

OBECNĚ ZÁVAZNÁ VYHLÁŠKA,

kteřou se zakazuje spalování vybraných druhů pevných paliv ve stacionárních zdrojích na území hlavního města Prahy

Zastupitelstvo hlavního města Prahy se usneslo dne... vydat podle § 44 odst. 3 písm. d) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, a § 17 odst. 5 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění zákona č. 172/2018 Sb., tuto obecně závaznou vyhlášku:

§ 1

Zákaz spalování uhlí, uhelných briket a koku

Na celém území hlavního města Prahy se ve spalovacích stacionárních zdrojích o jmenovitém tepelném příkonu 300 kW a nižším zakazuje spalovat uhlí, uhelné brikety a koks. Zákaz dle věty první se nevztahuje na spalovací stacionární zdroje, které slouží jako zdroj tepla pro teplovodní soustavu ústředního vytápění a které zároveň nejsou navrženy rovněž pro přímé vytápění místa instalace, pokud splňují minimální emisní požadavky stanovené pro jednotlivé druhy paliv v jiném právním předpisu¹⁾.

§ 2

Zákaz spalování pevných paliv po dobu smogové situace

Po dobu trvání smogové situace vyhlášené na území aglomerace Praha z důvodu překročení některé z prahových hodnot stanovených jiným právním předpisem²⁾ pro oxid dusičitý nebo pro částice PM₁₀ se na celém území hlavního města Prahy zakazuje v krbech, kamnech a jiných spalovacích stacionárních zdrojích o jmenovitém tepelném příkonu 300 kW a nižším, které nemají sloužit jako hlavní zdroj vytápění objektu, spalovat všechny druhy pevných paliv.

¹⁾ Příloha č. 11 k zákonu č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.

²⁾ Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.

§ 3

Účinnost

Tato vyhláška nabývá účinnosti dnem 1. října 2019, s výjimkou ustanovení § 1, které nabývá účinnosti dnem 1. října 2020.

MUDr. Zdeněk H ř i b, v. r.
primátor hlavního města Prahy

doc. Ing. arch. Petr H l a v á č e k, v. r.
I. náměstek primátora hlavního města Prahy

Důvodová zpráva

k vyhlášce, kterou se zakazuje spalování vybraných druhů pevných paliv ve stacionárních zdrojích na území hlavního města Prahy

I. Obecná část

Hlavní město Praha patří v rámci České republiky mezi oblasti nejvíce zatížené emisemi znečišťujících látek. Za nejvýznamnější zdroj emisí znečišťujících látek na území Prahy lze v současnosti označit automobilovou dopravu a sektor lokálního vytápění domácností.

Více než 69 % území města je dlouhodobě zasaženo alespoň v jednom z parametrů znečištění ovzduší nadlimitními hodnotami. Na území aglomerace Praha dochází kontinuálně k překračování imisního limitu pro benzo[a]pyren (průměrná roční koncentrace), místnímu překračování imisního limitu pro oxid dusičitý NO_2 (průměrná roční koncentrace) a ještě před několika lety docházelo pravidelně i k překračování imisního limitu pro suspendované částice frakce PM_{10} (36. nejvyšší 24hodinová koncentrace). Sektor vytápění domácností představuje hlavní zdroj emisí benzo[a]pyrenu s podílem 90,4 % na celkových emisích této látky. Hlavní příčinu takto vysokého podílu lze spatřovat ve spalování pevných paliv, především uhlí, v kotlích starších typů. Neméně důležitým faktorem, který ovlivňuje množství emisí tohoto polutantu, je neodborná obsluha spalovacích zdrojů, kdy není zajištěn optimální přísun spalovacího vzduchu. Vliv spalování pevných paliv dokládá i skutečnost, že městské a předměstské lokality v Praze, kde je podstatněji zastoupeno CZT (centrální zásobování teplem), překračují imisní limit nejméně.

Benzo[a]pyren je většinou navázaný na prachové částice, které pronikají do dýchacího traktu, kde se ukládají a způsobují onemocnění dýchacích cest a rizika dalších onemocnění. Ve vyšších koncentracích má dráždivé účinky, zejména však jeho expozice představuje navýšení rizika nádorového onemocnění. Prachové částice a benzo[a]pyren ovlivňují lidské zdraví i při velmi nízkých koncentracích. Emise znečišťujících látek z lokálních topenišť jsou skrze komíny domácností vypouštěny poměrně nízko, prakticky přímo v dýchací zóně člověka. Vliv emitovaných látek na zdraví obyvatel a na imisní situaci je tak v porovnání s ostatními zdroji znečišťování výrazně vyšší. Imisní limit pro benzo[a]pyren ve venkovním ovzduší je 1 ng.m^{-3} .

