



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 4.1.2005
KOM(2004) 845 v konečném znění

ZPRÁVA KOMISE RADĚ A EVROPSKÉMU PARLAMENTU

Hodnocení směrnice Rady 1999/30/ES o mezních hodnotách pro oxid siřičitý, oxid dusičitý a oxidy dusíku, částice a olovo ve vnějším ovzduší, s ohledem na směrnici Rady 96/62/ES o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší

SEK(2004) 1713

OBSAH

1.	ÚVOD	3
2.	ZÁKLADNÍ ASPEKTY SOULADU SE SMĚNICÍ	3
3.	ZKUŠENOSTI S UPLATŇOVÁNÍM SMĚRNICE	5

1. ÚVOD

Tato zpráva je požadována podle první dceřiné směrnice o kvalitě ovzduší, jejímž cílem je omezit množství oxidu siřičitého, oxidů dusíku, částic a olova ve vnějším ovzduší.

Směrnice Rady 1999/30/ES o mezních hodnotách oxidu siřičitého (SO₂), oxidu dusičitého (NO₂) a oxidů dusíku (NO_x), částic (PM₁₀) a olova ve vnějším ovzduší¹ (první „dceřiná“ směrnice o kvalitě ovzduší). Navazuje na metodu upravenou směrnicí Rady 96/62/ES o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší² (rámcová směrnice o kvalitě ovzduší). Článek 10 směrnice stanoví povinnost Komise provést přezkoumání směrnice a vypracovat zprávu o jejím uplatňování. Zatímco tato zpráva shrnuje základní informace, další podrobné údaje jsou uvedeny v dokumentu pracovníků Komise³.

Tato zpráva vychází z nejnovějšího vědeckého poznání,...

Tato zpráva obecně zohledňuje výsledky nejnovějšího vědeckého výzkumu zabývajícího se působením znečišťujících látek v působnosti první dceřiné směrnice na lidské zdraví a ekosystémy. Jak je však požadováno v 6. akčním programu pro životní prostředí⁴, Komise do poloviny roku 2005 přijme tematickou strategii o znečištění ovzduší jako výsledek programu Čistý vzduch pro Evropu (CAFE). Tato část hodnocení, stejně jako jakékoli úvahy týkající se návrhů na možnou revizi směrnice, včetně mezních hodnot v ní stanovených, bude zahrnuta v tematické strategii o znečištění ovzduší.

...zaměřuje se však na dosud získané zkušenosti a navrhuje plánované změny prostřednictvím komitologie.

Vzhledem k tomu, že bude brzy zveřejněna tematická strategie o znečištění ovzduší, zaměřuje se tato zpráva na zkušenosti s uplatňováním směrnice v jednotlivých členských státech. S ohledem na silné vazby mezi první dceřinou směrnicí a rámcovou směrnicí o kvalitě ovzduší jsou tyto vazby případně brány v úvahu.

2. ZÁKLADNÍ ASPEKTY SOULADU SE SMĚRNICÍ

Ačkoli je směrnice v platnosti teprve tři roky,...

Směrnice vstoupila v platnost dne 19. července 1999 a do dvou let musela být transponována do vnitrostátního právního řádu. Údaje, jež Komisi sdělily členské státy EU, se týkají pouze let 2001 a 2002 a celková zkušenost s uplatňováním směrnice je zatím krátká. Je však třeba stále zlepšovat dodržování právních předpisů o kvalitě ovzduší (viz tabulka č. 1 ve zprávě SEK(2004) 1713).

¹ Úř. věst. L 163, 29.6.1999, s. 41.

² Úř. věst. L 296, 21.11.1996, s. 55.

³ Podkladová zpráva k přezkoumání směrnice Rady 1999/30/ES o mezních hodnotách pro oxid siřičitý, oxid dusičitý a oxidy dusíku, částice a olovo ve vnějším ovzduší; SEK(2004) 1713: <http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/ambient.htm>

⁴ Úř. věst. L 242, 10.9.2002, s. 1.

... jsou první, stále spíše omezené, zkušenosti s jejím uplatňováním pozitivní.

