

1 EVROPSKÝ RÁMEC

1.1 Dopravní a průřezové politiky

1.1.1 Bílá kniha

Zásadním strategickým dokumentem Evropské unie (dále jen „EU“), který vymezuje směřování dopravy v novém tisíciletí, a to v ohledu k její udržitelnosti, dopadu na životní prostředí i společnost, je tzv. Bílá kniha (KOM/2011/144 Plán jednotného evropského dopravního prostoru – vytvoření konkurenceschopného dopravního systému účinně využívajícího zdroje) vydaná v roce 2001, v konečném znění v roce 2011.

Bílá kniha stanovuje 40 specifických akčních bodů a uvádí 131 konkrétních iniciativ s cílem vybudovat konkurenceschopný dopravní systém, který odstraní hlavní překážky a zajistí účinnou a bezpečnou přepravu lidí a zboží po celé EU. Cílem návrhů je snížit závislost EU na dovážené ropě (zlepšení energetické účinnosti vozidel u všech druhů dopravy, vývoj a využívání udržitelných paliv a pohonných systémů), do roku 2030 dosáhnout ve velkých městských centrech městské mobility v podstatě bez obsahu CO₂ a do roku 2050 snížit emise uhlíku z dopravy o 60 %. Zásadním bodem je uvedení zásady „uživatel platí“ (tj. za infrastrukturu platí ti, kdo ji používají) a „znečišťovatel platí“ (tj. za znečišťování platí ti, kdo jsou za ně zodpovědní). Na tuto zásadu navazuje stanovování vhodných poplatků a daní. Celková zátěž pro odvětví by zároveň měla odrazit celkové náklady dopravy, včetně infrastruktury a vnějších nákladů. Internalizace externalit, odstranění daňové nerovnováhy a neoprávněných subvencí jsou tak součástí úsilí sjednotit tržní volby s potřebami udržitelnosti. Náklady na místní externality, jako např. hluk, znečištění ovzduší a přetíženost, by mohly být internalizovány zpoplatněním využívání infrastruktury. Jako problém uvádí synchronizaci státních legislativ v oblasti zpoplatňování dopravy. Dlouhodobým cílem je zavést uživatelské poplatky u všech vozidel a v celé síti s cílem odrazit alespoň náklady na údržbu infrastruktury, přetížení, znečištění ovzduší a hluk. Jako iniciativy uvádí mimo jiné přezkum přístupů k omezení maximální rychlosti lehkých užitkových vozidel s cílem snížit spotřebu energie, zvýšení bezpečnosti silničního provozu, revizi zdaňování a zpoplatňování důsledků silniční dopravy, vývoj dalších tržních opatření ke snižování emisí skleníkových plynů a celkový vývoj nových technologií vedoucích ke snížení emisí z odvětví dopravy dle přílohy č. 1 bodu 30.

Na Bílou knihu svým zněním a obsahem navazují mnohé další strategické dokumenty i konkrétní právní úpravy oblasti dopravy vydané orgány Evropské unie.

Strategii doplňuje Klimaticko-energetický balíček do roku 2020 (směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES ze dne 23. dubna 2009 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnice 2001/77/ES a 2003/30/ES) vymezující cíle do roku 2020 – snížení skleníkových plynů o 20 % ve srovnání s rokem 1990, 20 % energie pocházející z obnovitelných zdrojů a zlepšení energetické účinnosti o 20 %.

Rozhodnutí Rady (EU) 2015/1339 (rozhodnutí Rady ze dne 13. července 2015 o uzavření Změny Kjótského protokolu k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu dohodnuté v Dohá jménem Evropské unie a o společném plnění závazků z ní vyplývajících) schvaluje změnu dohodnutou na konferenci v Dohá v prosinci 2012 o zahájení druhého kontrolního období Kjótského protokolu. Druhé kontrolní období probíhá od ledna 2013 do prosince 2020. Země EU a Island se společně zavázaly dosáhnout v období 2013–2020 20% snížení svých celkových emisí skleníkových plynů v porovnání s úrovní roku 1990 nebo jimi zvoleného výchozího roku. Opatření potřebná k tomu, aby byly závazky splněny, byla stanovena v klimaticko-energetickém balíčku (2020 climate & energy package) – souboru legislativních předpisů, jež měly vést k naplnění cílů Evropské unie v oblasti energetiky a ochrany klimatu do roku 2020 (20-20-20).