V období měsíců květen až srpen dochází k překročení denní koncentrace PM_{10} $50 \text{ } \mu\text{g.m}^{-3}$ na stanicích imisního monitoringu pouze výjimečně. Naproti tomu topná sezóna spolu s nepříznivými rozptylovými podmínkami (zejména leden až březen) způsobují nárůst dní s koncentracemi vyššími než $50 \text{ } \mu\text{g.m}^{-3}$ v chladné části roku. V tomto období je častější výskyt inverzních situací, kdy pod horní hranicí inverzní vrstvy dochází ke kumulaci škodlivin. Dochází k nárůstu koncentrací a při déle trvajících epizodách mohou být překračovány nejenom imisní hodnoty, ale i prahové hodnoty pro vyhlášení smogových situací, resp. regulací.

Za účelem dosažení trvalého snížení emisí z lokálního vytápění je na území hl. m. Prahy vydávána vyhláška omezující spalování vybraných druhů pevných paliv ve stacionárních zdrojích. Vyhláškou je zakázáno spalování uhlí, uhelných briket a koku v kotlích, které nespĺňují minimální emisní požadavky stanovené pro spalování fosilních pevných paliv v příloze č. 11 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o ochraně ovzduší). Jedná se o kotle s nejhůršími emisními parametry (emisní třída 1 a 2 na základě normy ČSN EN 303-5).

Možnost vydat vyhlášku vychází z ust. § 17 odst. 5 zákona o ochraně ovzduší. Tento nástroj se objevil v legislativě ochrany ovzduší na základě zákona č. 172/2018 Sb., kterým došlo k novelizaci zákona o ochraně ovzduší, a to s účinností od 1. 9. 2018. Obecně závaznou vyhláškou lze zakázat spalování vybraných druhů pevných paliv ještě před 1. 9. 2022; tj. před datem, kterým bude ze zákona zakázáno spalovat pevná paliva v kotlích 1. a 2. emisní třídy, které slouží jako zdroj tepla pro teplovodní soustavu ústředního vytápění (o jmenovitém tepelném příkonu 300 kW a nižším).

Kotle s nejhoršími emisními parametry jsou převážně kotle prohořivací a odhořivací. Jedná se o technologie s přirozeným přívodem spalovacího vzduchu a s ručním přikládáním paliva. Díky tomu je minimalizována možnost řízení průběhu spalování paliva. Výkon těchto kotlů je ovlivněn množstvím a kvalitou přiloženého paliva a velikostí komínového tahu, který ovlivňuje množství přisávaného spalovacího vzduchu. V případě prohořivacího kotle probíhá postupné spalování, přičemž spaliny procházejí přes vrstvu paliva. Naproti tomu v odhořivacím kotli spaliny přes vrstvu paliva neprocházejí. Prohořivací kotle dosahují maximálně emisní třídy 2, odhořivací kotle výjimečně dosahují i emisní třídy 3.

Dle údajů z posledního sčítání lidí, domů a bytů v roce 2011 (SLDB 2011) bylo na území hl. m. Prahy 5 809 kotlů na pevná paliva. Z tohoto počtu je cca 71 % zdrojů umístěných v rodinných domech. To je důvod, proč je výrazně vyšší podíl těchto zdrojů v okrajových částech Prahy. Ačkoliv nejsou k dispozici přesné údaje o počtu kotlů nejnižších emisních tříd 1 a 2, z výsledků SLDB 2011 a informací o průběžné ekologizaci energetických zdrojů získaných mimo jiné při realizaci programů podpory přeměny topných systémů v domácnostech (Čistá energie Praha a Kotlíkové dotace) lze odhadovat, že takových kotlů spalujících uhlí, uhelné brikety či koks budou v současnosti na území města řádově stovky. Již koncentrace jednotek těchto emisně nevyhovujících kotlů (např. na území menší městské části) je přitom z hlediska místní kvality ovzduší v topné sezóně znatelná.

Navržená vyhláška zamezuje rovněž spalování uhlí, uhelných briket a koksu v lokálních topidlech, tedy zdrojích určených zpravidla pouze k vytápění místnosti, v níž jsou instalovány, či současně i k přípravě pokrmů (např. kamna, krbová kamna či sporáky). Na tato lokální topidla přitom zákaz stanovený zákonem o ochraně ovzduší k 1. 9. 2022 nedopadá a bez vydání této vyhlášky by proto bylo jejich používání umožněno trvale i po uvedeném datu.

Cílem vyhlášky je tedy omezit na území hl. m. Prahy vytápění v zastaralých, emisně již nevyhovujících spalovacích zdrojích, spalováním pevných fosilních paliv, která jsou z hlediska množství a skladby emisí nejvíce problematická. Vyhláška dále po dobu trvání smogové situace vyhlášené na území aglomerace Praha zakazuje spalování jakýchkoliv pevných paliv v doplňkových zdrojích, které nemají sloužit jako hlavní zdroj vytápění objektu, ale jsou určeny pouze pro příležitostné použití.

