

Závěry vyplývající z Dialogu o čistém ovzduší v České republice a návrh dalšího postupu

Dialog o čistém ovzduší tzv. Clean Air Dialogue (dále jen „Dialog“) je dobrovolný nástroj Evropské komise, který mohou využít členské státy při dosahování cílů kvality ovzduší. Cílem Dialogu je umožnit diskusi k problematice znečištění ovzduší a identifikovat a urychlit realizaci nápravných opatření. Dialog se skládá z expertní části a jednání se zástupci veřejnosti. Obou částí se účastní zástupci Evropské komise.

Dialog byl organizován prozatím v Irsku, Lucembursku, Maďarsku, Slovensku a Španělsku. ČR organizovala Dialog ve dnech 7. a 8. listopadu 2018.

Evropská komise vede s ČR 2 infringementová řízení z důvodu nevyhovující kvality ovzduší – nedodržení imisních limitů pro částice PM₁₀ a NO₂ (podrobnosti viz níže). ČR aktuálně hrozí soudní řízení před Soudním dvorem EU pro nesplnění povinností vyplývajících z práva EU a následně uložení citelných finančních sankcí. Evropská komise aktuálně poskytla ČR dodatečný časový prostor pro urychlené dosažení imisních limitů. K identifikaci opatření, které je třeba pro splnění tohoto cíle realizovat, sloužil právě Dialog.

Průběh Dialogu v Praze a jeho závěry

Dne 7. listopadu 2018 proběhlo na MŽP jednání expertních skupin o nejvýznamnějších zdrojích znečišťování ovzduší, tj. průmysl a energetika, vytápění domácností, doprava a zemědělství. V rámci jednání byly diskutovány příčiny znečištění ovzduší, aplikovaná opatření a oblasti, na které je třeba se zaměřit pro urychlenou nápravu nezákonného stavu kvality ovzduší v ČR. Expertních skupin se účastnili zástupci Evropské komise, MŽP, MPO, MD, MZe, MZ, neziskových organizací, hospodářských svazů a dalších organizací. V rámci jednání byla identifikována opatření a oblasti, kterými je nezbytné se pro dosažení imisních limitů zabývat a uvést je co nejdříve do praxe (výstupy jsou popsány podrobněji níže).

Výstupy expertních skupin byly projednány dne 8. listopadu 2018 se zástupci veřejnosti za účasti ministra životního prostředí, zástupců ostatních přizvaných resortů (MPO, MD), měst, neziskových organizací a Evropské komise. Jednání s veřejností se účastnil rovněž komisař pro životní prostředí, námořní záležitosti a rybolov Karmenu Vella. Vyvrcholením celé akce bylo jednání (rovněž 8. listopadu 2018) za účasti vysokých představitelů MŽP, MPO, MD, MZe, MZ a Evropské komise v čele s komisařem Vellou. Na jednání byl ze strany **Evropské komise jasně formulován požadavek adresovaný ČR k urychlené realizaci opatření identifikovaných v rámci Dialogu k dosažení imisních limitů.**

Oblasti k řešení identifikované v rámci Dialogu

Oblasti k řešení k dalšímu snížení emisí z domácností:

- kritickým faktorem je naplnění legislativního požadavku k roku 2022 – bude potřeba zajištění dalších finančních prostředků pro sociálně nejslabší vrstvy a zvýšení povědomí o tomto opatření;
- dosažení plného efektu zpřísněných požadavků pro uvádění zdrojů na trh (především ekodesignu) je podmíněno prováděním adekvátního dozoru nad trhem a zajištěním srovnatelných výsledků jednotlivých certifikačních laboratoří, případně ověřením kontroly kvality zdroje a jeho instalace prostřednictvím měření emisí;

- snižování celkové spotřeby pevných paliv (v případě biomasy nutnost nahrazení jinými OZE), např. náhradou tepelnými čerpadly nebo omezením použití doplňkových zdrojů – topidel (minimálně při zvýšených koncentracích znečišťujících látek v ovzduší), vyšším zdaněním uhlí popř. úpravou příspěvku na bydlení apod.;
- významné navýšení prostředků na opatření ke snížení energetické náročnosti budov, především prostřednictvím zateplení (vazba na příslušné cíle ČR, vysoké měrné náklady);
- maximální nahrazení kusového dřeva dřevními peletkami a zajištění správné vlhkosti dřeva pro spalování;
- zlepšení kvality obsluhy zařízení (zejména použití vyššího podílu suchého dřeva - nyní 54 %) především prostřednictvím osvětových kampaní a kontrol technického stavu a provozu zdrojů případně doplněných měřeními emisí;
- zvýšení kvality používaných zdrojů - týká se především topidel, problémem jsou vyšší náklady spojené s relativně nízkou mírou využití těchto zdrojů.