1.1.2 Strategie pro udržitelnou a inteligentní mobilitu

Strategie publikovaná v prosinci 2020 (sdělení komise Evropského parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů KOM/2020/789 Strategie pro udržitelnou a inteligentní mobilitu – nasměrování evropské dopravy do budoucnosti) stanoví milníky pro inteligentní a udržitelnou budoucnost. Do roku 2030 by mělo být dosaženo toho, že na evropských silnicích jezdit nejméně 30 milionů automobilů s nulovými emisemi a 3 miliony veřejných dobíjecích bodů, 100 evropských měst bude klimaticky neutrálních, zdvojnásobí se vysokorychlostní železniční doprava v Evropě, pravidelná hromadná doprava pro cesty kratší než 500 km bude uhlíkově neutrální, ve velkém měřítku bude zavedena automatizovaná mobilita, všechna velká a středně velká města budou mít vlastní plány udržitelné městské mobility, integrovaný elektronický prodej jízdenek usnadní bezproblémovou multimodální přepravu cestujících. Do roku 2035 pak mají být připravena k uvedení na trh velká letadla s nulovými emisemi. Do roku 2050 má dojít k 90% snížení emisí skleníkových plynů v dopravě, téměř všechny osobní automobily, dodávky, autobusy i nová těžká nákladní vozidla budou mít nulové emise, zdvojnásobí se nákladní železniční doprava, bude zajištěna plná internalizace externích nákladů na dopravu a bude plně funkční multimodální transevropská dopravní síť (TEN-T) pro udržitelnou a inteligentní dopravu s vysokorychlostním propojením.

1.1.3 Zelená dohoda pro Evropu

Toto sdělení představuje Zelenou dohodu pro Evropskou unii a její občany (sdělení Komise Zelená dohoda pro Evropu COM(2019) 640 final), která opětovně formuluje odhodlání Evropské komise řešit problémy způsobené změnou klimatu a životního prostředí s cílem transformovat EU na spravedlivou a prosperující společnost s moderní a konkurenceschopnou ekonomikou efektivně využívající zdroje, která v roce 2050 nebude produkovat žádné emise skleníkových plynů a ve které bude hospodářský růst oddělen od využívání zdrojů. Dalším jejím cílem je chránit, zachovávat a posilovat přírodní kapitál EU a chránit zdraví a blahobyt občanů před environmentálními riziky a dopady. Současné politiky však do roku 2050 dosáhnou snížení emisí skleníkových plynů pouze o 60 %, a proto je třeba na dané tvrzení reagovat adekvátními opatřeními.

Dokument upozorňuje na to, že v situaci, kdy mnoho mezinárodních partnerů nevykazuje stejnou míru ambicí jako EU, existuje riziko, že bude docházet k úniku uhlíku – buď tím, že dojde k přesunu výroby z EU do jiných zemí s nižší mírou ambicí ve snižování emisí, nebo protože budou produkty z EU nahrazeny uhlíkově náročnějšími dovezenými produkty. Jestliže se toto riziko naplní, nedojde k žádnému snížení globálních emisí a úsilí EU a jejího průmyslu o splnění globálních cílů v oblasti klimatu stanovených Pařížskou dohodou tak bude zmařeno.

Aby byla Zelená dohoda pro Evropu úspěšná, je naprosto nezbytné zapojení a angažovanost veřejnosti a všech zúčastněných stran. Nedávné události na politické scéně ukazují, že převratné politiky fungují pouze tehdy, jsou-li do jejich přípravy plně zapojeni občané. Lidé mají obavy ohledně pracovních míst, vytápění jejich domovů i toho, zda si vystačí s příjmem, a pokud má být Zelená dohoda úspěšná a přinést trvalé změny, měly by s nimi orgány EU spolupracovat. Občané by měli být a zůstat hybnou silou transformace.