Zavedením tohoto regulativního opatření dojde k významné redukci emisí z lokálních topenišť a zároveň rychlejší obměně stávající, emisně nevyhovující kotelní techniky, což v konečném důsledku povede ke zlepšení kvality ovzduší na území hl. m. Prahy. S přijetím vyhlášky počítá i návrh připravované aktualizace Programu zlepšování kvality ovzduší v Aglomeraci Praha (PZKO), který je hlavním koncepčním dokumentem v ochraně ovzduší. Mělo by se přitom jednat o jedno z nejvýznamnějších opatření PZKO nedopravního charakteru.

II. Kvalifikovaný odhad dopadu přijetí návrhu vyhlášky do rozpočtu hlavního města Prahy a do rozpočtu městských částí

Dopad do rozpočtu hlavního města Prahy a do rozpočtu městských částí není předpokládán. Přijetí vyhlášky mírným způsobem navýší potřebu kontrolní činnosti úřadů městských částí Praha 1 až Praha 22 se zaměřením k nově stanoveným zákazům obsaženým ve vyhlášce (zejména po dobu smogové situace). Tyto zákazy nevybočují z rámce obdobných již v současnosti existujících povinností vymezených zákonem o ochraně ovzduší, jako jsou povinnost provozovatelů stacionárních zdrojů spalovat pouze paliva, která splňují požadavky na kvalitu paliv stanovené prováděcím právním předpisem a jsou určená výrobcem stacionárního zdroje či povinnost dodržovat přípustnou tmavost kouře. Kontrolní postupy tedy budou i v případě nových zákazů obdobné, přičemž pro prošetření podezření na porušování předmětné vyhlášky zpravidla postačí listinné informace o zdroji vyžádané od provozovatele, popř. doplněné též o vizuální sledování tmavosti kouře. Nárůst agendy nelze očekávat ani v souvislosti s vedením přestupkových řízení při prokázání porušení zákazů stanovených vyhláškou. Počet takových řízení lze odhadovat na jednotky, uvažíme-li, že např. v celém roce 2018 dle přehledu přestupků projednávaly úřady městských částí dohromady jen 10 přestupků na úseku ochrany ovzduší. Nové kontrolní i sankční pravomoci proto bude dle názoru zpracovatele možné realizovat bez větších obtíží i bez nutnosti navýšení stávajícího personálního zajištění agendy ochrany ovzduší na úřadech městských částí.

III. Zvláštní část

K § 1

Zákaz spalování uhlí, uhelných briket a koku respektuje rozsah zákonného zmocnění v ust. § 17 odst. 5 zákona o ochraně ovzduší. Regulace se vztahuje výhradně na spalovací stacionární zdroje o jmenovitém tepelném příkonu 300 kW a nižším. Zákon o ochraně ovzduší zároveň neumožňuje zákaz vztáhnout na spalovací stacionární zdroje, které slouží jako zdroj tepla pro teplovodní soustavu ústředního vytápění a které zároveň nejsou navrženy rovněž pro přímé vytápění místa instalace, pokud splňují minimální emisní požadavky stanovené pro jednotlivé druhy paliv v příloze č. 11 zákona o ochraně ovzduší. Ust. § 1 vyhlášky přejímá takto formulovanou zákonnou výjimku ze stanoveného zákazu. Nehrozí proto, že by zákaz zahrnul i automatické kotle s kombinovaným využitím uhlí, jejichž pořízení bylo podporováno v předchozích výzvách Kotlíkových dotací či programu Čistá energie Praha. Uhlí, uhelné brikety a koks byly zvoleny jako druhy pevných paliv s obecně horším emisním faktorem, než je tomu v případě biologických paliv, zejména dřeva a dřevních pelet (byť zde záleží na míře vysušení dřevní hmoty).

V případě kotlů sloužících jako zdroj tepla pro teplovodní soustavu ústředního vytápění se zákaz dotkne pouze kotlů 1. a 2. emisní třídy, jejichž využívání je současným zákonem o ochraně ovzduší přípustné jen do 31. 8. 2022. Vyhláška urychlí obměnu těchto nevyhovujících stacionárních zdrojů o dva roky, když jejich provoz zakáže již s účinností od 1. 10. 2020. Nevyužití nabízené možnosti dosáhnout snížení emisí z lokálních topenišť již s dvouletým předstihem by s ohledem na dlouhodobě problematickou kvalitu ovzduší na území hl. m. Prahy bylo chybou. Je rovněž potřeba zohlednit, že v roce 2020 bude ukončena současná 3. výzva Kotlíkových dotací na výměnu nevyhovujících kotlů na pevná paliva. Po konci programovacího období 2014 – 2020 není jisté, zda bude v rámci Operačního

programu životní prostředí dotovaná obměna kotlů i nadále pokračovat, nelze však předpokládat, že by se tak stalo v prvních letech po začátku nového programovacího období. Zároveň od 1. 1. 2020 budou muset všechny kotle uváděné na trh splňovat požadavky tzv. ekodesignu. Související navýšení cen těchto výrobků může učinit výměnu kotle pro některé vlastníky nemovitostí finančně nedostupnou. Vyhláška proto motivuje vlastníky nevyhovujících spalovacích zdrojů k obměně kotle v době, kdy lze na takovou obměnu čerpat poskytované dotace a zároveň lze vybírat z vícero cenově dostupných alternativ.