Oblasti k řešení k dalšímu snížení emisí z dopravy:

- vybavit Policii ČR přístroji k měření kouřivosti motoru tak, aby byla schopna měřit emise přímo na silnici a postihovat vozidla s nadměrnou produkcí emisí přímo na silnici;
- ve spolupráci s výrobcí vozidel provádět školení Policie ČR zaměřená na odhalování zařízení sloužících k manipulaci se systémy k omezení emisí NO_x (emulátory a jiná zařízení) namontovaných ve vozidlech;
- v součinnosti s Evropskou komisí vytvořit nový měřicí postup pro měření počtu pevných částic a emisí NO_x a aplikovat tento měřicí postup simulující reálný provoz do stanic měření emisí;
- zefektivnit rozdělení vozidel do emisních kategorií využívaných k regulaci dopravy prostřednictvím nízkoemisních zón tak, aby mohly obce umožnit vjezd do zón jen nejmodernějším vozidlům a vozidlům s alternativním pohonem;
- prověřit možnost zařazovat vozidla do emisních kategorií podle reálné produkce emisí v provozu (simulace reálných podmínek při stanicích měření emisí); nezbytnou podmínkou je však zavedení nových testů v rámci pravidelných emisních kontrol vozidel v provozu;
- nastavit legislativní pravidla pro omezení rizika dovozu diesellových vozidel, u nichž byl identifikován software k rozpoznávání režimu pro schvalování vozidla z hlediska produkce emisí a k dočasnému nastavení motoru tak, aby byly splněny legislativní požadavky na schválení vozidla do provozu;
- přizpůsobit metodiku zpracování Plánu udržitelné městské mobility (SUMP) pro menší města a podporovat realizaci rychlých a účinných řešení v nich obsažených, byť jsou zatím v ČR nepopulární včetně omezování nákladní dopravy a dalších opatření ke snižování emisí z dopravy; pokračovat a výrazně rozšířit informační, marketingovou kampaň „City Changers“ zaměřenou na politiky a veřejnost;
- možnost rozšířit finanční podporu na nákup vozidel s alternativním pohonem (např. navýšení alokace v rámci Integrovaného regionálního operačního programu na podporu MHD s alternativním pohonem, možnost využití finančních prostředků z Operačního programu Praha pól růstu, které by mohly být využitelné na podporu nákupu vozidel s alternativním pohonem pro podnikatele také v Praze), zajištění větší preference MHD;
- nutnost podporovat zvýšení multimodality v nákladní dopravě i osobní přepravě řadou opatření (např. dostatečné kapacity na železniční síti i pro nákladní dopravu,

mezinárodní interoperabilita, konverze trakční soustavy z 3 kV na 25 kV, osvobození od poplatků za obnovitelné zdroje energií v elektrické trakci, optimalizace ceny za použití železniční dopravní cesty, podpora pořízení přepravních jednotek pro intermodální dopravu, podpora modernizace terminálů intermodální dopravy a další podpůrná opatření);

- připravit informační kampaň ke zvýšení povědomí o zdravotních rizicích, kterými jsou v důsledku technické nekázně u části provozovaných vozidel vystaveni ostatní účastníci silničního provozu i další obyvatelé; kampaň by měla být laděna pozitivně a vést ke zvýšení povědomí o nutnosti dodržovat technickou způsobilost vozidla;
- podporovat aktivní mobilitu, vč. např. pilotního otestování možnosti zapojení bike-sharingových systémů do předplatného MHD.

