



KOMISIA EURÓPSKÝCH SPOLOČENSTIEV

Brusel, 4.1.2005
KOM(2004) 845 v konečnom znení

SPRÁVA KOMISIE RADE A EURÓPSKEMU PARLAMENTU

Preskúmanie smernice Rady 1999/30/ES o limitných hodnotách oxidu siričitého, oxidu dusičitého a oxidov dusíka, tuhých znečisťujúcich látok a olova v okolitom ovzduší vzhľadom na smernicu Rady 96/62/ES o posudzovaní a riadení kvality voľného ovzdušia

SEK(2004) 1713

OBSAH

1.	Úvod.....	3
2.	Základné aspekty týkajúce sa súladu so smernicou	4
3.	Skúsenosti získané pri uplatňovaní smernice.....	5

1. ÚVOD

Táto správa sa vyžaduje podľa prvej dcérskej smernice o kvalite ovzdušia, ktorej cieľom je obmedziť oxid siričitý, oxidy dusíka, tuhé znečisťujúce látky a olovo vo voľnom ovzduší.

Smernica Rady 1999/30/ES o limitných hodnotách oxidu siričitého (SO₂), oxidu dusičitého (NO₂) a oxidov dusíka (NO_x), tuhých znečisťujúcich látok (PM₁₀) a olova v okolitom ovzduší¹ (prvá „dcérska“ smernica o kvalite ovzdušia). Vychádza z prístupu ustanoveného v smernici Rady 96/62/ES o posudzovaní a riadení kvality voľného ovzdušia² (rámcová smernica o kvalite ovzdušia). Článok 10 smernice stanovuje povinnosť Komisie preskúmať smernicu a podať správy o jej uplatňovaní. Táto správa zhŕňa základné informácie a podrobné údaje sú uvedené v dokumente o práci Komisie³.

Toto preskúmanie je založené na najnovších vedeckých poznatkoch...

Vo všeobecnosti berie toto preskúmanie do úvahy výsledky najnovších vedeckých výskumov týkajúcich sa dôsledkov pôsobenia látok znečisťujúcich ovzdušie upravených prvou dcérskou smernicou na ľudské zdravie a ekosystémy. Komisia prijme podľa Šiesteho environmentálneho akčného programu⁴ do polovice roku 2005 tematickú stratégiu o znečistení ovzdušia ako výsledok programu Čisté ovzdušie pre Európu (CAFE). Táto časť preskúmania ako aj akékoľvek úvahy týkajúce sa návrhov na možné prepracovanie smernice vrátane v nej stanovených limitných hodnôt spadá pod tematickú stratégiu o znečistení ovzdušia.

...zameriava sa však na súčasné skúsenosti a navrhuje plánované zmeny a doplnenia prostredníctvom postupu spolurozhodovania.

Vzhľadom k tomu, že tematická stratégia o znečistení ovzdušia sa čoskoro uverejní, táto správa o preskúmaní sa zameriava na skúsenosti s uplatňovaním smernice v jednotlivých členských štátoch. Keďže existujú silné väzby medzi dcérskou smernicou a rámcovou smernicou o kvalite ovzdušia, berú sa do úvahy ako primerané.

¹ Ú. v. ES L 163, 29.6.1999, s.41.

² Ú. v. ES L 296, 21.11.1996, s.55.

³ Správa na podporu preskúmania smernice Rady 1999/30/ES o limitných hodnotách oxidu siričitého, oxidu dusičitého a oxidov dusíka, tuhých znečisťujúcich látok a olova v okolitom ovzduší, SEK(2004) 1713: <http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/ambient.htm>

⁴ Ú. v. ES L 242, 10.9.2002, s. 1.

2. ZÁKLADNÉ ASPEKTY TÝKAJÚCE SA SÚLADU SO SMERNICOU

I keď je smernica platná iba tri roky...