Přestože jsou zkušenosti s uplatňováním první dceřiné směrnice omezené, je již nyní zřejmé, že koncepce právních předpisů o kvalitě životního prostředí je úspěšná ve smyslu zvýšení povědomí veřejnosti a politiků o přetrvávajících problémech v oblasti kvality ovzduší a podpory účinných opatření ke snižování znečištění ovzduší v EU. K tomuto úspěchu přispěly tři hlavní důvody:

- Zaprvé, povinnost zveřejňovat aktuální informace o kvalitě vnějšího ovzduší. Díky tomu se zvyšuje obecné povědomí o této záležitosti, o čemž svědčí stížnosti zaslané Komisi a petice předložené Evropskému parlamentu. V některých případech bylo na základě stížností podaných občany EU či nevládními organizacemi z EU zahájeno řízení o porušení práva Společenství.
- Zadruhé, náročnost samotných mezních hodnot určujících kvalitu ovzduší. Místní a vnitrostátní orgány na jejich základě přijaly účinná opatření ke snížení znečištění ovzduší.
- Zatřetí, skutečnost, že mezní hodnoty stanovené v dceřiné směrnici platí též pro nové členské státy. Občané nových členských států tak budou požívat přímé výhody vyplývající ze směrnice a zároveň, vzhledem k přeshraničnímu charakteru znečišťujících látek v ovzduší, získá tímto postupem nepřímo prospěch celá Evropa.

Pouze tři členské státy však předložily plány či programy na zlepšení kvality ovzduší.

Z údajů za rok 2001 vyplynulo, že jedenáct členských států mělo předložit plány či programy na zlepšení kvality ovzduší pro své občany Komisi ve vztahu k PM_{10} a NO_2 do konce roku 2003. Do července 2004 však své plány předložila pouze Belgie a Spojené království. Dále svůj plán předložilo ještě Švédsko, přestože tak na základě příslušných údajů za rok 2001 nebylo povinno učinit. Komise byla znepokojena tímto nedodržováním první dceřiné směrnice. V roce 2004 proto zahájila řízení o porušení práva Společenství proti deseti členským státům z důvodu, že nepředložily předmětné plány či programy včas nebo že byly předložené plány neúplné.

Cílem směrnice je zajistit vysokou úroveň ochrany lidského zdraví a ekosystémů...

První dceřiná směrnice je zaměřena na dosažení vysoké úrovně ochrany ve vztahu k lidskému zdraví a životnímu prostředí, čímž přispívá k ochraně dvou základních práv uznaných Chartou základních práv EU zakotvenou v předloze Ústavy EU.

... stanovením mezních hodnot kvality ovzduší,...

Rámcová směrnice obsahuje základní ustanovení pro posuzování a řízení kvality ovzduší, zatímco podrobné předpisy pro jednotlivé znečišťující látky jsou definovány v dceřiných směrnicích, včetně mezních či cílových hodnot. První dceřiná směrnice definuje mezní hodnoty na ochranu lidského zdraví a životního prostředí, jež musí členské státy splnit k určitému datu (viz tabulka č. 2 ve zprávě SEK(2004) 1713).

Mezní hodnoty SO_2 , olova a PM_{10} musí být splněny v roce 2005 a mezní hodnoty NO_2 v roce 2010. Směrnice též určuje mezní hodnoty SO_2 a NO_x na ochranu ekosystémů a vegetace, jež jsou v platnosti již od 19. července 2001.

...určením snižující se „meze tolerance“ a stanovením povinnosti členských států vypracovat odpovídající plány a programy a poskytovat informace.

Překročí-li v určité zóně koncentrace znečišťujících látek v ovzduší stanovenou mezní hodnotu zvýšenou o příslušnou „mez tolerance“, jsou členské státy povinny vypracovat plány či programy, aby prokázaly, jaká opatření přijmou ke splnění příslušných mezních hodnot ke stanovenému datu. Mez tolerance se každoročně snižuje a ke stanovenému datu povinného splnění mezních hodnot dosáhne nuly.

Rámcová a dceřiná směrnice o kvalitě ovzduší stanoví povinnost členských států posuzovat kvalitu ovzduší na svém území, včetně specifikací týkajících se monitorovací sítě, používání modelů a záruky a kontroly kvality údajů o kvalitě ovzduší. Obě směrnice určují podrobné požadavky na sdělování příslušných informací veřejnosti a Komisi.

