



V Bruselu dne 18.12.2013
COM(2013) 918 final

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

Program Čisté ovzduší pro Evropu

(Text s významem pro EHP)

{SWD(2013) 531 final}

{SWD(2013) 532 final}

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

Program Čisté ovzduší pro Evropu

(Text s významem pro EHP)

1. Úvod

Kvalita ovzduší v Evropě se v posledních desetiletích výrazně zlepšila. Přesto však znečištění ovzduší zůstává hlavním environmentálním faktorem spojovaným nemocemi, kterým by bylo možno předcházet, a se zkrácenou délkou života v EU a nadále značně nepříznivě ovlivňuje velkou část evropského životního prostředí. Podle OECD se „do roku 2050 dostane znečištění ovzduší ve městech do čela žebříčku environmentálních příčin úmrtí na celém světě, před znečištěním vod a nevyhovujícími hygienickými podmínkami“¹.

Dodržování některých norem kvality ovzduší v EU se z řady důvodů nedaří, navzdory tomu, že tyto normy nejsou tak přísné, jako jejich obdoby v ostatních vyspělých zemích. Nová strategie se zaměřila na důvody, které často k nedodržování předpisů vedou. Obsahuje rovněž návrhy právních předpisů k omezení škodlivých emisí, které se v dlouhodobém horizontu podílejí na znečištění ovzduší a poškozování životního prostředí. Bude také podporovat opatření ke zmírnění oteplování atmosféry a změny klimatu. Časový plán snížení emisí je plně v souladu s novým rámcem politiky pro oblast klimatu a energetiky do roku 2030. Investoři tak budou mít možnost maximalizovat součinnost mezi svými investicemi.

Zlepšení kvality ovzduší otevírá také lepší ekonomické možnosti, mimo jiné odbětím EU, která se zabývá čistými technologiemi. Hlavní technologické podniky v EU vydělaly již více než 40 % svých příjmů na environmentálním portfoliu, a tyto příjmy by se měly dále zvyšovat. Objevují se jasné indikátory, že nastupující ekonomiky považují znečištění ovzduší za závažný problém. Díky uvážlivé evropské politice bude si průmysl EU udržet náskok na těchto významných rozvíjejících se trzích.

Nová strategická opatření vycházejí z opatření tematické strategie o znečišťování ovzduší z roku 2005² a přispějí k dalšímu plnění dlouhodobých cílů 6. a 7. akčního programu pro životní prostředí³. Strategie je doplněna legislativním návrhem na přezkum směrnice o národních emisních stropcích⁴ a návrhem směrnice, kterou se začnou omezovat emise ze středně velkých spalovacích zařízení, a významně se přispěje nezbytnému snížení emisí. Strategie obsahuje rovněž neregulační podpůrná opatření k posílení kapacity a spolupráce na všech politických úrovních, stanovující prioritní oblasti, jako je znečištění ovzduší ve městech a výzkum a inovace, a posilující mezinárodní rozměr politiky ochrany ovzduší.

¹ Environmentální výhled OECD do roku 2050 je k dispozici na adrese http://www.oecd.org/document/11/0,3746,en_2649_37465_49036555_1_1_1_37465_00.html. Podle zprávy by se počet případů zkrácené délky života způsobené znečišťujícími částicemi v ovzduší, které vedou k selhání dýchacích cest, mohl oproti současné úrovni zdvojnásobit na 3,6 milionů ročně na celém světě, přičemž nejvíce zasažena by byla Čína a Indie. Z důvodu stárnutí populace a zvyšování počtu obyvatel ve městech budou pravděpodobně v roce 2050 patřit země OECD hned po Indii mezi země nejvíce postižené zkrácenou délkou života v důsledku působení přízemního ozonu.

² KOM(2005) 446 v konečném znění.

³ Rozhodnutí č. 1600/2002/ES, „dosažení úrovně jakosti vzduchu, která nepředstavuje rizika pro lidské zdraví a pro životní prostředí, ani na ně nemá výrazně negativní dopad“.

⁴ Směrnice 2001/81/ES.

2. ŘEŠENÍ NEVYHOVUJÍCÍ KVALITY VNĚJŠÍHO OVZDUŠÍ V KRÁTKODOBÉM HORIZONTU

2.1. Současná kvalita ovzduší

V současné době jsou ve více než třetině zón řízení kvality ovzduší EU překročeny mezní hodnoty pro částice (PM₁₀) a ve čtvrtině jsou překročeny mezní hodnoty pro oxid dusičitý (NO₂). Se sedmnácti členskými státy probíhá v současné době řízení o nesplnění limitů pro PM₁₀.

2.2. Opatření k zajištění dodržování norem kvality ovzduší

Případy závažného porušování norem kvality ovzduší, které se v současnosti vyskytují, může v krátkodobém až střednědobém horizontu vyřešit účinné uplatňování stávajících právních předpisů EU, zejména pokud jde o emise z lehkých užitkových vozidel se vznětovými motory⁵, a doplňková opatření na vnitrostátní úrovni. Ke sladění regulačního rámce EU s mezinárodními závazky EU bude také nutné provést do právních předpisů pozměněný Göteborgský protokol odsouhlasený v roce 2012. Cílem uvedených opatření je dosáhnout nejpozději do roku 2020 úplného dodržování stávajících norem kvality ovzduší.