Smernica nadobudla účinnosť 19. júla 1999 a do vnútroštátnych právnych predpisov sa musela transponovať do dvoch rokov. Členské štáty EÚ poskytli Komisii údaje, ktoré pokrývajú iba roky 2001 až 2002 a celkové skúsenosti získané pri uplatňovaní smernice sú krátke. Je však potrebné zlepšiť súlad s legislatívou o kvalite ovzdušia (pozri tabuľku 1 v SEK(2004) 1713)

...sú prvé, stále ešte obmedzené skúsenosti z uplatňovania pozitívne.

Napriek obmedzeným skúsenostiam s uplatňovaním prvej dcérskej smernice je už teraz jasné, že koncepcia legislatívy o kvalite ovzdušia bola úspešná v zmysle zvyšovania verejného a politického povedomia o pretrvávajúcich problémoch kvality ovzdušia a podporovania účinných činností na zníženie znečisťovania ovzdušia v celej EÚ. K tomuto úspechu prispeli tri hlavné dôvody:

- Po prvé, povinnosť zverejňovať aktuálne informácie o kvalite voľného ovzdušia. Vďaka tomu sa zvyšuje povedomie o tejto záležitosti, o čom svedčia sťažnosti zaslané Komisii a petície predložené Európskemu parlamentu. V niektorých prípadoch sa na základe sťažností podaných občanmi EÚ alebo mimovládnyimi organizáciami začali uskutočňovať postupy uplatňované pri porušovaní právnych noriem.
- Po druhé, samotný výzvu predstavujúci charakter limitných hodnôt kvality ovzdušia. Miestne a vnútroštátne orgány na tomto základe prijali účinné opatrenia na zníženie znečistenia ovzdušia.
- Po tretie, skutočnosť, že limitné hodnoty ustanovené v dcérskej smernici tiež platia pre nové členské štáty. Občania nových členských štátov tak využívajú priame výhody vyplývajúce zo smernice a zároveň celá Európa využíva nepriame výhody vzhľadom na cezhraničný charakter látok znečisťujúcich ovzdušie.

Zatiaľ iba tri členské štáty predložili plány alebo programy na zlepšenie kvality ovzdušia.

Z údajov z roku 2001 vyplynulo, že jedenásť členských štátov malo Komisii do konca roka 2003 predložiť plány alebo programy na zlepšenie kvality ovzdušia pre svojich občanov vo vzťahu k PM₁₀ a NO₂. Do júla 2004 však iba Belgicko a Spojené kráľovstvo predložili svoje plány. Svoj plán predložilo aj Švédsko i keď tak na základe príslušných údajov za rok 2001 nebolo povinné učiniť. Komisia bola znepokojená týmto nedodržiavaním prvej dcérskej smernice. V roku 2004 preto začala uskutočňovať postupy uplatňované pri porušovaní právnych noriem proti desiatim členským štátom z dôvodu, že nepredložili plány alebo programy načas alebo že ich predložili neúplné.

Cieľom smernice je zabezpečiť vysokú úroveň ochrany ľudského zdravia a ekosystémov...

Prvá dcérska smernica sa zameriava na dosiahnutie vysokej úrovne ochrany vo vzťahu k ľudskému zdraviu a životnému prostrediu – preto prispieva k ochrane dvoch základných práv uznaných Chartou základných práv EÚ zakotvenou v návrhu ústavy EÚ.

... stanovením limitných hodnôt kvality ovzdušia...

Rámcová smernica ustanovuje všeobecné ustanovenia pre posudzovanie a riadenie kvality ovzdušia, zatiaľ čo podrobné opatrenia pre jednotlivé látky znečisťujúce ovzdušie sú opísané v dcérskych smerniciach, vrátane limitných alebo cieľových hodnôt. Prvá dcérska smernica vymedzuje limitné hodnoty na ochranu ľudského zdravia a životného prostredia, ktoré musia členské štáty splniť k určitému dátumu (pozri tabuľku 2 v SEK(2004) 1713).

