

Parlament České republiky
POSLANECKÁ SNĚMOVNA
2023
9. volební období

134.

USNESENÍ
výboru pro evropské záležitosti
z 21. schůze
ze dne 1. února 2023

Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu (přepřacované znění) /kód Rady 14217/22, KOM(2022) 542 v konečném znění/

Výbor pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR po vyslechnutí informace vrchního ředitele Ministerstva životního prostředí Vladimíra Dolejského, po vyslechnutí zpravodajské zprávy posl. Ondřeje Koláře a po rozpravě

- 1. bere na vědomí** snahu o úpravu pravidel pro zajištění kvalitnějšího ovzduší a stanovení cíle nulového znečištění do roku 2050;
- 2. podporuje** snahu o zjednodušení a sloučení pravidel pro zajištění kvalitnějšího ovzduší obsažených ve směrnici 2008/50/ES a směrnici 2004/107/ES;
- 3. vyjadřuje souhlas** s námitkami vlády a podporuje potřebu vytvoření analýzy možnosti dosažení cílů kvality ovzduší navrhovaných v rámci směrnice;
- 4. pověřuje** předsedu výboru pro evropské záležitosti, aby v rámci politického dialogu postoupil toto usnesení předsedkyni Evropské komise.

Roman Bělor v. r.
ověřovatel

Ondřej Kolář v. r.
zpravodaj

Petr Fifka v. r.
místopředseda



Přepřerování směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší

Informační podklad k návrhu směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu (přepřerované znění)

NÁVRH SMĚRNICE

Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu (přepřerované znění)
COM(2022) 542 final, kód Rady 14217/22
Interinstitucionální spis 2022/0347/COD

- **Právní základ:**
Článek 192 Smlouvy o fungování Evropské unie.
- **Datum zaslání Poslanecké sněmovně prostřednictvím VEZ:**
3. 11. 2022
- **Datum projednání ve VEZ:**
23. 11. 2022 (1. kolo)
- **Procedura:**
Řádný legislativní postup.
- **Předběžné stanovisko vlády (dle § 109a odst. 1 jednacího řádu PS):**
Datované dnem 4. 1. 2023, doručené do výboru pro evropské záležitosti dne 11. 1. 2023 prostřednictvím systému ISAP.
- **Hodnocení z hlediska principu subsidiarity:**
Návrh je v souladu s principem subsidiarity.

- **Odůvodnění a předmět:**

[Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu \(přepracované znění\)](#) (dále jen „návrh směrnice“) upravuje pravidla pro zajištění kvalitnějšího ovzduší. Návrh směrnice stanovuje **cíl nulového znečištění ovzduší do roku 2050**. V návrhu směrnice dochází k **aktualizaci mezních hodnot pro znečišťující látky a stanovení mezních hodnot pro všechny znečišťující látky, pro něž jsou nyní stanoveny pouze cílové hodnoty**. Dochází k posílení ustanovení, která upravují monitorování a modelování kvality ovzduší. V rámci návrhu směrnice dochází také k vyjasnění pravidel týkajících se přístupu ke spravedlnosti, účinných sankcí a informování veřejnosti o kvalitě ovzduší. Nově je navrhováno **zavedení práva občanů domáhat se odškodnění za poškození zdraví v případě porušení ustanovení směrnice**.

V současnosti je problematika kvality ovzduší upravena ve [směrnici Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu](#) (dále také jen „současná směrnice“). Tato směrnice mimo jiné stanovuje cíle v oblasti kvality vnějšího ovzduší. Tyto cíle by měly zabránit a předcházet škodlivým účinkům na lidské zdraví a životní prostředí, případně tyto účinky snižovat. Současná směrnice také specifikuje způsoby posuzování těchto cílů a přikazuje přijetí opatření, pokud daných cílů není dosaženo.

