II

(Přípravné akty)

VÝBOR REGIONŮ

64. PLENÁRNÍ ZASEDÁNÍ VE DNECH 26. – 27. DUBNA 2006

Stanovisko Výboru regionů ke sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu Tematická strategie o znečišťování ovzduší a k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o kvalitě vnějšího ovzduší a čistějším vzduchu pro Evropu

(2006/C 206/01)

VÝBOR REGIONŮ

s ohledem na návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o kvalitě vnějšího ovzduší a čistějším vzduchu pro Evropu (KOM(2005) 447 v konečném znění - 2005/0183 (COD)) a na sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu Tematická strategie o znečišťování ovzduší (KOM(2005) 446 v konečném znění),

s ohledem na rozhodnutí Evropské komise ze dne 21. září 2005 požádat Výbor v souladu s článkem 175 a čl. 265 odst. 1 Smlouvy o založení Evropského společenství o vypracování stanoviska k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o kvalitě vnějšího ovzduší a čistějším vzduchu pro Evropu,

s ohledem na rozhodnutí svého předsedy ze dne 25. července 2005 pověřit Komisi pro udržitelný rozvoj vypracováním stanoviska k tomuto tématu,

s ohledem na své stanovisko ke sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů k tematické strategii pro městské životní prostředí (KOM (2004) 60 v konečném znění (*)) - CdR 93/2004 fin, ([1])

s ohledem na své stanovisko ke sdělení Komise Program „Čisté ovzduší pro Evropu“ (CAFE): tematická strategie o kvalitě vnějšího ovzduší (KOM(2001) 245 v konečném znění (*)) - CdR 203/2001 fin ([2]),

s ohledem na návrh stanoviska (CdR 45/2006 rev. 1) (zpravodaj: pan Jahn, zemský rada okresu Hohenlohe (DE/ESL)) přijatý Komisí pro udržitelný rozvoj dne 27. února 2006,

vzhledem k následujícím důvodům:

1) Ke znečišťování ovzduší dochází především v městských aglomeracích, a proto mají města velký zájem vyjádřit se k Tematické strategii o znečišťování ovzduší předložené Komisí.

2) Totéž platí pro návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o kvalitě vnějšího ovzduší a čistějším vzduchu pro Evropu, a to ještě více, neboť v tomto návrhu se mimo jiné navrhuje revize norem pro měření a vyhodnocování zátěže způsobené jemnými částicemi.

(*) Není k dispozici v češtině.
([1]) Úř. věst. C 43, 18.2.2005, s. 35.
([2]) Úř. věst. C 107, 3.5.2002, s. 78.

3) Města mohou na základě svých zkušeností z praxe podstatným způsobem přispět ke zlepšení proveditelnosti a tím i k úspěchu politiky týkající se znečišťování ovzduší.

přijal toto stanovisko na 64. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 26. a 27. dubna 2006 (jednání ze dne 26. dubna 2006).

1. **Názory Výboru regionů**

Výbor regionů

1.1 **souhlasí** s Komisí, že nehledě na dosažené pokroky, na něž se poukazuje v „tematické strategii", je třeba pokračovat ve snižování znečištění ovzduší způsobeného plynovými nebo pevnými částicemi, které škodí lidskému zdraví i životnímu prostředí, a že tohoto cíle lze dosáhnout pouze společným úsilím všech subjektů na místní, regionální, národní a evropské úrovni, neboť politika týkající se znečišťování ovzduší má nejen místní, ale i přeshraniční rozměr; **připomíná**, že stavebními opatřeními ve městech (rozčlenění obytných a průmyslových zón, opatření na řízení a zklidnění dopravy, nezastavěné plochy a osázení sídlišť zelení, zohlednění mikroklimatických podmínek pro lepší provzdušnění sídlišť) sledují orgány místní samosprávy svůj prioritní cíl - zdraví občanů;

1.2 **vítá** dokument Komise Tematická strategie o znečišťování ovzduší, jakož i současně uveřejněný návrh směrnice, neboť umožňuje strategickou diskusi a aktualizaci cílů při zohlednění novějších poznatků výzkumu;

1.3 **konstatuje**, že i z pohledu měst je přizpůsobení na místní úrovni nezbytné především ve prospěch proveditelnosti opatření proti znečišťování ovzduší;

1.4 **připomíná**, že města musí na svém území obnovit rovnováhu mezi nejrůznějšími funkcemi a v případě potřeby z toho pro sebe rovněž vyvodit limity pro dosažení jednotlivých sektorových cílů;