Limitné hodnoty pre SO₂, olovo a PM₁₀ musia byť splnené v roku 2005 a limitné hodnoty pre NO₂ v roku 2010. Smernica taktiež vymedzuje limitné hodnoty pre SO₂ a NO_x na ochranu ekosystémov a vegetácie, ktoré sú účinné od 19. júla 2001.

...určením znižujúcej sa „mieru tolerancie“ a stanovením povinnosti členských štátov vypracovať plány a programy a poskytovať informácie.

Ak koncentrácia látok znečisťujúcich ovzdušie v určitej oblasti prekročí limitnú hodnotu o príslušnú „mieru tolerancie“, sú členské štáty povinné vypracovať plány alebo programy, aby preukázali aké opatrenia prijímú na splnenie limitných hodnôt k stanovenému dátumu. Miera tolerancie sa každoročne znižuje a k stanovenému dátumu bude nulová.

Rámcová a dcérska smernica o kvalite ovzdušia vyžaduje od členských štátov posúdenie kvality ovzdušia na svojom území, vrátane upresnení týkajúcich sa monitorovacej siete, používania modelov a záruky a kontrolu kvality údajov o kvalite ovzdušia. Smernice poskytujú podrobné požiadavky na predkladanie informácií verejnosti a Komisii.

3. SKÚSENOSTI ZÍSKANÉ PRI UPLATŇOVANÍ SMERNICE

Prístup používania rámcovej smernice a dcérskych smerníc má svoje výhody i nevýhody.

Rámcová a prvá dcérska smernica zabezpečujú rovnováhu medzi (i) harmonizáciou posudzovania a riadenia kvality ovzdušia v členských štátoch EÚ a (ii) zásadou subsidiarity, ktorá umožňuje flexibilitu v uplatňovaní smerníc na miestnej a vnútroštátnej úrovni. Legislatíva vo forme rámcovej a príslušných dcérskych smerníc má určité výhody: ustanovenia nezávislé na znečisťujúcej látke sú uvedené iba raz, čím sa zabezpečuje konzistentnosť. Tento prístup má aj isté nedostatky: v období prípravy rámcovej smernice nebolo možné predpovedať všetky jej praktické dopady.

Vytvorili sa zóny pre posudzovanie kvality ovzdušia a pravdepodobne sa nezmenia.

Rámcová smernica vyžaduje, aby bola kvalita ovzdušia charakterizovaná v určitých zónach a zoskupeniach. Ponecháva vysoký stupeň flexibility pri určovaní takýchto zón, čím dochádza k pomerne veľkému rozdielom medzi jednotlivými členskými štátmi. Tieto zóny zodpovedajú viac administratívnym hraniciam ako modelu kvality voľného ovzdušia. „Konceptcia zón“ nie je v členských štátoch považovaná za hlavnú novú výhodu pre riadenie kvality ovzdušia. Členské štáty, vrátane nových, však už požadované zóny vytvorili a upravili podľa nich

stratégie posudzovania kvality ovzdušia. Vzhľadom na to, že neupozornili na žiadne podstatné problémy s vytváraním sietí, Komisia neuvažuje o zmene koncepcie zón.

I keď sú prísnejšie limitné hodnoty kvality ovzdušia uznávané ako dôležité a užitočné...

Nové limitné hodnoty zavedené prvou dcérskou smernicou sú podstatne prísnejšie ako v predchádzajúcich rokoch. Tieto nové hodnoty sú vo všeobecnosti uznávané ako dôležité a užitočné nástroje na zlepšenie kvality ovzdušia, v oblastiach značného znečistenia. Limitné hodnoty, v kombinácii s potrebou informovať verejnosť, viedli k zvýšenému verejnému a politickému povedomiu o problematike kvality ovzdušia.