Dokument definuje soubor hluboce transformativních politik a možností začleňování hlediska udržitelnosti do všech politik EU za účelem naplnění cílů v oblasti řešení problémů způsobujících změnu klimatu a životního prostředí.

Významnou součástí je požadavek na urychlení přechodu k udržitelné a inteligentní mobilitě, kdy prioritou je přesunout významnou část vnitrozemské nákladní přepravy (75 %), kterou dnes zajišťuje silniční síť, na železnici a vodní cesty. K tomu budou třeba opatření k lepšímu řízení a navýšení kapacity železnic a vnitrozemských vodních cest.

1.2 Regulace emisí znečišťujících látek

První snahy o regulaci emisí znečišťujících látek z výfukových plynů se datují do počátku 70. let minulého století, kdy byla vydána směrnice 70/220/EHS (směrnice Rady 70/220/EHS ze dne 20. března 1970 o sblížování právních předpisů členských

států týkajících se opatření proti znečišťování ovzduší plyny zážehových motorů motorových vozidel), vztahující se na emise u osobních a lehkých užitkových vozidel. V 80. letech byla přidána úprava také pro nákladní automobily a z těchto dvou opatření se postupně vyvinuly emisní EURO limity. Ty se zaměřují na emise oxidu uhelnatého (CO), oxidů dusíku (NO_x), uhlovodíků (HC) a emise pevných částic (PM), u těžkých nákladních vozidel navíc na uhlovodíky bez metanu (NMHC) a saze. Tato směrnice byla zrušena konsolidujícím nařízením č. 715/2007 (nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 715/2007 ze dne 20. června 2007 o schvalování typu motorových vozidel z hlediska emisí z lehkých osobních vozidel a z užitkových vozidel (EURO 5 a EURO 6) a z hlediska přístupu k informacím o opravách a údržbě vozidla). Toto nařízení stanovuje společné technické požadavky pro schvalování typu motorových vozidel a náhradních dílů, jako jsou náhradní zařízení k regulaci znečišťujících látek z hlediska emisí. Také stanovuje pravidla pro plnění podmínek shodnosti v provozu a životnost zařízení k regulaci znečišťujících látek, palubní diagnostické systémy (OBD), měření spotřeby paliva a dostupnost informací o opravách a údržbě vozidla. Dále ukládá výrobcům dle článku 4 odst. 3 povinnost uvést v dokumentu předanému kupujícímu při koupi vozidla hodnoty emisí oxidu uhličitého a spotřeby paliva. Nařízené se vztahuje na motorová vozidla kategorií M1, M2, N1 a N2.

Limity emisí se liší dle kategorie vozidla. Kategorie motorových vozidel vymezovala do 1. září 2020 směrnice 2007/46/ES (směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/46/ES ze dne 5. září 2007, kterou se stanoví rámec pro schvalování motorových vozidel a jejich přípojných vozidel, jakož i systémů, konstrukčních částí a samostatných technických celků určených pro tato vozidla), pro dvoukolová a tříkolová vozidla ji doplňovalo nařízení 168/2013 (nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 168/2013 ze dne 15. ledna 2013 o schvalování dvoukolových nebo tříkolových vozidel a čtyřkolek a dozoru nad trhem s těmito vozidly). Přestože byla směrnice 2007/46/ES s účinností od 1. září 2020 plně zrušena nařízením 2018/858/EU (nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/858 ze dne 30. května 2018 o schvalování motorových vozidel a jejich přípojných vozidel, jakož i systémů, konstrukčních částí a samostatných technických celků určených pro tato vozidla a o dozoru nad trhem s nimi, o změně nařízení (ES) č. 715/2007 a č. 595/2009 a o zrušení směrnice 2007/46/ES), podstata kategorizace vozidel, jak je uvedena v Tabulce č. 1 a č. 2, zůstala v novém nařízení zachována. Cílem tohoto nařízení bylo především zlepšit úroveň kvality a míru nezávislosti schvalování typu vozidla a testování před uváděním auta na evropský trh a zvýšit počet kontrol aut, které už na trhu EU jsou. Proto byla stanovena celounijní harmonizovaná pravidla a zásady pro schvalování typu motorových vozidel (kategorie M, N) a jejich přípojných vozidel (kategorie O), které zabraňují uplatňování rozdílných norem v rámci EU. Tím bude zajištěno to, že nové typy vozidel a jejich přípojná vozidla budou splňovat požadavky na bezpečnost a ochranu životního prostředí schválené EU. Toto nařízení tedy stanovuje správní ustanovení a technické požadavky na schvalování typu a uvádění na trh v případě všech nových vozidel,