Oblasti k řešení k dalšímu snížení emisí ze zemědělství:

- stanovení minimální účinnosti biotechnologických přípravků;
- stanovení povinnosti instalace centrálního odsávání a biopraček;
- přísnější opatření týkající se aplikace hnojiva, včetně lhůty pro aplikaci a používané technologie;
- zvýšení využití dotačních titulů na podporu opatření ke snížení emisí z ustájení a zapravení do půdy, a to i po roce 2020;
- aktualizace a rozšíření kodexu správné zemědělské praxe;
- technická a technicko-organizační opatření při skladování hnojiv. Jedná se o nízkoemisní systémy nebo techniky skladování kejdy (aplikace pevných či flexibilních krytů na jímky – zastřešení, stanová konstrukce, plovoucí kryt, fólie, plachta, nepropustné skladovací vaky apod.), zastřešení skladů na pevná hnojiva, aplikace neúčinnějších biotechnologických přípravků.

Oblasti k řešení k dalšímu snížení emisí sektoru průmyslu a energetiky:

- v současnosti probíhá v souvislosti s Přechodným národním plánem nejrozsáhlejší program modernizace velkých spalovacích zařízení od roku 1998, který povede k významnému poklesu emisí SO₂ a NO_x, v menší míře i PM_{2,5}; další, méně výrazné, snížení emisí lze očekávat ke konci přechodného režimu dle článku 35 (tzv. teplárenská výjimka) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU o průmyslových emisích v roce 2023;
- u spalovacích zdrojů 0,3 – 1 MW probíhá modernizace zdrojů k horizontu prosinec 2018 (pevná paliva) a k roku 2020 (plynové zdroje) v souvislosti s národními emisními limity;
- další snížení emisí prostřednictvím technických opatření lze očekávat v případě aplikace emisních limitů nad rámec minimálních požadavků na emisní limity přímo obsažených ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU o průmyslových emisích (IED), tj. aplikací úrovně emisí spojených s nejlepšími dostupnými technikami (BAT) v závěrech o BAT. IED umožňuje i další zpřísnění nad rámec BAT, stejně jako rozvolnění (tj. udělení výjimky) v odůvodněných případech; udělení výjimek je vázáno na posouzení ekonomické přijatelnosti technických opatření ve vztahu k dosaženému efektu na životní prostředí; problematikou možného plošného omezení výjimek z BAT pro velká spalovací zařízení se zabývá zvláštní pracovní skupina zřízená MŽP;
- snížení množství spalovaných pevných paliv – s ohledem na možnosti těžby uhlí v ČR je predikován postupný pokles spalování hnědého uhlí;

- k určitému snížení výroby elektřiny z paliv dojde prostřednictvím navýšení výroby elektřiny v nespalovacích zdrojích (vazba na cíle ČR v oblasti OZE) a zvýšení podílu kogenerační výroby elektřiny a tepla;
- rizikem v sektoru teplárenství je dopad zvyšující se ceny emisních povolenek v systému EU-ETS:
 - bez opatření vedoucích ke srovnání podmínek mezi sektorem EU-ETS a sektorem mimo EU-ETS pravděpodobný přesun části výroby tepla do menších zdrojů mimo EU-ETS, rozpad stávajících teplárenských systémů,
 - z hlediska celkových emisí možný pozitivní trend (náhrada uhlí převážně zemním plynem),
 - z hlediska kvality ovzduší možné ohrožení (snížení výšky emise, přesun do obydlených částí měst, méně kontrolované zdroje bez kontinuálního měření emisí),
 - možný pozitivní dopad na zvýšení investic do úsporných opatření,
 - významné negativní dopady do cílů ČR v oblasti snižování emisí CO₂ v sektoru mimo EU-ETS, možný negativní dopad do závazků OZE;
- budoucím rizikem je přesun výroby elektřiny do malých kogeneračních zdrojů, zpravidla plynových motorů – povede ke zvýšení emisí v zastavěných oblastech, jednotkově jde o relativně nízké emise, ve větším rozsahu možný dopad na kvalitu ovzduší, problémem je navíc nízká kontrola nad skutečnými emisemi těchto zdrojů;
- významné posílení role zemního plynu v energetickém mixu ČR je nutně spjato s riziky v oblasti energetické bezpečnosti.