2.2.1. Dokončení započatých opatření: řešení problému emisí z lehkých užitkových vozidel se vznětovými motory

Emise z motorových vozidel se v EU kontrolují podle průběžně odsouhlasených norem Euro a norem jakosti paliv. Požadovaného snížení emisí se podařilo dosáhnout, až na jedinou výjimku: emise NO_x z lehkých užitkových vozidel se vznětovými motory. Reálné emise NO_x z vozidel Euro 5 typově schválených od roku 2009 nyní převyšují emise z vozidel Euro 1 typově schválených v roce 1992 a dosahují řádově pětinasobku mezní hodnoty. Je tím značně ovlivněna koncentrace NO₂, ozonu a sekundárních částic v celé Evropě, což nepříspěvá k dobré reklamě výrobců vozidel a poškozují jejich pověst.

Ve sdělení CARS 2020 Komise upozornila na nedostatky stávajících postupů a zavázala se, že v rámci postupů pro testování jednotlivých typů vozidel vypracuje nový zkušební postup pro posuzování emisí NO_x z lehkých užitkových vozidel v podmínkách skutečného provozu⁶. Emise NO_x za skutečného provozu budou zaznamenány a vykázány v rámci povinných údajů Euro 6 (v roce 2014) a nejpozději o tři roky později se bude postup měření emisí za skutečného provozu používat ke schválení typu. Další podmínkou schválení bude splnění pevných horních stropů pro úroveň emisí. Tím se zajistí podstatné snížení emisí NO_x ve skutečném provozu, které je požadováno pro dosažení mezních hodnot emisí za podmínek běžného provozu pro typ Euro 6⁷.

Další zpřísnění emisních norem EU pro vozidla Euro 6 není v současné době k dosažení nových politických cílů v oblasti ochrany ovzduší pro léta 2025 a 2030 nezbytné. Řešit lokální dopravní problémy by spíše pomohla opatření na podporu udržitelné městské mobility (viz oddíl 2.2.3).

⁵ Tj. provádění kontrol vozidel Euro 6 podle nařízení (ES) č. 715/2007, aby se zajistilo přiblížení skutečných emisí oxidů dusíku (NO_x) z lehkých užitkových vozidel se vznětovými motory mezním hodnotám v právních předpisech.

⁶ COM(2012) 636 final, v Bruselu dne 8.11.2012.

⁷ Mělo by se přistoupit i ke zjišťování a potlačování některých možných příčin těchto odchylek (nedostatečná údržba, tzv. cycle beating (odchýlení zkušebního cyklu od reálného provozu) při certifikaci, dodatečná instalace odpojovacích zařízení, která znehodnocují nebo obcházejí zařízení ke snížení znečištění), protože by se tak snížily emise velkých znečišťovatelů, aniž by se čekalo na uvedení nové generace vozidel do provozu.

2.2.2. Výraznější podpora technických dovedností a řídicích schopností

Podporu příslušným orgánům členských států, určenou na rozvoj a realizaci programů kontroly znečištění ovzduší a opatření v nich obsažených, poskytnou možnosti financování z evropských strukturálních a investičních fondů na období 2014–2020 (ESIF) a z nového nástroje LIFE na období 2014–2020. Návrh Komise týkající se ESIF zahrnuje i prvek kvality ovzduší, a to zejména v městských oblastech. Členským státům, regionům a městům se závažnými problémy v kvalitě ovzduší se doporučuje, aby těchto prostředků využily a případně provedly opatření ke snížení znečištění ovzduší, kromě jiného prostřednictvím podpory inovačních technologií. Program LIFE podpoří další snahu, která může být dočasně nutná ke zlepšení celkového řízení kvality ovzduší, a pomůže při získávání větších dodatečných finančních prostředků z jiných zdrojů financování. Projekty LIFE budou vystavěny na základě nedávno získaných pozitivních zkušeností z pilotního projektu k ochraně ovzduší, který společně realizovala Komise a Evropská agentura pro životní prostředí (oddíl 3.2.6).

2.2.3. Širší využívání místních a regionálních nástrojů řízení kvality ovzduší

Hlavní odpovědnost za řešení lokálních problémů s dodržováním předpisů leží na členských státech, které mají značný prostor pro zpřísnění opatření na vnitrostátní a místní úrovni. Současné možnosti řízení a hodnocení kvality ovzduší se doplní o opatření k udržitelné mobilitě, která jsou obsažena ve sdělení Komise Společně ke konkurenceschopné městské mobilitě účinně využívající zdroje, zejména v plánech udržitelné městské mobility a v pokynech pro omezování přístupu vozidel do měst. Na základě koncepce „Vozidla s extrémně nízkými emisemi“, vytvořené v USA, budou vypracovány pokyny k modernizovaným programům a k podpoře využívání pokročilých technologických možností. Tento koncept se pak použije i v dalších odvětvích a pomůže členským státům řešit problémy s dodržováním předpisů. Pro lepší informovanost veřejnosti o účinnosti výrobků a úspěšnosti opatření k ochraně ovzduší na vnitrostátní a místní úrovni se vypracují nové ukazatele, s jejichž pomocí bude moci veřejnost sledovat celostátní i místní pokrok ve snižování znečištění ovzduší. Obyvatelé budou (počínaje termíny pro Euro 6) informováni i o emisích vozidel za skutečného provozu měřených podle nového zkušebního cyklu, aby se jako spotřebitelé mohli lépe rozhodovat.