systémů, konstrukčních částí a samostatných technických celků a na schvalování jednotlivých vozidel.

Jednotlivé kategorie vozidel dle daných právních předpisů jsou uvedeny v následujících tabulkách.

Tab. 1 – Kategorie M a N motorových vozidel

Kategorie M	Motorová vozidla s nejméně čtyřmi koly konstruovaná a vyrobená pro dopravu osob
Kategorie M1	Vozidla konstruovaná a vyrobená pro dopravu osob, s nejvýše osmi sedadly kromě sedadla řidiče
Kategorie M2	Vozidla konstruovaná a vyrobená pro dopravu osob, s více než osmi sedadly kromě sedadla řidiče a s maximální hmotností nepřevyšující 5 tun
Kategorie M3	Vozidla konstruovaná a vyrobená pro dopravu osob, s více než osmi sedadly kromě sedadla řidiče a s maximální hmotností vyšší než 5 tun
Kategorie N	Motorová vozidla s nejméně čtyřmi koly konstruovaná a vyrobená pro dopravu nákladů
Kategorie N1	Vozidla konstruovaná a vyrobená pro dopravu nákladů s maximální hmotností nepřevyšující 3,5 tun
Kategorie N2	Vozidla konstruovaná a vyrobená pro dopravu nákladů s maximální hmotností vyšší než 3,5 tun, ale nepřevyšující 12 tun
Kategorie N3	Vozidla konstruovaná a vyrobená pro dopravu nákladů s maximální hmotností vyšší než 12 tun

Směrnice 2007/46/ES (v české legislativě se jedná o vyhlášku č. 341/2014), pro dvoukolová a tříkolová vozidla ji doplňuje nařízení č. 168/2013 (nařízení Evropského parlamentu a Rady 168/2013 ze dne 15. ledna 2013 o schvalování dvoukolových nebo tříkolových vozidel a čtyřkolek a dozoru nad trhem s těmito vozidly).

Tab. 2 – Kategorie L motorových vozidel

Kategorie L1e-L7e	Všechna vozidla kategorie L
Kategorie L1e	Lehké dvoukolové motorové vozidlo
Kategorie L2e	Tříkolový moped
Kategorie L3e	Dvoukolový motocykl
Kategorie L4e	Dvoukolový motocykl s postranním vozíkem
Kategorie L5e	Motorová tříkolka
Kategorie L6e	Lehká čtyřkolka
Kategorie L7e	Těžká čtyřkolka

Směrnice 2007/46/ES, pro dvoukolová a tříkolová vozidla ji doplňuje Nařízení č. 168/2013

Před vstupem ČR do EU byla v říjnu 2001 přijata směrnice 2001/81/ES (směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2001/81/ES ze dne 23. října 2001 o národních emisních stropcích pro některé látky znečišťující ovzduší). Podle toho