Popis infringementových řízení vedenými s ČR ve vztahu ke kvalitě ovzduší

Evropská komise vede proti ČR dvě infringementová řízení pro porušení povinností vyplývajících ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu. Konkrétně je namítáno nesplnění povinnosti dosáhnout imisního limitu pro částice PM₁₀ a NO₂ (čl. 13) a nepřijetí účinných opatření, která by zajistila dosažení imisních limitů v době co možná nejkratší (čl. 23).

Imisní limit pro PM₁₀ je pro ČR platný dle unijní legislativy od 1. ledna 2005. Limit byl v ČR překročen vzhledem k velmi špatné kvalitě ovzduší již v počátku jeho platnosti, a to prakticky na celém území ČR. Infringementové řízení pro neplnění povinností, pokud jde o překračování imisních limitů pro PM₁₀, je ve fázi dodatečného odůvodněného stanoviska. Další fází je již žaloba Evropské komise k Soudnímu dvoru EU.

Imisní limit pro NO₂ je platný od 1. ledna. 2010. Imisní limit je setrvale překračován v Praze a v Brně. Infringementové řízení pro neplnění povinností, pokud jde o překračování imisních limitů pro NO₂, je ve fázi formálního upozornění.

Jak bylo zmíněno výše, zejména s ohledem na částice PM₁₀, ČR v současné době hrozí soudní řízení před Soudním dvorem EU. Soudní dvůr EU již v roce 2017 vydal odsuzující rozsudek v řízení s Bulharskem; v roce 2018 bylo za znečištěné ovzduší odsouzeno také Polsko.

Vzhledem k tomu, že znečištěné ovzduší je problémem většiny členských států EU, svolal komisař Karmenu Vella v lednu 2018 jednání ministrů životního prostředí z 8 vybraných členských států, kterým hrozilo soudní řízení pro nesplnění povinností před Soudním dvorem EU (Francie, Španělsko, Itálie, Maďarsko, Velká Británie, Slovensko, Německo, Česká Republika). Cílem jednání bylo představení dodatečných aktivit, které členské státy konají proto, aby bylo v co nejkratší době dosaženo imisních limitů. Jednání bylo ze strany Evropské

komise koncipováno jako poslední možnost obhajoby a odvrácení hrozby zahájení soudního řízení před Soudním dvorem EU. MŽP ČR v rámci jednání uplatnilo zejména argumenty, které poukazují na velké zlepšení kvality ovzduší v ČR, a dále uvedlo strategická opatření, která k dosažení imisních limitů v současnosti ČR podniká. Zmíněna byla zejména snaha ČR vyměnit staré kotle, které jsou nejvýznamnějším zdrojem znečištění ovzduší. Uvedeny byly také miliardové investice do průmyslových zdrojů.

Evropská komise v návaznosti na ministerské jednání vydala dne 17. května 2018 tiskovou zprávu, ve které oznámila, že podá žalobu za nedodržení imisních limitů pro NO₂ v případě Francie, Německa a Velké Británie a dále žalobu za nedodržení imisních limitů pro částice PM₁₀ v případě Maďarska, Itálie a Rumunska.

V případě ČR, Slovenska a Španělska Evropská komise vyhodnotila, že je ještě možné podání žaloby k Soudnímu dvoru EU oddálit. Jedním z důvodů, proč tyto státy dostaly druhou šanci, je mimo jiné to, že aktivně hledají další opatření, jak dosáhnout nápravy stavu kvality ovzduší, a to i za využití Dialogu. Postup zmíněných států bude Evropská komise podrobně monitorovat. Především pak Evropskou komisi zajímá, jakým způsobem tyto státy dodatečná opatření realizují.