1.5 **naléhá** proto, aby byla v evropské legislativě stanovena možnost flexibilních řešení; **domnívá se**, že místní a regionální úřady by měly mít možnost provádět příslušná opatření přednostně v oblastech, ve kterých je mnoho lidí vystaveno příliš vysokému znečištění ovzduší (např. obytné oblasti);

1.6 důrazně **konstatuje**, že i v oblasti znečišťování ovzduší je naprosto nezbytné, aby zabránění emisím bylo prioritou a aby odstraňování imisí bylo vždy pouze nouzovým řešením. Konkrétně **poukazuje** na to, že:

— cíle životního prostředí a stávající nástroje ke snižování emisí musí být vzájemně sladěny, aby vznikl realistický předpoklad, že lze zmíněné cíle dodržet ve většině měst,

— na evropské úrovni musí být učiněna dostatečná vedlejší opatření ke zjednodušení účinného provádění evropských směrnic,

— na evropské úrovni musí být provedeno nezbytné zlepšení technologií ke snížení emisí a zpřísnění emisních limitů pro automobily (např. Euro VI pro nákladní automobily) tak, aby mohly být ve městech dodrženy normy kvality ovzduší,

— boj proti velkoplošné zátěži částic v oblasti městských aglomerací, která významně přispívá k nedodržování mezních limitů v městských oblastech, vyžaduje opatření v celé Evropě, jako např. okamžitou revizi směrnice NEC (směrnice o nejvyšších vnitrostátních emisních limitech).

2. **Doporučení Výboru regionů**

Výbor regionů

2.1 *S ohledem na tematickou strategii*

2.1.1 **si je vědom** užitečnosti „tematické strategie" jako referenčního dokumentu k utváření politiky v oblasti znečišťování ovzduší a požaduje, aby se s ohledem na uskutečnění cílů a uvedení do praxe neprovádělo pouze modelování na „základě epidemiologických výzkumných výsledků" a „plného využití technických možností", nýbrž i na základě hypotéz o praktické uskutečnitelnosti norem v městském prostředí;

2.1.2 **požaduje** tedy, aby se výzkum v rámci rámcového programu pro výzkum zabýval možnostmi a limity aktivní politiky týkající se znečišťování ovzduší v místním a územním kontextu (například vypracováním místních případových studií a studií proveditelnosti), a **žádá** proto Komisi, aby doplnila dokument o tento rozměr;

2.1.3 **lituje,** že podle jeho názoru Komise dosud do vypracování tematické strategie v dostatečném rozsahu nezapojila zástupce svazů orgánů místních a regionálních samospráv, kteří patří mezi hlavní aktéry politiky týkající se znečišťování ovzduší, a **považuje za nezbytně nutné** zajistit jejich účast mj. v rámci strukturovaného dialogu Komise se svazy orgánů místních a regionálních samospráv;

2.1.4 **spatřuje** přinejmenším **nebezpečí**, že argumentace „tematické strategie“ je až příliš utvářena zaměřením politiky týkající se znečišťování ovzduší na odstranění imisí, a **vyzývá** proto Komisi, aby „tematickou strategii“ doplnila a, místo aby se soustředila na odstranění imisí, dala přednost politice orientované na prevenci s cílem zabránit zvýšení znečištění ovzduší;

2.1.5 **konstatuje**, že v zásadě vítané začlenění dalších odborných politik je z části zmiňováno pouze jako ohlášení záměru, a požaduje proto další objasnění a stanovení také v této oblasti;

2.1.6 **považuje** z výše jmenovaných důvodů za nezbytné, aby „tematická strategie“ byla aktualizována a doplněna resp. rozšířena s cílem:

— vypracovat evropskou politiku v oblasti průmyslu, energetického hospodářství, dopravy a přepravy, která by si kladla vysoké cíle a zaměřila se na příčinu problému,

— stanovit časový harmonogram provádění této politiky,

— zapojit ostatní oblasti politiky do boje proti znečištění ovzduší,

— doplnit a rozšířit výzkum podle praktických výsledků provádění politiky.