Dále se ochraně ovzduší věnuje [směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/107/ES ze dne 15. prosince 2004, o obsahu arsenu, kadmia, rtuti, niklu a polycyklických aromatických uhlovodíků ve vnějším ovzduší](#) (dále také jen „směrnice 2004/107/ES“). Tato směrnice zavádí cílovou hodnotu koncentrace arsenu, kadmia nebo niklu ve vnějším ovzduší za účelem vyloučení, zamezení nebo snížení škodlivých účinků těchto látek na lidské zdraví a na životní prostředí celkově.

V rámci návrhu směrnice by mělo dojít ke sloučení právní úpravy obsažené v těchto dvou směrnicích. Návrh směrnice na obě tyto směrnice navazuje, přepracovává a upravuje jejich znění a po schválení by měl tyto směrnice plně nahradit.

V roce 2019 bylo zveřejněno [hodnocení](#) obou stávajících směrnic. V tomto hodnocení bylo konstatováno, že tyto směrnice byly částečně účinné při dosahování svých celkových cílů. I přes toto celkové/dílčí zlepšení však dle hodnocení problém kvality ovzduší není zdaleka vyřešen. Například u některých látek znečišťujících ovzduší dochází k rozsáhlému a trvalému překračování norem EU pro kvalitu ovzduší a tyto látky stále způsobují významný dopad na lidské zdraví a životní prostředí jako celek.

Komise ve sdělení [Zelená dohoda pro Evropu](#) v prosinci roku 2019 konstatovala, že pro vytvoření životního prostředí bez toxických látek jsou zapotřebí další kroky, které zabrání vzniku znečištění, i opatření směřovaná k jeho sanaci a nápravě situace. Následně v návaznosti na Zelenou dohodu pro Evropu v květnu roku 2021 Komise vydala [Akční plán EU: „Vstříc nulovému znečištění ovzduší, vod a půdy“](#). V rámci tohoto akčního plánu bylo mimo jiné uvedeno, že EU by měla do roku 2030 snížit o více než 55 % dopady znečištění ovzduší na zdraví (předčasná úmrtí). V akčním plánu zároveň Komise avizovala revizi směrnic o kvalitě ovzduší.

- **Obsah a dopad:**

V návrhu směrnice je nově zakotven cíl **nulového znečištění do roku 2050** – kvalita ovzduší by se do tohoto roku měla zlepšit na takovou úroveň, že nebude představovat ohrožení pro lidské zdraví a životní prostředí.

Dále je v návrhu směrnice nově zakotven **pravidelný přezkum norem kvality ovzduší**. Komise by měla normy s ohledem na aktuální vědecké poznatky přezkoumat do konce roku 2028 a následně nejméně každých pět let. Mezi povinnostmi členských států by měla přibýt nutnost zajistit **přesnost modelových aplikací** (čl. 5).

Ke změnám dochází také u pravidel **posuzování kvality vnějšího ovzduší** (čl. 7-11). V rámci systému posuzování je navrženo zjednodušení pravidel pro prahové hodnoty. Dle stávající úpravy existují dolní a horní práh posuzování, od kterých se odvíjí metoda měření kvality ovzduší. Nyní má být určena jedna jednotná prahová hodnota u každé znečišťující látky (vymezena v příloze II návrhu směrnice), při jejímž překročení bude nutné ovzduší monitorovat pomocí stacionárního měření. Návrh směrnice rovněž zpřesňuje pravidla týkající se odběru vzorků (čl. 9).

Nově by měly členské státy zavést tzv. **monitorovací supermísta** (čl. 10). Dle návrhu směrnice by mělo být zřízeno alespoň jedno takové místo na 10 milionů obyvatel a na 100 tisíc km². Tato monitorovací místa by měla kombinovat více míst odběru vzorků za účelem shromažďování dlouhodobých údajů o látkách znečišťujících ovzduší. Změny jsou navrženy také u ustanovení, které definuje **referenční metody měření** (čl. 11 a přílohy V a VI). Dále jsou nově u měření zavedeny cíle pro kvalitu údajů.