2.2.4. Směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší

Přezkum politiky ochrany ovzduší ukázal, že v současné chvíli není vhodné provádět revizi směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší. Politika by se měla spíše zaměřit na to, aby nejpozději do roku 2020 dosáhla souladu se stávajícími normami kvality ovzduší a aby využila revidovanou směrnici o národních emisních stropích tak, aby se znečišťování ovzduší emisemi do roku 2030 snížilo. Snížením emisí se zároveň v celé Evropě sníží pozadové koncentrace, což významně prospěje zdraví obyvatel a stavu ekosystémů.

Má-li se zajistit, aby se koncentrace znečišťujících látek v budoucnu všude udržely pod úrovní směrných hodnot WHO, představuje směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší i nadále klíčovou politiku ochrany ovzduší. Směrnice se bude průběžně přezkoumávat a zreviduje se, jakmile díky směrnici o národních emisních stropích začnou žádoucím způsobem klesat pozadové koncentrace.

3. SNÍŽENÍ DOPADU ZNEČIŠTĚNÍ OVZDUŠÍ V DLOUHODOBÉM HORIZONTU

Důkladný přezkum dosavadní politiky EU v oblasti ochrany ovzduší ukázal, že její cíle spolu s právními předpisy přinesly v oblasti lidského zdraví a životního prostředí hmatatelné výsledky. Úmrtí způsobená znečištěným ovzduším mají na svědomí především prachové

částice, jejichž zdravotní dopady se v letech 2000 až 2010 zmírnily přibližně o 20 %. Díky výraznému snížení emisí hlavních znečišťujících látek způsobujících kyselé deště (acidifikaci) byl v EU problém kyselých dešťů v podstatě vyřešen⁸. Politika ochrany ovzduší EU podnítila inovace v oblasti snižování znečištění a výrazně zvýšila environmentální výkonnost klíčových hospodářských odvětví. Pojistila tak ekonomický růst a zaměstnanost a v EU i mimo ni otevřela možnosti pro zelené technologie.

I přes tyto úspěchy má stále znečištění ovzduší značný dopad (tabulka 1) a znepokojuje velkou část občanů EU⁹. Znečištění ovzduší je nejčastější environmentální příčinou zodpovědnou za zkrácení délky života v EU a má na svědomí desetkrát více obětí než silniční nehody. V roce 2010 stálo více než 400 000 životů a způsobilo rovněž vážné zdravotní problémy a komplikace, kterým bylo možno předejít, včetně respiračních potíží (jako jsou astma a zhoršení kardiovaskulárních potíží). Celkové externí náklady na tyto dopady, mezi něž patří pokles produktivity práce a další přímé hospodářské škody odhadované v roce 2010 na 23 miliard EUR ročně, se pohybovaly mezi 330–940 miliardami EUR. Utrpěly také ekosystémy, ve kterých znečištění dusíkem jako nutriem („eutrofizace“) vedlo k přemnožení řas, úhynu ryb a jiným narušením. Tento problém je zvláště palčivý v nejbohatších částech Evropy a diversifikovaných přírodních oblastech¹⁰, z nichž jsou více než tři čtvrtiny v ohrožení.

Tabulka 1: Hlavní dopady znečištění ovzduší na zdraví a ekosystémy v roce 2010

Dopady	Zdravotní dopady ¹¹ (počet případů zkrácené délky života způsobené prachovými částicemi a ozonem)	Plocha ekosystému s eutrofizací překračující mezní hodnoty ¹²
2010	406 000	62 %

I když budou stávající právní předpisy úplně provedeny, EU ponese závažné následky v oblasti zdraví obyvatel a životního prostředí (tabulka 2). Dopady na lidské zdraví (vyjádřené skrze zkrácenou délku života v důsledku znečištění) se do roku 2025 zmírní pouze o něco více než jednu třetinu, přičemž k největšímu zmírnění dojde před rokem 2020. Pokud jde o eutrofizaci, očekává se pouze mírné zlepšení, více než polovina ploch ekosystémů EU bude podle předpokladů nadále překračovat prahovou hodnotu poškozeného ekosystému. Externí náklady na zdraví a životní prostředí¹³ spojené se znečišťováním ovzduší jsou i nadále významné, přičemž v roce 2025 se sníží přibližně o 30 % a v roce 2030 o 35 % na odhadovaných 212–740 bilionů EUR.

⁸ Ke snížení emisí dochází díky právním předpisům EU týkajícím se emisí síry z velkých spalovacích zařízení a díky požadavkům na nízký obsah síry v pohonných hmotách pro silniční dopravu, čímž vznikla rovněž možnost použít modernější zařízení pro čištění výfukových plynů od Euro 4 dále.