Dále žádá, aby byla tematická strategie rozšířena o projednání finanční podpory orgánům územní samosprávy, které politiku týkající se prevence a znečišťování ovzduší určující měrou provádějí;

2.1.7 **doporučuje** Komisi a členským státům, aby vedly aktivnější politiku zaměřenou na podporu dálkového vytápění a kogeneraci tepla a elektřiny. Tím by se zároveň přispělo k zamezení znečišťování ovzduší spalováním biomasy v malých spalovacích zařízeních. V rámci úsilí vynaloženého na zlepšení kvality ovzduší na místní úrovni je nezbytné odstranit na úrovni státu překážky pro dálkové vytápění, např. takové, jež vyplývají z práva hospodářské soutěže Způsoby vytápění nových obytných a pracovních prostor by měly být stanoveny již ve fázi plánování využití pozemků. To lze často nejlépe provést na místní úrovni.

2.2 *S ohledem na návrh směrnice*

2.2.1 **konstatuje**, že aktualizace evropské legislativy, navržená Komisí, odpovídá podmínkám a požadavkům praktické politiky týkající se znečišťování ovzduší, a **žádá** proto grémia na národní a evropské úrovni, která se podílejí na projednávání, aby se přiklonila k tomuto hodnocení a aby v této souvislosti akceptovala zejména ustanovení o zpružnění a tím i posílení jeho provedení;

Nezohlednění složek škodlivin a prodloužení lhůt

2.2.2 zejména **vítá**, že budou zavedena ustanovení umožňující zohlednit místní podmínky, a **vyzývá** Evropský parlament a Radu, aby i přes odmítavá stanoviska trvaly na

— návrhu vyloučit z hodnocení o kvalitě vnějšího ovzduší dopady na zátěž způsobenou jemnými částicemi, kterou způsobuje zimní posyp (čl. 13 odst. 3),

— návrhu vyloučit z hodnocení o kvalitě vnějšího ovzduší podíl znečišťujících látek pocházejících z přirozených zdrojů (podle článku 19); **vyzývá** Komisi, aby přijala jasné pokyny nebo hlavní směry, pokud jde o opatření pro tento typ znečištění,

— a na návrhu stanovit výjimky z ustanovení z důvodu obzvlášť nepříznivých (například topografických) podmínek (čl. 20 odst. 2),

a stanovily možnost prodloužit lhůtu v článku 20 až na 10 let, jestliže předtím bylo prokázáno, že byla učiněna veškerá přiměřená opatření ke snižování imisí;

2.2.3 mimoto **pobízí** k tomu, aby byla ve směrnici zakotvena právní možnost, že pokud nastanou výjimečné okolnosti (např. topografie) znemožňující dlouhodobé nebo trvalé faktické dodržování ustanovení a prokáže se, že byla učiněna veškerá přiměřená opatření ke snižování imisí, bude možné pro takováto území uzavřít zvláštní dohody ve smyslu „tripartitních ujednání“ (tj. dohody uzavřené mezi EU, příslušným členským státem a jedním či více orgány územní samosprávy za účelem provádění opatření politiky integrace s ohledem na konkrétní místní podmínky);

2.2.4 **odůvodňuje** tento návrh, aby na jedné straně zamezil právním nejistotám orgánů územní samosprávy a na druhé straně umožnil takové dohody v případech snížení znečišťujících látek dosažitelného za daných okolností, a v zájmu potvrzení tohoto návrhu **připomíná**, že část zástupců vědy a příslušných úřadů vychází z toho, že v praxi nelze dosáhnout cílových hodnot ani při vynaložení sebevětšího úsilí;

Měření a vyhodnocování jemných částic

2.2.5 **konstatuje**, že směrnice o jemných částicích stanovuje tři mezní hodnoty a cíl snížení. K dosavadním normám kvality ovzduší pro jemné částice (PM_{10}) Komise přidává další normy zaměřené na ultra jemné částice ($PM_{2,5}$) a odůvodňuje to výsledky epidemiologického výzkumu (program CAFE, Světová zdravotnická organizace, zkušenosti z USA a Japonska), podle kterých jsou ultra jemné částice nebezpečnější, protože pronikají až do nejzazších míst plicních sklípků a protože relativně vysoká a trvalá expozice jemným částicím $PM_{2,5}$ poškozuje zdraví více, než nahodilé špičkové zatížení;

2.2.6 **konstatuje**, že podle návrhu směrnice tedy k mezním hodnotám platným pro PM_{10} (v měřené oblasti nesmí roční průměrná hodnota překročit 40 µg/m³ a denní průměrná hodnota 50 µg/m³ po víc než 35 dní za rok) přibudou další normy opírající se o $PM_{2,5}$ (dodržení ročního koncentračního stropu 25 µg/m3 a do roku 2020 nepovinný cíl snížení zátěže $PM_{2,5}$ pro oblasti městských aglomerací o 20 %), a **shrnuje** tímto, že pro jemné částice jsou stanoveny celkem tři mezní hodnoty a jeden cíl snížení;