legislativního předpisu měly tehdejší členské státy EU povinnost omezit do roku 2010 své roční emise oxidu siřičitého (SO₂), oxidů dusíků (NO_x), těžkých organických sloučenin (VOC) a amoniaku (NH₃) na množství, který nepřekročí přidělené emisní stropy. Stanovené národní emisní stropy měly členské státy plnit do té doby, než v roce 2020 vstoupily v platnost nové národní závazky upravované směrnicí 2016/2284/EU (směrnice Evropského parlamentu a Rady 2016/2284 ze dne 14. prosince 2016 o snížení národních emisí některých látek znečišťujících ovzduší, o změně směrnice 2003/35/ES a o zrušení směrnice 2001/81/ES), jež jsou v souladu s revidovaným Göteborgským protokolem (Protokol k omezování acidifikace, eutrofizace a přízemního ozonu k úmluvě o dálkovém znečišťování ovzduší přesahujícím hranice států). Kromě toho, že přijatá směrnice z roku 2016 určuje národní závazky jednotlivých členských států ke snížení emisí SO₂, NO_x, NH₃, nemethanových těžkých organických sloučenin (NMVOC) a jemných částic (PM_{2,5}), požaduje také vypracování a přijetí národních programů omezování znečištění ovzduší. Jaké povinnosti vznikly v této souvislosti ČR uvádí následující tabulka. Za výchozí rok je u závazků ke snížení emisí považován rok 2005, a pokud jde o silniční dopravu, použijí se na emise vypočítané na základě prodaných paliv.

Tab. 3 – Závazky ČR ke snížení emisí znečišťujících látek oproti hodnotám z roku 2005

Typ znečišťující látky	Závazek pro jakýkoliv rok od roku 2020 do roku 2029	Závazek pro jakýkoliv rok od roku 2030
SO ₂	45 %	66 %
NO _x	35 %	64 %
NMVOC	18 %	50 %
NH ₃	7 %	22 %
PM _{2,5}	17 %	60 %

1.2.1 Posuzování kvality vnějšího ovzduší

Dne 21. května 2008 byla přijata směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES (směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu), která stanovuje cíle v oblasti posuzování kvality vnějšího ovzduší. V rámci směrnice jsou stanoveny roční kritické úrovně pro ochranu vegetace a přírodních ekosystémů. V příloze 1 jsou konkretizovány kritické úrovně pro ochranu vegetace na úrovni 30 µg/m³ NO_x za kalendářní rok.

1.2.2 Akční plán EU: „Vstřícnost nulovému znečištění ovzduší, vod a půdy“

Akční plán přichází v době, kdy si samotná EU stanovila cíl dosáhnout do roku 2050 klimatické neutrality a s obnoveným odhodláním přijala potřebu přejít k čistému a oběhovému hospodářskému modelu založenému na obnovených a zdravých přírodních ekosystémech, k zastavení dalších ztrát biologické rozmanitosti a ke zdravému životnímu prostředí bez toxických látek pro všechny občany. Akční plán stanovuje vizi světa bez znečištění a spojuje veškerá probíhající a plánovaná úsilí do integrované strategie, která staví prevenci znečištění na první místo. Vzhledem k tomu, že řada činností ještě probíhá nebo teprve začíná přinášet výsledky, Komise do roku 2025 zhodnotí stupeň provádění tohoto akčního plánu, přičemž bude vycházet z druhé zprávy o monitorování a výhledu v oblasti nulového znečištění. Určí, zda je třeba podniknout další kroky k řešení nově vznikajících obav a k přezkoumání dosavadních cílů, stěžejních iniciativ a opatření, aby se v tomto desetiletí EU vydala na cestu k nulovému znečištění jakožto klíčové složky cílů Zelené dohody pro Evropu (sdělení Komise Evropskému Parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů Cesta ke zdravé planetě pro všechny Akční plán EU: „Vstřícnost nulovému znečištění ovzduší, vod a půdy“ COM/2021/400 final).

1.2.3 Globální směrnice WHO o kvalitě ovzduší

Nové globální směrnice WHO pro kvalitu ovzduší poskytují jasné důkazy o škodách, které znečištění ovzduší způsobuje lidskému zdraví, a to v ještě nižších koncentracích, než se dříve vědělo. Pokyny doporučují nové úrovně kvality ovzduší k ochraně zdraví obyvatel snížením úrovní klíčových látek znečišťujících ovzduší, z nichž některé rovněž přispívají ke změně klimatu (WHO, 2021).