⁹ Viz zpráva Eurobarometru „Postoje Evropanů ke kvalitě ovzduší“, http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_360_en.pdf, založené na rozhovorech s více než 25 000 občany EU.

¹⁰ Zejména v síti chráněných lokalit „Natura 2000“.

¹¹ Metodika výpočtu je ve zprávě *TSAP Baseline: Health and Environmental Impacts* http://ec.europa.eu/environment/air/pdf/tsap_impacts.pdf.

¹² Procentní podíl plochy ekosystému EU s úrovní eutrofizace nad úrovní kritického zatížení.

¹³ Jde o odhad všech nákladů způsobených znečištěním ovzduší, tj. nikoli pouze přímých nákladů pro hospodářství (pokles produktivity, zdravotnictví, nižší výnosy plodin atd.), ale i peněžně vyjádřenou nemocnost jednotlivců. Odhad je založen především na zdravotních aspektech, protože ocenění ekosystémových dopadů v peněžním vyjádření má metodické nedostatky.

Tabulka 2: Očekávaný vývoj hlavních dopadů znečištění ovzduší do roku 2030 za předpokladu plného provedení stávajících právních předpisů (snížení dopadů oproti roku 2005)

Dopady	Zdravotní dopady (počet případů zkrácené délky života způsobené prachovými částicemi a ozonem)	Plocha ekosystému s eutrofizací překračující mezní hodnoty
2025	-37 %	-21 %
2030	-40 %	-22 %

3.1. Nové strategické cíle politiky ochrany ovzduší pro období do roku 2030

Dlouhodobý cíl EU v oblasti znečištění ovzduší předpokládá, že by neměly být překročeny směrné úrovně dané Světovou zdravotnickou organizací pro lidské zdraví¹⁴ (které se také mohou časem změnit), ani kritické zátěže a úrovně, které vymezují hranice tolerance ekosystému¹⁵. Nová strategie sleduje souběžně dva cíle: dosažení plného souladu se stávající legislativou nejpozději do roku 2020 a nalezení způsobu, kterým by EU mohla dosáhnout dlouhodobých cílů.

Nové cíle politiky ochrany ovzduší pro rok 2030 jsou pro tyto účely uvedeny tabulce 3 níže. Docílí se tak zlepšení zdraví o další třetinu a snížení eutrofizace o další polovinu ve srovnání se stávající legislativou.

Tabulka 3: Nové cíle politiky ochrany ovzduší pro rok 2030 ve srovnání s rokem 2005

Dopady	Zdravotní dopady (počet případů zkrácené délky života způsobené prachovými částicemi a ozonem)	Plocha ekosystému s eutrofizací překračující mezní hodnoty
2030	-54 %	-40 %

Přínosy spojené se snížením znečištění ovzduší do roku 2030 výrazně převažují nad náklady na dodržení předpisů. Zaprvé navrhované opatření díky snížení úmrtí následkem nemocí způsobených znečištěním ovzduší prodlouží život obyvatel EU a přičiní se o to, aby žili ve zdravějším prostředí¹⁶. Zadruhé pokud se uváží snížení dopadu špatného zdravotního stavu, představuje čistý přínos politiky dle nejkonzervativnějšího odhadu přibližně 45 miliard EUR ročně. Kromě toho se dosáhne značných environmentálních přínosů snížením škod na ekosystémech, což se peněžně obtížně vyjadřuje. Jestliže se zohlední produktivita plynoucí z provádění politiky¹⁷, plně se vykompenzuje čistý dopad této politiky na HDP. Další přímé výhody vyplynou ze snížených nákladů na zdravotní péči, spojených s omezením nemocí

¹⁴ Doslovně vzato, bezpečná úroveň expozice některým znečišťujícím látkám, jako jsou částice, není známa, ale pokyny WHO vycházejí z nízké úrovně rizika a pravidelně se přezkoumávají. Kritické zátěže a úrovně;

¹⁵ Kritické zátěže a úrovně; tj. maximální úroveň, kterou může ekosystém zvládnout, aniž by došlo k jeho poškození.

¹⁶ Podle odhadů se díky navrhovaným opatřením podaří každoročně zacránit 550,000 let života.

¹⁷ Další nárůst o 27 milionů pracovních dní ročně díky snížení nemocností způsobené znečištěním ovzduší.

souvisejících se znečištěním ovzduší,¹⁸ a s vyrovnáváním ztrát na sklizních a škod na infrastruktuře. Posouzení dopadů vzalo v potaz rozdílné dopady v jednotlivých členských státech a dospělo k závěru, že jsou úměrné navrhované politice.