Zákaz vymezený v ust. § 1 dopadne kromě kotlů sloužících jako zdroj tepla pro teplovodní soustavu ústředního vytápění i na jednopokojová topidla bez ohledu na jejich konkrétní parametry. Tím, že zákaz je vztažen na spalování uhlí, uhelných briket a koksu, je však zaručeno, že omezeny budou v zásadě jen topidla nevyhovujících emisních parametrů. Ponechání těchto topidel v trvalém provozu (omezeném výhledově až ukončením životnosti zdroje) by směřovalo proti smyslu přijímané vyhlášky, proto bude jejich užívání (resp. spalování fosilních paliv v nich) zakázáno rovněž od 1. 10. 2020. V řadě těchto lokálních topidel bude možné po tomto datu přejít na spalování dřeva či jiných druhů biologických pevných paliv, jen dílčí část bude nutné nahradit jiným zdrojem vytápění.

K § 2

Zákaz spalování všech druhů pevných paliv po dobu trvání smogové situace, vyhlášené pro území aglomerace Praha po překročení informativní prahové hodnoty stanovené zákonem o ochraně ovzduší pro oxid dusičitý nebo pro částice PM₁₀ (za podmínek vymezených přílohou č. 6 zákona o ochraně ovzduší), cílí na spalovací zdroje, které nejsou hlavním zdrojem vytápění objektu. Provozovatelům těchto zdrojů přinese regulace minimální zásah do běžného způsobu užívání jejich nemovitostí, když trvání smogové situace na území aglomerace Praha zpravidla nepřekročí jednotky dnů v roce. V řadě let (např. topné sezóny 2017/2018 a 2018/2019) nedošlo k vyhlášení smogové situace vůbec. Zákaz se netýká smogových situací při překročení prahových hodnot troposférického ozonu, k nimž dochází zpravidla mimo topnou sezónu a příčiny jejich vzniku nejsou úzce spojeny s emisemi z lokálních topenišť a smogových situací při překročení prahových hodnot pro oxid siřičitý, jejichž vznik lze v podmínkách hl. m. Prahy vyloučit.

Obsah zákazu je přiměřený povaze smogové situace jakožto mimořádně nepříznivému stavu znečištění ovzduší ohrožujícímu lidské zdraví, jejíž průběh je žádoucí maximálním možným způsobem zmírnit. Je třeba zmínit vzrůstající oblibu ve využívání krbových kamen, krbů či krbových vložek, ve kterých je užíváno palivové dřevo a slouží jako doplňkové zdroje vytápění domácností k jinak ekologickému způsobu vytápění. Tyto spalovací zdroje jsou instalovány převážně v rodinných domech za účelem zvýšení teplotního komfortu v domácnostech. Ačkoliv se nejedná o primární zdroje vytápění, představují tyto zdroje v některých částech Prahy výrazný zdroj emisí znečišťujících látek. Regulace spalovacích stacionárních zdrojů, jejichž užívání není nezbytně nutné, byť by se jednalo o zdroje splňující vysoké standardy ekodesignu, je v průběhu smogové situace namístě. Použitá formulace „*kteřé nemají sloužit jako hlavní zdroj vytápění objektu*“ vyjadřuje prioritu hlediska povoleného účelu užívání zdroje (povoleného stavebním úřadem) před faktickým způsobem provozování zdroje vlastníkem nemovitosti. Realitou bohužel nezřídka je, že zdroje zkolaudované k občasnému užívání pro zvýšení pohody bydlení, jsou provozovány každodenně jako jediný zdroj vytápění objektu (např. z ekonomických důvodů).

K § 3

Odložená účinnost ust. § 1 reflektuje nutnost poskytnutí přiměřeného časového období pro výměnu emisně nevyhovujícího kotle a instalaci nového zdroje vytápění. Délka legisvakanční lhůty proto nebude činit méně než 1 rok. Při předpokládaném přijetí vyhlášky v průběhu léta 2019 se účinnost zbylých ustanovení určuje na 1. října 2019, přičemž mezidobí plánuje hl. m. Praha využít pro související informační kampaň.