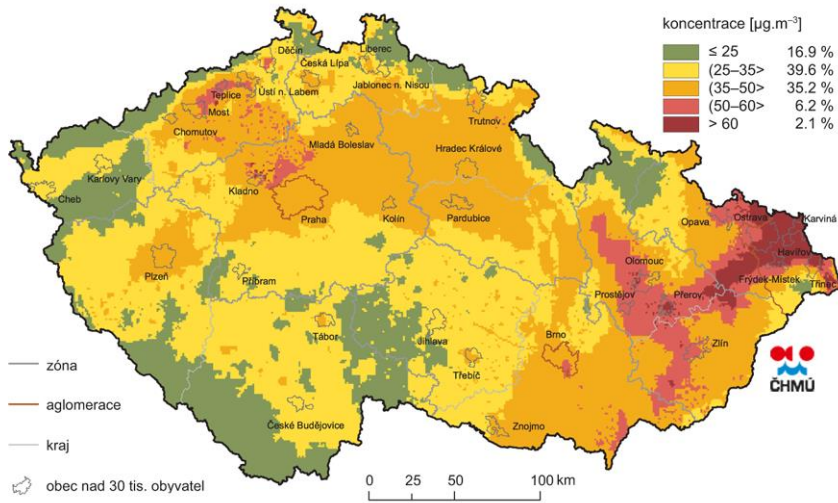
Kontext stavu kvality ovzduší v ČR a dopadů znečištěného ovzduší

V ČR jsou již od vzniku monitoringu kvality ovzduší v 90. letech detekovány nadlimitní koncentrace znečišťujících látek. Nejvíce problematickými polutanty jsou částice PM₁₀, PM_{2,5}, NO₂ a benzo(a)pyren. Přes značné snížení emisní zátěže se prozatím nepodařilo požadovaných imisních limitů dosáhnout. Stav znečištění ovzduší v roce 2017 je popsán na níže uvedených obrázcích.

Kvalita ovzduší se v ČR bezesporu zlepšuje, vývoj nicméně není dodatečně rychlý a neodpovídá očekáváním veřejnosti ani požadavkům evropské a české legislativy. Je proto nezbytné realizovat maximum možných opatření k zajištění nápravy. **Lze předpokládat, že bez realizace dodatečných opatření bude kvalita ovzduší v ČR stagnovat či se dokonce zhoršovat. Navíc v případě částic PM_{2,5} a benzo(a)pyrenu přistoupí Evropská komise bez realizace dodatečných opatření s největší pravděpodobností k dalšímu infringementovému řízení, což bude představovat další riziko finančních sankcí.**

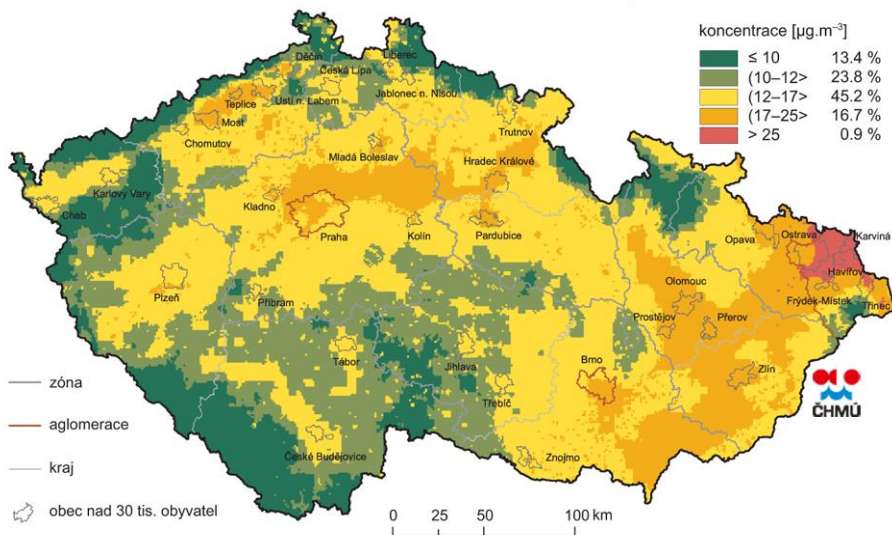
Znečištění ovzduší vystavuje ČR nejen riziku uložení sankcí, ale především má závažné dopady na zdraví lidí. Evropská agentura pro životní prostředí odhaduje, že nadlimitní koncentrace PM_{2,5} způsobily v roce 2016 v ČR 10 100 předčasných úmrtí a v případě nadlimitních koncentrací NO₂ 490 předčasných úmrtí. **Evropská agentura pro životní prostředí rovněž odhaduje, že znečištěné ovzduší stojí českou ekonomiku 6 miliard EUR/rok.**