3.2. Dosahování cílů

K dosažení výše uvedených cílů bude nutné zkombinovat regulační a neregulační opatření. EU a členské státy musí postupovat společně a členské státy musí pracovat se svými regiony a městy. Plného dodržování stávajících právních předpisů je možné dosáhnout do roku 2020 spojením vnitrostátního úsilí a snah EU zaměřených na perfektní fungování stávajících kontrol zdrojů znečištění. Cíle pro rok 2030 si vyžádají ze strany EU další opatření ke snížení emisí u zdroje. Výsledné snížení požadovaných koncentrací posléze umožní revidovat normy pro koncentrace znečišťujících látek ve vnějším ovzduší na úroveň bližší pokynům Světové zdravotnické organizace (WHO)¹⁹. Přínosem níže uvedených opatření bude rovněž příspěvek ke zmírňování změn klimatu, neboť se zaměřují na látky znečišťující ovzduší, které zároveň výrazně ovlivňují i klima (např. „černý uhlík“ v prachových částicích), nebo podporují opatření zaměřená současně na látky znečišťující ovzduší a na látky ovlivňující klima (jako je čpavek a oxid dusný).

3.2.1. Revize směrnice o národních emisních stropích

K dosažení nových cílů politiky ochrany ovzduší pro rok 2030 je třeba, aby emise znečišťujících látek do ovzduší výrazně snížil každý členský stát. Hlavním nástrojem k dosažení nákladově efektivního snížení emisí je směrnice o národních emisních stropích.

Návrh revize uvedené směrnice, který je přiložen k tomuto dokumentu, posouvá horizont nastoupené politiky do roku 2030 a stanoví dva významné mezníky, které tomuto datu předcházejí: rok 2020, do kterého je třeba provést do právních předpisů nové závazky EU schválené změnou Göteborgského protokolu, a rok 2025, kdy se zavede dočasná povinnost snížení emisí, které nastolí směr vedoucí k roku 2030. Návrh rovněž posiluje soudržnost s posuzováním a řízením norem kvality ovzduší obsažených ve směrnici o kvalitě vnějšího ovzduší a se zmírňováním změny klimatu a přispěje k omezení změny klimatu²⁰. Posílená jsou i ustanovení ohledně inventur, výhledů a monitorování ekosystémů, aby se provádění opatření dalo lépe měřit. Lhůty pro podávání zpráv byly uvedeny do souladu se lhůtami pro podávání zpráv o skleníkových plynech. Další možnosti synergií v datových tocích budou prověřeny při příštím hodnocení evropský registr úniků a přenosů znečišťujících látek.

Návrh pro rok 2030 obsahuje²¹ povinnosti zavést nákladově efektivní vnitrostátní opatření ke snížení emisí čtyř původních látek znečišťujících ovzduší (SO₂, NO_x, nemethanové VOC a NH₃) a dvou nových: primárních PM_{2,5} (jemné prachové částice, které mají zásadní vliv na lidské zdraví) a CH₄ (methan, hlavní znečišťující látka ovlivňující změnu klimatu, s krátkou

¹⁸ Podle odhadů povedou navrhovaná opatření k úsporám 650 milionů EUR snížením ročních nákladů na zdravotní péči.

¹⁹ Směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší byly legislativním cílem tematické strategie o kvalitě ovzduší 2005, ale její aktuální prioritou je dosáhnout v co nejkratší lhůtě plného souladu s předpisy.

²⁰ Návrh zachovává požadavek na vnitrostátní programy kontroly znečištění, ale upravuje je tak, aby se dosáhlo co nejvyšší součinnosti se směrnicemi o kvalitě vnějšího ovzduší a politik v oblasti klimatu.

²¹ Zvláště byly sledovány účinky znečišťujících látek s krátkou životností ovlivňujících změnu klimatu (SLCP). Zatímco není v současné době vhodné stanovovat zvláštní limity pro elementární uhlík (BC), EU a členské státy by se měly přednostně zaměřit na opatření ke snížení emisí elementárního uhlíku v rámci plnění závazků na snížení PM_{2,5}. Nové limity pro methan využijí značný potenciál nízkonákladového nebo beznákladového snižování emisí, a doplní tak snížení VOC a NO_x nezbytné ke snížení koncentrací ozonu, a to jak v rámci EU, tak na mezinárodní úrovni. Tyto činnosti se rovněž zaměřují na podporu mezinárodní součinnosti ke snížení znečištění ovzduší na polokouli látkami s krátkou životností ovlivňujícími změnu klimatu.

životností). Při provádění snížení PM_{2,5} bude zvláštní důraz kladen na snížení emisí černého uhlíku (BC), který je další z hlavních znečišťujících látek s krátkou životností ovlivňujících klima. Opatření týkající se methanu a černého uhlíku budou mít zároveň jasný přínos pro ochranu klimatu, a připraví se půda pro aktivity na mezinárodní úrovni. V návrhu jsou opatření k zajištění flexibility, která zohledňují nejistotu metod inventarizace emisí a budoucí skladby zdrojů energie, aniž by byla narušena integrita nástroje jako takového.