2.2.7 **obává se**, že tato koexistence ustanovení v politice týkající se znečišťování ovzduší v oblasti snižování jemných částic vyvolává příliš právních i praktických problémů, a **požaduje** na základě přesvědčivosti výsledků výzkumu, citovaných v „tematické strategii", o dopadech jemných částic, aby měření a kontrola znečištění ovzduší jemnými částicemi byly zaměřeny výhradně na $PM_{2,5}$, na realistickou mezní hodnotu a na cíl snižování;

2.2.8 v této souvislosti ostatně **odkazuje** na skutečnost, že hodnoty měření PM_{10} a $PM_{2,5}$ (přirozeně) silně korelují (tím jedna metoda měření z větší části nahrazuje druhou), a proto je vhodné uplatňovat pouze jednu metodu měření, přičemž smysluplné by bylo upřednostnit cíle kvality ovzduší $PM_{2,5}$, které jsou pro politiku týkající se znečišťování ovzduší relevantní. Je třeba vzít v potaz revizi směrnice 2004/107/ES, aby mohly být kovy pokryté touto směrnicí měřeny za použití $PM_{2,5}$;

2.2.9 **odůvodňuje** přechod k normám založeným na $PM_{2,5}$ spolu s cílem snížení jemných částic rovněž z hlediska požadavků na hygienu ve městech a zkušeností s výstavbou měst následovně:

— snížení základní zátěže v celém městském obvodu zmenšuje rizika pro zdraví více, než odstranění špičkových hodnot na obzvlášť zatížených místech v městské oblasti, přičemž se často nejedná o obytné čtvrti;

— nynější denní mezní hodnota, která je podnětem pro přijetí opatření, zaměřuje politiku týkající se znečišťování ovzduší na odstranění imisí, zatímco zavedení emisního stropu vyžaduje prevenci emisí se zapojením všech míst a opatření;

2.2.10 v případě, že cíle kvality PM_{10} budou zachovány, a s odkazem na tyto aspekty **požaduje** vzdát se denní mezní hodnoty a stanovit takové normy, které by postavily do středu pozornosti politiky týkající se znečišťování ovzduší odstranění emisí jak místně, tak celoplošně;

Upřesnění území

2.2.11 v souladu s návrhem **považuje** za správné, aby členské státy provedly vymezení území podle článku 4. Rozčlenění by nemělo být příliš detailní, spíše by mělo mít přesahující charakter; v této souvislosti **požaduje**, aby byla na základě prostorového rozmístění měřících stanic v souladu s jednotnými kriterii (u existujících měřících stanic případně posouzení výsledků měření v zájmu vyrovnání dopadů zvláštností podmíněných umístěním) zaručena srovnatelnost výsledků měření na území Unie. Pro prostorové a kvantitativní rozmístění měřicích stanic je třeba použít jednotná kritéria a stanovit předpisy na národní i místní úrovni;

2.2.12 **vyjadřuje** v této souvislosti obavu, že opatření, která se vztahují pouze na užší oblast kolem místa provádění měření, jako je například odklonění dopravy, zvýší zátěž v jiných čtvrtích a - v nejhorším případě - snaha měst snížit omezením dopravy v obytných částech nebezpečí úrazu, obtěžování hlukem a znečištění ovzduší se doslova zmaří. Co se týče snížení znečištění ovzduší, směrnice by se měla zaměřit v prvé řadě na snížení počtu lidí, kteří jsou znečištění vystaveni;

Solidární úprava financování

2.2.13 **požaduje** finanční podporu pro ty členské státy a jejich orgány územní samosprávy, které nesou hlavní břemeno znečišťování ovzduší;

Výzkumné úsilí, zapojení zástupců orgánů územních samospráv

2.2.14 s obavami **konstatuje**, že názory vědců na pokud možno úspěšnou a nenákladnou politiku týkající se znečišťování ovzduší si dosud odporují, a **požaduje** proto vynakládat další výzkumné úsilí, přičemž je bezpodmínečně třeba posílit výzkum v hodnocení účinku a dopadu s ohledem na praktické uskutečnění;

2.2.15 naléhavě **požaduje**, aby do vypracování politiky týkající se znečišťování ovzduší byli bezprostředně zapojeni odborníci ze svazů zastupující zájmy orgánů místní a regionální samosprávy.

V Bruselu dne 26. dubna 2006

předseda
Výboru regionů
Michel DELEBARRE