3. ZKUŠENOSTI S UPLATŇOVÁNÍM SMĚRNICE

Metoda používání rámcové směrnice a dceřiných směrnic má své výhody i nevýhody.

Rámcová a první dceřiná směrnice zajišťují rovnováhu mezi i) harmonizací metod posuzování a řízení kvality ovzduší v rámci členských států EU a ii) zásadu subsidiarity umožňující flexibilní provádění směrnic na místní a vnitrostátní úrovni. Právní úprava ve formě rámcové směrnice a souvisejících dceřiných směrnic má určité výhody: ustanovení nezávislá na konkrétní znečišťující látce jsou uvedena pouze jednou, čímž je zajištěna jednotnost předpisů. Tato metoda má však též určité nedostatky: v době vypracování rámcové směrnice nebylo možné předvídat veškeré její praktické dopady.

Zóny pro posuzování kvality ovzduší byly vytvořeny a jejich změna není pravděpodobná.

Rámcová směrnice požaduje, aby byla kvalita ovzduší určována v určitých zónách a aglomeracích. Ponechává rozsáhlou volnost při vytváření takových zón, čímž dochází k poměrně velkým rozdílům mezi jednotlivými členskými státy. Tyto zóny odpovídají většinou spíše administrativním hranicím než charakteru kvality vnějšího ovzduší. „Koncepce zón“ není v členských státech považována za zásadní novou výhodu pro řízení kvality ovzduší. Členské státy, včetně nových, však již požadované zóny vytvořily a upravily podle nich strategie posuzování kvality ovzduší. Vzhledem k tomu, že neupozornily na žádné podstatné problémy s vytvářením sítě, neuvažuje Komise o změně koncepce zón.

Ačkoli jsou přísnější mezní hodnoty kvality ovzduší uznávány jako důležité a užitečné,...

Nové mezní hodnoty zavedené první dceřinou směrnicí jsou podstatně přísnější než v předchozích letech. Tyto nové hodnoty jsou všeobecně uznávány jako důležitý a užitečný nástroj ke zlepšení kvality ovzduší v místech se silným znečištěním. Určení mezních hodnot, společně s povinností informovat veřejnost, přispělo ke zvýšení povědomí veřejnosti a politiků o problematice kvality ovzduší.

...bude jako součást tematické strategie o znečištění ovzduší vypracováno další upřesnění a pokyny pro používání mezních hodnot.

Zúčastněné subjekty uvedly, že by uvítaly další upřesnění týkající se používání mezních hodnot ve vztahu k vlivu škodlivých látek v ovzduší na lidské zdraví. Obdobně se dotazovaly

na použitelnost mezních hodnot při ochraně vegetace a ekosystémů. Komise zadala zakázku na shromáždění informací o „měření kvality vnějšího ovzduší relevantním pro zdraví“. V závislosti na výsledcích této zakázky by mohly být změněny povinnosti týkající se monitorování stanoveného v první dceřiné směrnici.

„Mez tolerance“ a zvláštní ustanovení jsou považována za užitečná a nebudou měněna.

Členské státy všeobecně uvítaly koncepci meze tolerance⁵ jako užitečný způsob, jak zaměřit přijímaná opatření na zlepšení kvality ovzduší v nejvíce znečištěných oblastech. Díky tomu nemusí členský stát v případě, že kvalita ovzduší na jeho území nepřekračuje mezní hodnoty zvýšené o příslušnou mez tolerance, přijímat s blížícím se datem povinného splnění mezních hodnot příliš rozsáhlá opatření a vypracovávat plány a programy na zlepšení kvality ovzduší.

První dceřiná směrnice obsahuje ustanovení umožňující zohlednit míru, jakou ke koncentracím SO₂ přispívají přírodní zdroje. Dále je v ní uvedeno ustanovení pro částice PM₁₀, aby bylo možné zohlednit přírodní události a zpětnou suspenzi částic do ovzduší způsobené zimním posypem silnic. Členské státy považují uvedená ustanovení v těchto konkrétních případech za užitečná. Rozšíření působnosti těchto ustanovení na další okolnosti by však vedlo k možné mezeře v právních předpisech. Komise proto neuvažuje o změně ani o rozšíření stávajících zvláštních ustanovení.

Ačkoli je třeba, aby se pokračující opatření ke zlepšení kvality ovzduší zaměřovala na PM₁₀ a NO₂,...