3.2.2. *Plné využití potenciálu stávajících kontrol zdrojů znečištění: průmyslové emise, ekodesign a nesilniční pojízdné stroje*

Zatímco směrnice o národních emisních stropích umožňuje členským státům, aby flexibilně určovaly vhodná opatření, mnoho zúčastněných stran požádalo EU o podporu formou cílených kontrol zdrojů znečištění. V posouzení dopadů, které je průvodním dokumentem tohoto sdělení, jsou možné odvětvové příspěvky podrobně popsány. Stávající a plánovaná opatření EU zaměřená na zdroje emisí budou i nadále významným způsobem přispívat k dosažení požadovaného snížení znečištění ovzduší, od 57% podílu na snížení emisí VOC až po 72% snížení NO_x. Hlavními použitými nástroji jsou:

- směrnice o ekodesignu, zaměřená na emise z domácích spalovacích zdrojů,
- směrnice o průmyslových emisích a její probíhající program k vypracování závěrů o BAT, které se týkají hlavních průmyslových zdrojů, zahrnujících zejména spalovací zařízení o více než 50 MW²²,
- revize směrnice o nesilničních pojízdných strojích, která bude velmi přínosná a kterou se rozšíří škála výkonu dotčených strojů, přibudou typy strojů a sjednotí se limity kontrol s limity pro těžká nákladní vozidla Euro 6.

Na druhé straně se právními předpisy EU o znečištění u zdrojů dosáhne jen asi 25 % požadovaného snížení emisí amoniaku. Proto je nutné se urychleně zaměřit na opatření pro zdroje v zemědělství, což je téma dále rozvedené v oddílu 3.2.6 níže.

3.2.3. *Návrh směrnice o středních spalovacích zařízeních*²³

Hlavní nedostatek právních předpisů EU týkajících se zdrojů znečištění (jiných než zemědělských) je oblast emisí ze spalovacích zařízení s tepelnou kapacitou 1–50 MW, které jsou důležité i k zamezení kompromisů mezi kvalitou ovzduší a politikou v oblasti obnovitelných zdrojů (zejména pokud jde o vyšší využívání biomasy). Navrhovaná směrnice o omezení emisí některých znečišťujících látek do ovzduší ze středních spalovacích zařízení stanoví vhodné mezní hodnoty pro nová a stávající zařízení spolu s jednoduchým registračním systémem a poskytne tak efektivní nástroj pro další omezení znečištění ovzduší emisemi NO_x, SO₂ a PM. Při nízkých administrativních nákladech se tak podaří dosáhnout nejlepšího poměru zisku vůči nákladům. Směrnice pomůže členským státům v plnění významné části závazků ke snížení emisí.

3.2.4. *Opatření pro snížení emisí amoniaku ze zemědělství*

K dosažení nových cílů politiky ochrany ovzduší pro rok 2030 požaduje navrhovaná směrnice o národních emisních stropích snížení emisí amoniaku o 27 %. Směrnice stanoví soubor opatření pro zdroje znečištění, který mají členské státy brát v úvahu při vypracovávání vnitrostátního programu. Mnohé z nich jsou nákladově efektivní, a to i v případě poměrně

²² Přijetí veškerých závěrů o BAT probíhá podle harmonogramu sestaveného do roku 2020, členské státy však hrají klíčovou úlohu při určování úrovně BAT a tím i snížení dosaženého v rámci směrnice o průmyslových emisích.

²³ Přínosy směrnice o obnovitelných zdrojích energie a směrnice o energetické účinnosti ke kvalitě ovzduší jsou použity jako základ.

malých zemědělských podniků. Členské státy mohou rovněž poskytovat podporu prostřednictvím vyčleňování příslušných zdrojů v rámci fondů pro rozvoj venkova. Přezkoumají se další možnosti kontroly zdrojů znečištění na úrovni EU, včetně obecného požadavku rovnováhy živin při aplikaci hnojiv, zvláštních kontrol nakládání se statkovými hnojivy, označování anorganický hnojiv a dalších opatření k anorganickým hnojivům (v rámci probíhajícího přezkumu nařízení o hnojivech). Řada těchto opatření pomohou snížit i emise oxidu dusného, vysoce účinného skleníkového plynu regulovaného Kjótským protokolem²⁴.

3.2.5. Omezování emisí z lodní dopravy

Revize směrnice o obsahu síry v kapalných palivech z roku 2012²⁵ je zárukou, že nákladově nejefektivnější opatření ke snížení emisí síry z lodní dopravy v EU budou již brzy připravena, s normami SECA ve výši 0,1 % obsahu síry v Baltském a Severním moři od roku 2015 a celosvětovým maximem ve výši 0,5 % síry ve všech vodách EU od roku 2020.

Z předchozí analýzy však vyplývá, že emise z námořní dopravy budou i nadále ovlivňovat kvalitu ovzduší na pevnině²⁶ a že snížení emisí z tohoto odvětví by mohlo být nákladově efektivní. Vzhledem k mezinárodnímu charakteru lodní dopravy a závislosti Evropy na této dopravě, musí se stále upřednostňovat rozvoj politiky na mezinárodní úrovni, jako je vymezení oblastí kontroly emisí NO_x a prosazování dodržování platných norem pro tyto látky, které už byly na mezinárodní úrovni odsouhlaseny. Návrh na revizi směrnice o národních emisních stropích podporuje snížení emisí z lodní dopravy, neboť umožňuje v roce 2025 a 2030 započítat snížení emisí z lodní dopravy do závazků na snížení emisí z pozemních zdrojů.

