnoty částečně proto, že otálely s jejich provedením. Dále Výbor poukazuje na skutečnost, že pro menší členské státy je respektování koncentračních stropů obtížnější, neboť jsou navíc znevýhodněny menším rozmístěním znečištění ovzduší. Výbor proto doporučuje stanovit cílové

hodnoty místo koncentračních stropů. Navržené normy by od členských států a/nebo místních orgánů vyžadovaly obrovské úsilí v souvislosti se zřízením měřicích stanic, neboť toto zřízení bude vyžadovat čas a velké investice. Zatímco jsou částice PM_{10} dobře měřené (výsledky jejich měření by však bylo třeba hodnotit a přezkoumat, zda je lze v jednotlivých členských státech dodržet) a měřitelné a navíc rychle padají, $PM_{2,5}$ jsou velmi obtížně měřitelné a velice volatilní. Premísťují se snadno v ovzduší a jsou to přeshraniční znečišťující látky. Dále existují jemné částice přirozeného původu, např. mořská sůl a bylo by logické, aby tyto částice nebyly zohledněny.

5.2.7 Kromě toho zatím není měření $PM_{2,5}$ v Evropě harmonizováno. Referenční gravimetrická metoda na měření PM byla doporučena v první dceřiné směrnici. Protože je tato metoda zdoluhavá a její použití je komplikované, směrnice umožňuje také použití alternativních metod, za podmínky, že jsou skutečně ekvivalentní s podmínkami, které zveřejnila Komise. V praxi vykazují tyto metody vůči referenční metodě systematickou odchylku a členské státy používají různé opravné činitele, případně žádné. Je možno se tedy ptát, zda je rozumné zaměřit se příliš rychle na zákonně závazné mezní hodnoty, pakliže existuje taková nejistota v metodách měření.

5.2.8 V závěru Výbor upozorňuje na to, že poměr mezi účinností a náklady navrhovaných opatření lze jen těžko odhadnout, protože kalkulatelné náklady lze obtížně srovnávat s těžce přesně vypočitatelným užitekem pro veřejné zdraví. Malé náklady navrhovaných ustanovení by se mohly ve vztahu k omezenému reálnému užítku projevit jako vysoké, což působí potíže při vhodném přidělování finančních prostředků.

V Bruselu dne 17. května 2006.

předsedkyně

Evropského hospodářského a sociálního výboru

Anne-Marie SIGMUND