Od poslední globální aktualizace WHO z roku 2005 došlo k výraznému nárůstu důkazů, které ukazují, jak znečištění ovzduší ovlivňuje různé aspekty zdraví. Z tohoto důvodu a po systematickém přezkoumání nashromážděných důkazů WHO upravila téměř všechny úrovně směrem dolů, přičemž varovala, že překročení nových směrných úrovní kvality ovzduší je spojeno s významnými zdravotními riziky. Zároveň by však jejich dodržování mohlo zachránit miliony životů. Odhaduje se, že každý rok způsobí vystavení znečištěnému ovzduší 7 milionů předčasných úmrtí a má za následek ztrátu dalších milionů zdravých let života. U dětí by to mohlo zahrnovat snížený růst a funkci plic, respirační infekce a zhoršení astmatu. U dospělých jsou ischemická choroba srdeční a cévní mozková příhoda nejčastějšími příčinami předčasných úmrtí způsobených znečištěním venkovního ovzduší a objevují se také důkazy o dalších účincích, jako je cukrovka a neurodegenerativní stavy. To staví břemeno nemocí, které lze přičíst znečištění ovzduší, na stejnou úroveň s dalšími hlavními globálními zdravotními riziky, jako je nezdravá strava a kouření tabáku.

Znečištění ovzduší je spolu se změnou klimatu jednou z největších ekologických hrozeb pro lidské zdraví. Zlepšení kvality ovzduší může zvýšit úsilí o zmírnění změny klimatu, zatímco snížení emisí zaselepší kvalitu ovzduší.

Nové směrnice WHO doporučují úrovně kvality ovzduší pro 6 znečišťujících látek, kde důkazy o účincích dopadu na zdraví pokročily nejvíce. Opatření směřují proti těmto takzvaným klasickým polutantům – pevné částice (PM), ozón (O₃), oxid dusičitý (NO₂), oxid siřičitý (SO₂) a oxid uhelnatý (CO), má dopad i na další škodlivé polutanty.

Cílem směrnice je, aby všechny země dosáhly doporučené úrovně kvality ovzduší. S vědomím, že to bude obtížný úkol pro mnoho zemí a regionů, které se potýkají s vysokou úrovní znečištění ovzduší, navrhla WHO prozatímní cíle, které usnadní postupné zlepšování kvality ovzduší, a tím postupné, ale smysluplné zdravotní přínosy pro obyvatelstvo.

1.2.4 Schvalování motorových vozidel

Míra emisí znečišťujících látek i CO₂ je jednou z podmínek schválení motorového vozidla při uvádění na trh EU. Proces a požadavky schválení vozidla uváděla směrnice 2007/46/ES (směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/46/ES ze dne 5. září 2007, kterou se stanoví rámec pro schvalování motorových vozidel a jejich přípojných vozidel, jakož i systémů, konstrukčních částí a samostatných technických celků určených pro tato vozidla). Aktuální technické požadavky, podle kterých se vozidla musela zkušet a které stanovovala daná směrnice, jsou např. povinnost některých bezpečnostních prvků, další technické požadavky pro autobusy a autokary, a pokrývají také některé environmentální povinnosti, jako je právě standardizovaná míra emisí CO₂, omezení emisí znečišťujících látek, spotřeba paliva, výkon motoru nebo hlukové emise vozidla.

Mnohokrát upravovaná směrnice 2007/46/ES byla zrušena nařízením 2018/858 (nařízení Evropského parlamentu a Rady 2018/858 ze dne 30. května 2018 o schvalování motorových vozidel a jejich přípojných vozidel, jakož i systémů, konstrukčních částí a samostatných technických celků určených pro tato vozidla a o dozoru nad trhem s nimi) s účinností od 1. září 2020. Tato směrnice má odstranit nedostatky systému, jako například posílit nezávislost na výrobcích a objektivnost zkoušek, zabezpečit větší dohled a ex-post kontrolu automobilů v provozu a technických zkušeben.

1.2.5 Emisní EURO normy u osobních automobilů a lehkých užitkových vozidel

Regulační opatření limitující množství emisí pro osobní automobily a lehká užitková vozidla se začalo uplatňovat se zavedením směrnice 70/220/EEC (směrnice Rady 70/220/EHS ze dne 20. března 1970 o sblížování právních předpisů členských