3.2.6. Opatření jiné než právní povahy

Jako součást přezkumu uskutečnila Komise společně s Evropskou agenturou pro životní prostředí pilotní projekt²⁷ ke zhodnocení praktických zkušeností dvanácti evropských měst se stávajícím politickým rámcem. Vyplynulo z něj, že politika je celkově adekvátní, ale v řadě oblastí vyžaduje zlepšení, včetně nezbytné lepší koordinace a budování kapacit pro posuzování a řízení. Na podporu provádění politiky uvádí strategie řadu neregulačních opatření zaměřených zejména na městské oblasti, zemědělství, mezinárodní rozměr a na podporu užších vazeb mezi tvůrci politik a výzkumnou a inovační obcí.

3.2.6.1. Aktivní zapojení zemědělství

Je zřejmé, že zemědělství může ke zlepšení kvality ovzduší přispět. Sbíhá se několik pracovních linií: revidované mezní hodnoty pro amoniak ve směrnici o národních emisních stropích, pokyny zaměřené na amoniak vydané Evropskou hospodářskou komisí OSN²⁸, silící důraz společné zemědělské politiky na ochranu životního prostředí a přínos ochrany ovzduší k ochraně klimatu, vody a půdy. Kritické množství problematických témat a podpora aktivního zapojení zemědělců vedla útvary Komise pro oblast zemědělství a životního prostředí k

²⁴ Podle odhadu UNEP by celosvětově bylo možné každý rok počínaje rokem 2020 předejít uvolnění emisí N₂O odpovídajících 0,8 gigatunám CO₂ představujícím 8 % 'emissions gap' mezi závazky zemí a nezbytnými opatřeními nezbytnými k tomu, aby se globální teplota nezvýšila o více než 2°C.

²⁵ Směrnice 2012/33/EU.

²⁶ Emise NO_x a SO₂ z mezinárodní lodní dopravy v EU v roce 2005 představovaly 25 % a 21 % emisí na pevnině. Zatímco emise NO_x z pozemních zdrojů budou podle odhadů do roku 2030 o 65 % nižší, emise z lodní dopravy se při zachování současných tendencí sníží pouze o 2%.

²⁷ <http://www.eea.europa.eu/publications/air-implementation-pilot-2013>.

²⁸ Rozhodnutí 2012/11, ECE/EB/AIR/113/Add. 1. přijato na 31. zasedání výkonného orgánu Úmluvy o dálkovém znečišťování ovzduší přecházejícím hranice států (11.–13. prosince 2012) smluvními stranami této úmluvy.

vytvoření platformy pro zemědělství v rámci Evropského fóra pro čisté ovzduší (viz oddíl 5.1 níže).

3.2.6.2. Mobilizace k opatření na mezinárodní úrovni

Ratifikace změny Göteborgského protokolu Evropskou unií v roce 2012 je důležitá k motivování dalších zemí, které nejsou členy EU, k její ratifikaci, k podpoře zelené ekonomiky ve třetích zemích a v konečném důsledku ke snížení dopadů emisí z těchto zemí na kvalitu ovzduší v EU. Návrh na ratifikaci je proto přiložen k této strategii. Na provádění Göteborgského protokolu bude Komise i nadále spolupracovat se státy východní Evropy, Kavkazu a střední Asie (EECCA), mimo jiné poskytováním finanční pomoci, případně prostřednictvím pomoci EU na rozvojovou spolupráci. Nové cíle na rok 2030 stanoví také program budoucí revize Göteborgského protokolu, která by se měla zaměřit na soudržnost politických přístupů k dalšímu snižování znečištění ovzduší v regionu EHK OSN, ale také na spolupráci s velkými původci emisí, kteří se nacházejí mimo něj, zejména v Asii.

3.2.6.3. Podpora výzkumu a inovací

Z přezkumu rovněž vyplynul jasný program pro národní a evropský výzkum, který by podpořil lepší řízení kvality ovzduší v EU. Cílem programu EU pro výzkum a inovace na období 2014 až 2020 Horizont 2020 je usnadnění společenského přechodu na zelenou ekonomiku, a tím snížení negativních účinků znečištění ovzduší v Evropě na zdraví a životní prostředí. Podpoří integrované přístupy k řešení znečištění ovzduší i změny klimatu, aby v dlouhodobém měřítku našel pro EU udržitelná řešení. Vzniknou pokročilé a inovační nástroje a strategie na zlepšení kvality ovzduší zohlední zvláštní místní podmínky. Do technologického vývoje v oblasti dopravy se zahrnou nové stroje s nízkými emisemi za skutečného provozu a snížení emisí nevyfukových plynů. Kromě toho je pro uplatňování politiky na různých politických úrovních politiky nutné neustále zlepšovat začlenění získaných znalostí. Výzkum v rámci 7. rámcového programu v současné době podporuje provádění politiky ochrany ovzduší EU v oblastech, jako jsou integrované nástroje pro hodnocení, krátkodobé klimatické tlaky, společensko-hospodářská hlediska a účinky na ekosystémy. Kromě provádění těchto opatření bude Komise zveřejňovat a pravidelně aktualizovat priority výzkumu a inovací zaměřené na zlepšení kvality ovzduší.