...sa ako súčasť tematickej stratégie o znečistení ovzdušia vypracujú ďalšie upresnenia a usmernenia pre používanie limitných hodnôt.

Zúčastnené strany uviedli, že sú potrebné ďalšie upresnenia týkajúce sa používania limitných hodnôt vo vzťahu k vystaveniu populácie škodlivým látkam. Podobne sa spýtovali na použiteľnosť limitných hodnôt pri ochrane vegetácie a ekosystémov. Komisia zadala úlohu na zhromaždenie informácií o „meraní kvality voľného ovzdušia týkajúceho sa zdravia“. V závislosti od výsledkov tejto úlohy sa upravujú požiadavky sledovania v prvej dcérskej smernici.

„Miera tolerancie“ a osobitné ustanovenia sa považujú za užitočné a nezmenia sa.

Členské štáty vo všeobecnosti ocenili koncepciu „mieru tolerancie“⁵ ako užitočné ustanovenie ako sa zamerať na zlepšenie kvality ovzdušia v najviac znečistených oblastiach. Členský štát teda nemusí v prípade, že kvalita ovzdušia na jeho území neprekračuje limitné hodnoty zvýšené o príslušnú mieru tolerancie, urýchlene pripraviť plány a programy na zlepšenie kvality ovzdušia.

Prvá dcérska smernica obsahuje ustanovenie, ktoré zohľadňuje mieru akou prírodné zdroje prispievajú ku koncentráciám SO₂. Ďalej je v nej uvedené ustanovenie pre PM₁₀, ktoré zohľadňuje prírodné udalosti a spätnú suspenziu častíc do ovzdušia spôsobenú zimným posypom ciest. Členské štáty považujú uvedené ustanovenia v týchto konkrétnych prípadoch za užitočné. Rozšírenie pôsobnosti týchto ustanovení na ďalšie okolnosti by však viedlo k novej medzere v zákone. Komisia preto neuvažuje o zmene ani o rozšírení súčasných osobitných ustanovení.

I keď je potrebné, aby sa dlhodobé opatrenia na zlepšenie kvality ovzdušia zamerali na PM₁₀ a NO₂...

Členské štáty, okrem niekoľkých výnimiek oznámili, že splňajú limitné hodnoty pre SO₂ a olovo vo voľnom ovzduší. V prípade PM₁₀ a NO₂ je však situácia odlišná, pretože koncentrácie týchto znečisťujúcich látok na viacerých monitorovacích stanicích prekračujú limitné hodnoty zvýšené o mieru tolerancie.

...hodnotí Komisia taktiež účinnosť krátkodobých opatrení.

Článok 7 ods. 3 rámcovej smernice vyžaduje prijať krátkodobé opatrenia, ak existuje riziko prekročenia limitných hodnôt a varovných prahových hodnôt. V prípade limitných hodnôt

⁵ Miera tolerancie sa označuje percentom limitnej hodnoty, v rámci ktorej sa môže hodnota presiahnuť pred dátumom povinného splnenia limitných hodnôt.

platí povinnosť prijať krátkodobé opatrenia až potom, ako nadobudnú účinnosť. Niektoré členské štáty vyslovili pochybnosti o účinnosti týchto krátkodobých opatrení na životné prostredie. Komisia v súčasnosti hodnotí skúsenosti s takýmito opatreniami. Pri príprave tematickej stratégie o znečistení ovzdušia sa berú do úvahy závery tohto hodnotenia.

Členské štáty upravili svoje siete merania kvality ovzdušia dostatočne...

Je zložité podrobne predpísať ako by mali byť vytvorené siete merania, pretože rozdelenie zdrojov a úrovne znečistenia ovzdušia sa v rámci Európy výrazne líšia. Všetky členské štáty, v rôznej miere, upravili svoje siete merania podľa požiadaviek prvej dcérskej smernice. Táto skutočnosť pomohla pri procese harmonizácie.