Obrázek 1: Denní koncentrace PM₁₀ v roce 2017, imisní limit je stanoven na 50 µg/m³



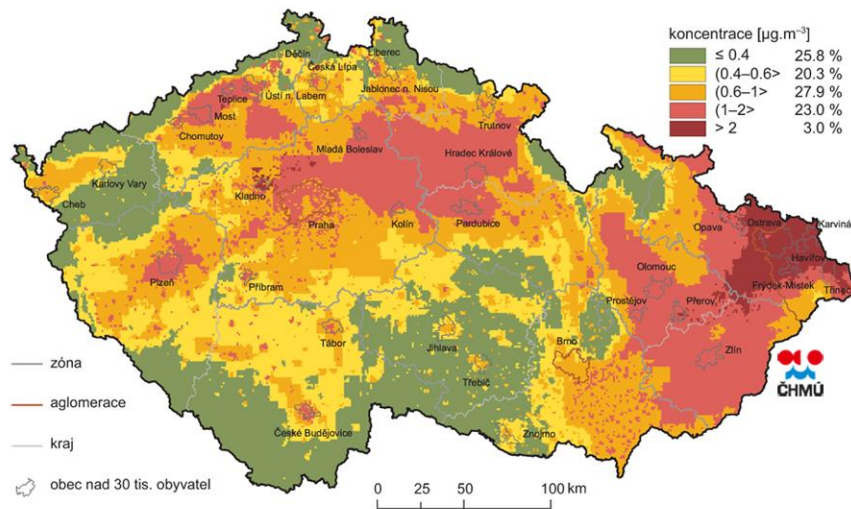
Zdroj: ČHMÚ

Obrázek 2: Roční průměrné koncentrace PM_{2,5} v roce 2017, imisní limit je stanoven na 25 µg/m³



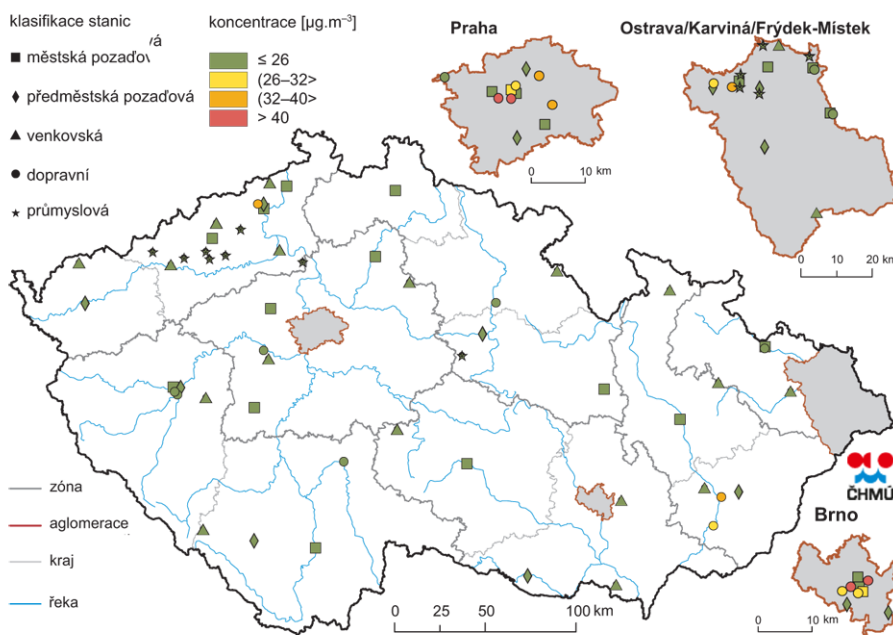
Zdroj: ČHMÚ

Obrázek 3: Roční průměrné koncentrace benzo(a)pyrenu v roce 2017, imisní limit je stanoven na 1 ng/m³



Zdroj: ČHMÚ

Obrázek 4: Roční průměrné koncentrace NO₂ v roce 2017, imisní limit je stanoven na 40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$



Zdroj: ČHMÚ