4. RŮST A KONKURENCESCHOPNOST

Nová politika ochrany ovzduší podníká ekonomický růst prostřednictvím zvýšené produktivity práce a trhů s environmentálními technologiemi a službami, jejichž zisky se budou řádově rovnat výši nákladů na regulaci znečištění. Jak malé, tak velké technologické podniky působící v sektoru čistých technologií patří mezi nejvyspělejší a nejinnovativnější evropské podniky. Další podněty ve spojení s cílem programu Horizont 2020 zajistí, že i v budoucnu se vývoj soustředí na inovace. Díky nové politice se v dotčené oblasti dosáhne zvýšení produktivity odpovídajícímu 100 000 plným úvazkům, z čehož přibližně 40 000 připadá na nově vytvořené pracovní příležitosti.

Trh s takovými technologiemi nabývá stále více mezinárodního charakteru. Hlavní obchodní partneři v oblasti vyspělých světových ekonomik mají již přísnější normy než EU. Aby EU uspěla v prodeji na tomto trhu, potřebujeme tahouny v oblasti vlastních technologií. Zpráva o výhledu OECD pro životní prostředí do roku 2050 uvádí, že bude věnována zvýšená pozornost znečišťování ovzduší v rozvíjejících se ekonomikách. To povede k další celosvětové poptávce po řešeních pro čisté ovzduší a zvýší se tržní příležitosti pro ty, kteří vykročili správným směrem. Čína nedávno oznámila, že jen v Pekingu investuje v příštích

pěti letech 0,4 % HDP ročně do kontroly znečištění ovzduší²⁹, což je řádově mnohem více než náklady na provádění balíčku opatření v celé EU. Evropské podniky mají dobré předpoklady, aby této investice využily, ale pouze za předpokladu, že vnitřní trh přinese potřebné inovace.

5. MONITOROVÁNÍ, VYHODNOCENÍ A PŘEZKUM

5.1. Evropské fórum pro čisté ovzduší

Komise vytvoří fórum pro čisté ovzduší, jehož prostřednictvím se bude provádění strategie snaže koordinovat a na kterém se jednou za dva roky sejdou všechny příslušné zúčastněné strany. Pro technické zlepšení směrnice se bude nadále využívat práce regulačního výboru pro kvalitu ovzduší a příslušné skupiny odborníků, aby se postoje zastánců kvality ovzduší a původců emisí přiblížily.

5.2. Harmonogram a postup

Jednou za pět let bude přezkoumán pokrok, kterého se dosáhlo v plnění cílů a provádění nástrojů ochrany ovzduší, přičemž první přezkum proběhne do roku 2020. Plnění nových cílů politiky ochrany ovzduší pro rok 2030 se bude posuzovat pomocí ukazatelů, ve kterých jsou tyto cíle vyjádřeny. Snížení skutečných emisí z lehkých užitkových vozidel se vznětovými motory a pokrok v dodržování norem kvality vnějšího ovzduší se bude pečlivě sledovat prostřednictvím stávajících mechanismů podávání zpráv. Každé dva roky bude aktualizována analýza, která je základem posouzení dopadů, a hodnocení dosaženého pokroku bude předkládáno fóru pro čisté ovzduší.

První přezkum posoudí prostor pro další opatření v oblasti norem kvality vnějšího ovzduší, přičemž se zohlední i odpovídající rovnováha mezi mezními hodnotami kvality ovzduší, které platí všude, a alternativními přístupy, které se zaměřují na oblasti, ve kterých jsou obyvatelé vystaveni obzvláště vysokým expozicím znečištění ovzduší.

6. ZÁVĚR

Ambiciózních dlouhodobých cílů v oblasti kvality ovzduší, které si Evropa stanovila, lze dosáhnout jedinečně postupně. Cíle snížení znečištění ovzduší podle předchozí strategie (z roku 2005) se v zásadě naplní do roku 2020 díky souhrnu opatření členských států a EU. Negativní dopady znečištění na lidské zdraví a životní prostředí se tak významně sníží, podstatné problémy budou ale dále přetrvávat. Nová strategie ukazuje, že je možné podniknout další kroky směrem k dlouhodobým cílům EU, které přinesou zisky ve výši 45 miliard EUR v oblasti zdravotní péče a budou velkým přínosem pro životní prostředí. Vytvoří se tak prostor k tomu, aby se normy kvality vnějšího ovzduší EU přiblížily koncentracím doporučeným WHO.

Rozhodná politika ochrany ovzduší vyjde vstříc obyvatelům, kteří žádají dobré zdravotní a životní podmínky, ale povede i k ekonomickým ziskům. Zlepšením produktivity práce a snížením nákladů na zdravotní péči se plně vykompenzují náklady na dodržení předpisů, přičemž se předpokládá, že politika přispěje k čistému nárůstu zaměstnanosti. Na rychle se rozrůstajících světových trzích se otevrou možnosti pro technologie a služby snižující znečištění ovzduší. EU může získat náskok před konkurencí a využít nových příležitostí, pokud se zaměří na výzkum a vývoj technologií šetrných ke zdrojům a čistších technologií, které budou nakonec muset přijmout i ostatní země.

²⁹ http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-09/24/c_132746706.htm.