...sú však potrebné ďalšie technické zlepšenia, ktoré Komisia prijme prostredníctvom postupu spolurozhodovania.

Určité časti prvej dcérskej smernice potrebujú úpravy, aby zohľadňovali vedecký a technický pokrok. Komisia plánuje upraviť smernicu prostredníctvom riadiaceho výboru podľa článku 12 rámcovej smernice.

Komisia plánuje prijať tieto úpravy:

- zabezpečiť dostatočný počet základných staníc na vidieku,
- zabezpečiť podstatné zastúpenie rôznych druhov staníc, ako sú dopravné stanice a základné stanice v meste,
- obmedziť vzdialenosť od cesty pri meraní koncentrácií PM₁₀ v dopravných monitorovacích staniciach,
- zlepšiť podmienky pre skúmanie náhodných vzoriek,
- zabezpečiť rovnaké použitie štatistických pojmov (presnosť/nepredvídateľnosť) a
- aktualizovať prílohu IX – ktorá popisuje referenčné metódy merania - vzhľadom na technický vývoj a vrátane ustanovení o spôsobe preukazovania rovnocennosti nereferenčných metód.

I keď Komisia vypracovala pokyny pre meranie výskytu tuhých znečisťujúcich látok je potrebná ďalšia harmonizácia a výskum.

Pracovné skupiny spolupracovali s Komisiou pri príprave dvoch dokumentov týkajúcich sa pokynov pri metódach merania výskytu tuhých znečisťujúcich látok v rokoch 2002⁶ a 2004⁷. Tieto dokumenty sa zaoberajú otázkou rovnocennosti všeobecne používaných metód automatického merania a metód manuálneho referenčného merania. Napriek značnému úsiliu viacerých členských štátov stále existuje veľký dopyt po preukázaní rovnocennosti nereferenčných metód merania výskytu tuhých znečisťujúcich látok a po harmonizácii týchto

⁶ Usmernenia členským štátom o monitorovaní častíc PM₁₀ a vzájomné porovnanie s referenčnou metódou; <http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/pdf/finalwgreporten.pdf>

⁷ Preukázanie rovnocennosti monitorovacích metód voľného ovzdušia; (konečná verzia); http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/cafe/pdf/equivalence_report_final.pdf

meraní v rámci Európskej únie. Pod záštitou Komisie vznikla sieť referenčných laboratórií pre kvalitu ovzdušia členských štátov EÚ (AQUILA) a plánuje využívať túto sieť pre užšiu spoluprácu s členskými štátmi s cieľom posilniť harmonizáciu v tejto konkrétnej oblasti.

Pracovná skupina pre tuhé znečisťujúce látky CAFE navrhla určiť limitnú hodnotu pre $PM_{2,5}$ ⁸. Keďže väčšie tuhé látky označené ako PM_{10} sú tiež škodlivé. Hlavná pozornosť je venovaná malým častiam tuhých škodlivých látok a preto by monitorovanie PM_{10} malo v určitom rozsahu pokračovať. Pri zvažovaní úpravy rámcovej a dcérskej smernice, Komisia navrhne vhodný podiel monitorovacích staníc pre obe častice PM. Komisia odporúča, aby sa v členských štátoch vykonalo ďalšie preskúmanie týkajúce sa ostatných PM vlastností, ako sú napríklad $PM_{1,0}$, koncentrácia tuhých znečisťujúcich látok a proces chemického vzniku tuhých znečisťujúcich látok.

V súlade s 5. rámcovým programom Európskej únie pre výskum sa veľké úsilie venovalo skúmaniu pohybu atmosférických častíc a ich vplyvu na ľudské zdravie a životné prostredie⁹. Financovanie v týchto bodoch pokračuje prostredníctvom 6. rámcového programu Európskej únie pre výskum.

I keď v súčasnosti nie sú navrhované žiadne zmeny v ustanoveniach týkajúcich sa modelovania kvality ovzdušia...