Až na některé výjimky z předložených údajů vyplývá, že členské státy bez problémů splňují mezní hodnoty pro koncentraci SO₂ a olova ve vnějším ovzduší. V případě PM₁₀ a NO₂ je však situace odlišná, neboť koncentrace těchto znečišťujících látek na mnoha monitorovacích stanicích překračují mezní hodnoty zvýšené o mez tolerance.

...hodnotí Komise též účinnost krátkodobých opatření.

Ustanovení čl. 7 odst. 3 rámcové směrnice stanoví povinnost přijmout krátkodobá opatření v případě, že hrozí překročení mezních hodnot a varovných prahových hodnot. V případě mezních hodnot platí povinnost přijmout krátkodobá opatření až poté, co vstoupí v platnost. Některé členské státy vyjádřily pochybnosti o environmentální účinnosti takových krátkodobých opatření. Komise v současné době hodnotí zkušenosti s jejich uplatňováním. Závěry tohoto hodnocení budou zohledněny při vypracování tematické strategie o znečištění ovzduší.

Členské státy v zásadě správně upravily své sítě pro měření kvality ovzduší,...

Je obtížné podrobně předepsat, jak by měla být vytvořena síť pro měření kvality ovzduší, neboť rozdělení zdrojů a úrovně znečištění ovzduší se v rámci Evropské unie výrazně liší. Všechny členské státy upravily, na různé úrovni, své sítě pro měření kvality ovzduší podle požadavků stanovených první dceřinou směrnicí. Tato skutečnost napomohla harmonizačnímu procesu.

⁵ Mezí tolerance se rozumí určité procento z mezní hodnoty, o něž je možné tuto mezní hodnotu překročit před datem povinného splnění mezních hodnot.

...jsou však požadována další technická zlepšení, jež Komise přijme prostřednictvím komitologie.

Je třeba upravit určité části první dceřiné směrnice s cílem zohlednit vědecký a technický pokrok. Komise hodlá upravit směrnici prostřednictvím regulativního výboru podle článku 12 rámcové směrnice.

Komise zamýšlí přijmout úpravy za účelem:

- zajištění dostatečného počtu venkovských pozadových stanic
- zajištění podstatného zastoupení různých druhů stanic, jako jsou dopravní stanice a městské pozadové stanice,
- omezení vzdálenosti od silnice při měření koncentrací PM₁₀ v dopravních monitorovacích stanicích,
- zlepšení podmínek pro náhodný odběr vzorků,
- zajištění jednotného používání statistických pojmů (přesnost/nejistota) a
- aktualizace přílohy IX – popisující referenční metody měření – s cílem zohlednit technický vývoj a zařadit ustanovení týkající se způsobu prokazování rovnocennosti nereferenčních metod.

Přestože Komise vypracovala pokyny pro měření koncentrace částic, je nutná další harmonizace a výzkum.

Pracovní skupiny spolupracovaly s Komisí na vypracování dvou metodických pokynů o metodách měření koncentrace částic v letech 2002⁶ a 2004⁷. Tyto dokumenty řeší rovnocennost všeobecně používaných metod automatického měření a referenční metodu manuálního měření. Přes značné úsilí vyvinuté v řadě členských států stále existuje velká poptávka po prokázání rovnocennosti nereferenčních metod měření koncentrace částic a po harmonizaci těchto měření v celé Evropské unii. Komise hostí síť referenčních laboratoří pro kvalitu ovzduší členských států EU (AQUILA), jejímž prostřednictvím hodlá těsněji spolupracovat s členskými státy s cílem dále posílit harmonizaci v této konkrétní oblasti.

Pracovní skupina programu CAFE pro problematiku částic navrhla určit mezní hodnotu pro částice PM_{2,5}⁸. Větší částice, označované jako PM₁₀, jsou však též škodlivé. Ačkoli je tedy hlavní pozornost věnována frakci malých částic, mělo by v určitém rozsahu pokračovat monitorování částic PM₁₀. Při zvažované revizi rámcové směrnice a dceřinných směrnic navrhne Komise odpovídající podíl monitorovacích stanic pro obě frakce částic. Komise doporučuje, aby byl v členských státech proveden další průzkum ostatních frakcí částic, jako jsou PM_{1,0}, numerické koncentrace částic a jejich chemického stanovení.