Navrhované změny se týkají i oblasti **řízení kvality vnějšího ovzduší** (čl. 12 – 18). Členské státy by měly dosáhnout toho, aby úroveň oxidu siřičitého, oxidu dusičitého, PM₁₀, PM_{2,5}, olova, benzenu a oxidu uhelnatého ve vnějším ovzduší nepřekračovaly, resp. byly nižší než příslušné mezní hodnoty (čl. 12 a 13). Tyto limity jsou vymezeny v **příloze I** a mělo by jich být dosaženo do roku 2030. V důsledku sloučení regulace se směrnici 2004/107/ES jsou do čl. 12 a 13 dle návrhu směrnice zařazena také pravidla pro zamezení škodlivých účinků arsenu, kadmia, niklu a benzo(a)pyrenu. Ve směrnici 2004/107/ES jsou pro tyto látky určeny tzv. cílové hodnoty, u kterých je uvedeno, že těchto hodnot má být ve vnějším ovzduší dosaženo, pokud to bude možné. Dle přeloženého návrhu směrnice by ovšem u těchto látek byly, stejně jako u ostatních znečišťujících látek, stanoveny závazné mezní hodnoty. Nově jsou představena pravidla týkající se průměrné expoziční koncentrace pro PM_{2,5} a NO₂.

Dále se dle návrhu směrnice zavádí **výstražné prahy** pro krátkodobá opatření týkající se znečištění částicemi PM₁₀ a PM_{2,5} (čl. 15). Vedle těchto nových výstražných prahů již nyní platí výstražné prahy pro oxid siřičitý a oxid dusičitý. V případě překročení těchto prahů jsou aktivovány krátkodobé akční plány (viz čl. 20). Dochází také k úpravě pravidel pro prodloužení lhůt pro dosažení některých mezních hodnot (čl. 18).

Úpravy jsou provedeny také u **plánů kvality ovzduší** (čl. 19). Plány musí být vypracovány například v případě, že úroveň znečišťujících látek ve vnějším ovzduší překračují mezní hodnoty vymezené ve směrnici. Doba opětovného návratu pod mezní hodnoty je dle návrhu směrnice tři roky; pokud toho není dosaženo, tak je nutné plány aktualizovat. Obsahové požadavky na plány kvality ovzduší jsou upraveny v příloze VIII návrhu směrnice. Členské státy by měly zajistit, aby se do přípravy plánů kvality ovzduší mohly zapojit také zúčastněné strany, jejichž činnosti přispívají k překračování limitů, dále také nevládní organizace nebo příslušné zdravotnické orgány a průmyslové svazy.

Upravena má být i **procedura pro řešení znečištění ovzduší**, které překračuje hranice států (čl. 21) - navrhnout byl například požadavek na rychlou výměnu informací mezi členskými státy a Komisí.

K úpravám má dojít u ustanovení, které se zabývá **informováním veřejnosti** (čl. 22). Nově by členské státy musely stanovit index kvality ovzduší zahrnující oxid siřičitý, oxid dusičitý, částice PM₁₀ a PM_{2,5} a ozon a zpřístupnit jej prostřednictvím veřejného zdroje s hodinovou aktualizací.

Nově je v návrhu směrnice zakotveno také ustanovení upravující **přístup ke spravedlnosti** (čl. 27). Členské státy by měly zajistit přístup k přezkumnému řízení před soudem, nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízeným zákonem, aby bylo možné napadnout zákonnost všech rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti týkajících se plánů kvality ovzduší a krátkodobých akčních plánů.

Návrh směrnice zavádí právo domáhat se **odškodnění za poškozené zdraví** (čl. 28). Členské státy by měly zajistit, aby fyzické osoby, které utrpěly újmu na zdraví způsobenou porušením některých

ustanovení směrnice (například ustanovení, která se týkají plánů kvality ovzduší nebo krátkodobých akčních plánů), měly možnost požadovat odškodnění. V návrhu směrnice je uvedeno, že pokud je žádost o odškodnění podložena důkazy prokazujícími, že porušení ze strany státu je nejpravděpodobnějším vysvětlením pro vznik škody, pak se předpokládá příčinná souvislost mezi porušením a vznikem škody. Žalovaný orgán veřejné moci by měl mít možnost tuto domněnku vyvrátit. Měla by být také zpřístupněna možnost hromadných žalob.