Smernice o kvalite ovzdušia umožňujú používať modely pre posudzovanie kvality ovzdušia. Modely sa môžu použiť ako doplnok merania alebo môžu meranie dokonca nahradiť, pokiaľ je stupeň koncentrácie dostatočne pod príslušnou limitnou hodnotou. Neexistujú žiadne ďalšie ustanovenia výslovne upravujúce používanie modelov pre analýzu príčin znečistenia ovzdušia alebo výpočet predpovedí, v súčasnej praxi sa však používanie modelov pri spracovaní tohto druhu analýz uprednostňuje.

Komisia skúmala a analyzovala súčasnú prax používania počítačového modelovania v členských štátoch v kontexte prvej dcérskej smernice.

...Komisia sa touto problematikou bude zaoberať.

Keďže tento výskum umožnil získať určitý prehľad o súčasnom používaní modelov v členských a prístupujúcich štátoch, neposkytol dostatok dôkazov, aby sa umožnilo podrobnejšie vymedzenie požiadaviek na kvalitu údajov pre modelovanie v porovnaní so súčasnými ustanoveniami smernice. Následkom čoho Komisia v tejto fáze nenavrhuje zmenu cieľov týkajúcich sa kvality údajov pre používanie modelov. Komisia však predpokladá, že sa táto problematika stane stále dôležitejšou a bude ju naďalej skúmať, pričom zohľadní nedávne činnosti v jednotlivých členských štátoch.

Využívanie elektronických médií pri predkladaní údajov je stále bežnejšie ...

Komisia vytvorila spoločný formát na predkladanie výsledkov ročného posudzovania kvality ovzdušia a v roku 2001 prijala tento dotazník ako rozhodnutie Komisie, ktoré sa aktualizovalo

⁸ Druhé stanovisko o tuhých znečisťujúcich látkach;

http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/cafe/working_groups/wg_particulate_matter.htm

⁹ Projekt CLEAR (Skupina pre výskum kvality ovzdušia v EÚ - Cluster of European Air Quality Research); pre najnovšie výsledky pozri: <http://www.nilu.no/clear>

v roku 2004 (2004/461/ES)¹⁰. Členské štáty každoročne vyplnia dotazník a údaje predložia v elektronickom súbore, ktorý poskytuje Komisia. Vo výročnom dotazníku nie sú zahrnuté údaje, ktoré sa požadujú podľa rozhodnutia Rady, ktorým sa zavádza vzájomná výmena informácií a údajov zo sietí a samostatných staníc merajúcich znečistenie vo voľnom ovzduší v rámci členských štátov (EoI, 97/101/ES)¹¹.

.....údaje sú však často zasielané oneskorene a je potrebná ďalšia harmonizácia a zjednodušenie.

Vo všeobecnosti členské štáty splňajú požiadavky týkajúce sa predkladania údajov. Často sa však vyskytujú oneskorenia až do niekoľkých mesiacov odo dňa uzávierky. Napríklad v roku 2003 predložilo požadované informácie načas iba 9 z 15 členských štátov.

Každoročné predkladanie údajov o dodržiavaní prvej dcérskej smernice sa považuje za veľmi dôležité pre získanie prehľadu o kvalite ovzdušia v Únii. Tento názor zdieľa Komisia, samotné členské štáty ako aj zúčastnené strany a široká verejnosť.

Jeden z problémov spojených s predkladaním údajov predstavuje skutočnosť, že neexistuje právna povinnosť členských štátov oznamovať niektoré údaje potrebné k ucelenejšiemu hodnoteniu. Vzhľadom na to, že by predkladanie takýchto údajov bolo vo verejnom záujme, Komisia plánuje navrhnúť, aby sa upravilo ako formálna povinnosť.

¹⁰ Ú. v. EÚ L 156, 30.4.2004, s. 78

¹¹ Ú. v. ES L 35, 5.2.1997, s. 14.