⁶ Metodický pokyn členským státům o monitorování částic PM₁₀ a vzájemné porovnání s referenční metodou; <http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/pdf/finalwgreporten.pdf>

⁷ Prokázání rovnocennosti metod monitorování vnějšího ovzduší (předloha v konečném znění) http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/cafe/pdf/equivalence_report_final.pdf

⁸ Druhé stanovisko k problematice částic; http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/cafe/working_groups/wg_particulate_matter.htm

V rámci 5. rámcového programu Evropské unie pro výzkum bylo velké úsilí věnováno zkoumání pohybu atmosférických částic a jejich vlivu na lidské zdraví a životní prostředí⁹. Financování v těchto bodech pokračuje prostřednictvím 6. rámcového programu Evropské unie pro výzkum.

Ačkoli nejsou v současnosti navrhovány žádné změny ustanovení týkajících se modelování kvality ovzduší,...

Směrnice o kvalitě ovzduší umožňují používat modely pro posuzování kvality ovzduší. Tyto modely mohou být používány jako doplněk měření, nebo mohou měření dokonce nahradit, pokud je koncentrace dostatečně pod příslušnou mezní hodnotou. Neexistují žádná další ustanovení výslovně upravující používání modelů pro analýzu příčin znečištění ovzduší či výpočet předpovědí, v současné praxi je však používání modelů při zpracovávání tohoto druhu analýz upřednostňováno.

Komise provedla průzkum a analýzu stávající praxe používání počítačových modelů v členských státech v kontextu první dceřiné směrnice.

...bude se Komise touto problematikou nadále zabývat.

Přestože shora zmíněný průzkum umožnil získat určitý přehled o používání modelů v členských a přistupujících státech, neposkytl dostatek podkladů, aby bylo možné podrobněji definovat požadavky na kvalitu údajů pro modelování v porovnání s existujícími ustanoveními směrnice. Komise tudíž v této fázi nenavrhuje změnu cílů týkajících se kvality údajů pro používání modelů. Předpokládá však, že tato otázka bude stále důležitější, a hodlá ji nadále zkoumat, přičemž zohlední nedávné činnosti v jednotlivých členských státech.

Využívání elektronických médií při předkládání údajů je stále běžnější, ...

Komise vyhotovila jednotný formulář pro předkládání výsledků ročního posuzování kvality ovzduší a v roce 2001 jej přijala jako rozhodnutí Komise, aktualizované v roce 2004 (2004/461/ES)¹⁰. Členské státy nyní vyplňují tento dotazník každoročně a zasílají příslušné údaje v elektronickém souboru, poskytnutém Komisí. Součástí každoročního dotazníku nejsou údaje, jež jsou již požadovány na základě rozhodnutí Komise, kterým se zavádí vzájemná výměna informací a údajů ze sítí a jednotlivých stanic měřících znečištění vnějšího ovzduší v členských státech (výzva k účasti EoI, 97/101/ES)¹¹.

...údaje jsou však často zasílány opožděně a je potřebná další harmonizace a zjednodušení.

Členské státy v zásadě plní své povinnosti týkající se předkládání údajů. Často však předkládají příslušné údaje opožděně, až několik měsíců po stanovené lhůtě. Například v roce 2003 poskytlo požadované informace včas pouze 9 členských států z 15.

⁹ Projekt CLEAR (*Cluster of European Air Quality Research*), nejnovější výsledky viz: <http://www.nilu.no/clear>

¹⁰ Úř. věst. L 156, 30.4.2004, s. 78.

¹¹ Úř. věst. L 35, 5.2.1997, s. 14.

Každoroční předkládání údajů o dodržování první dceřiné směrnice je považováno za velmi důležité pro získání přehledu o kvalitě ovzduší v Unii. Tento názor sdílí Komise, členské státy samotné i zúčastněné subjekty a široká veřejnost.

Jeden z problémů spojených s předkládáním údajů představuje skutečnost, že neexistuje právní povinnost členských států oznamovat některé údaje nezbytné k ucelenějšímu hodnocení. Vzhledem k tomu, že by sdělování takových údajů bylo ve veřejném zájmu, hodlá Komise navrhnout, aby bylo upraveno jako formální povinnost.