V návrhu směrnice dochází také k rozšíření ustanovení, která se zabývají **sankcemi** za porušení povinností, které členské státy stanoví v návaznosti na směrnici (čl. 29). Sankce by měly být dostatečně účinné, přiměřené a odrazující.

- **Stanovisko vlády ČR:**

Vláda obecně vítá snahu Komise zefektivnit současnou směrnici, k některým navrhovaným změnám má nicméně výhrady. Obecně vláda poukazuje na to, že směrnice v některých případech vyvoluje odpovědnost u členských států i za znečištění, které nejsou schopny ovlivnit (jedná se například o znečištění pocházející ze sousedních států). Dále vláda poukazuje na to, že pro rozhodnutí, zda bude moci návrh jako celek podpořit, bude nutné důkladně analyzovat, zda bude vůbec možné na území ČR dosáhnout nových ambiciózních cílů kvality ovzduší, které jsou v rámci změny směrnice navrhovány. V rámci těchto analýz bude nutné vzít v úvahu také aktuální vývoj spojený s energetickou krizí a válkou na Ukrajině.

V oblasti **posuzování kvality vnějšího ovzduší** vláda vítá zjednodušení mezi pro posuzování a dále konstatuje, že ČR by měla usilovat o vytvoření revidovaného společného rámce minimálního počtu stanic platného ve všech státech EU. U změn v oblasti **řízení kvality vnějšího ovzduší** vláda poukazuje na možné důsledky zařazení benzo(a)pyrenu mezi znečišťující látky se závaznou mezní hodnotou. Konkrétně vláda poukazuje na to, že u benzo(a)pyrenu, který se uvolňuje zejména ze spalování uhlí a dřeva, nedošlo nikdy na splnění imisního limitu, který byl zaveden v českém právu. U úprav tvorby **plánů kvality ovzduší** vláda konstatuje, že při vyjednávání finálního znění revize směrnice je třeba usilovat o to, aby se z plánů kvality ovzduší staly závazné, vzájemně porovnatelné strategie vytvořené stejnou metodikou. K úpravám procedury pro řešení znečištění ovzduší, které **překračuje hranice států**, vláda poukazuje na to, že ani navrhované změny nepřispějí k větší využitelnosti tohoto institutu a je třeba usilovat o aktivní roli orgánů EU v řešení mezinárodních sporů. U rozšíření **přístupu ke spravedlnosti** vláda konstatuje, že bude požadovat vypuštění tohoto článku, pokud by měl způsobit větší administrativní zátěž a náklady. Vláda nesouhlasí se začleněním ustanovení, které zavádí nárok na odškodnění. Nesouhlasí zejména s tím, že v návrhu dochází k obrácení důkazního břemene, a poukazuje také na velkou administrativní zátěž při řešení hromadných žalob. Vláda nepodporuje rozšiřování pojetí **sankcí**; poukazuje, že v podmínkách ČR je větší používání sankcí problematické, protože za znečištění jsou často odpovědní sami občané, kteří si nemohou z finančních důvodů dovolit přejít na jiný způsob vytápění, a sankce tak nejsou účinný způsob, jak tento problém řešit (oproti např. dotacím).

- **Předpokládaný harmonogram projednávání v orgánech EU:**

Návrh směrnice je momentálně projednáván v přípravných orgánech Rady. V [Evropském parlamentu](#) je k projednání příslušný Výbor pro životní prostředí, veřejné zdraví a bezpečnost potravin.

Ve spolupráci se zpravodajem výboru pro evropské záležitosti Ondřejem Kolářem zpracovala Mgr. Tereza Gajdová, odborná konzultantka Parlamentního institutu Kanceláře PS PČR.