

# Jak opravdu probíhá plnění požadavků směrnice 91/271/EHS v zemích EU – lekce pro ČR

Ing. Ondřej Beneš, Ph.D., MBA

VEOLIA VODA ČESKÁ REPUBLIKA, a.s.

---

## Abstract

Current situation in implementation of Urban Wastewater Treatment Directive 271/91/EEC (“Directive”) in the Czech Republic as well as in other countries of EU is analysed to give to the reader a full picture of all means EU can use to enforce implementation of a particular directive. It has been found that as many as 12 out of 15 “old” EU member states failed to fully comply with the requirements of the Directive thus

## Keywords

Urban Wastewater Treatment Directive 271/91/EEC, implementation of directive in EU, wastewater treatment and collection.

## 1. Cíle článku

Hlavním cílem tohoto článku je navázat na předchozí informace v odborném tisku (zejména Punčochář, 2005) a uvést do souvislostí aktuální katastrofické scénáře uváděné ve veřejných médiích, které se dotýkají neplnění směrnice 91/271/EHS o čištění městských odpadních vod<sup>1</sup> (dále jen „Směrnice“) v České republice (dále jen „ČR“). Článek proto srovnává současný stav implementace v ČR s historií postupu implementace v ostatních členských státech Evropské Unie (dále jen „EU“) a současně se věnuje jak legislativně možnému, tak i a reálnému postupu Evropské komise (dále jen „Komise“) při řešení situace nedostatečné implementace. Dalším cílem článku zůstává analýza praktických dopadů, které opravdu hrozí ČR v případě neplnění požadavků Směrnice a určení vazby s činnostmi jednotlivých subjektů, na které je povinnost realizovat opatření v rámci české legislativy přenesena.

## 2. Úvod

V začátku je možné ocitovat některé zprávy z veřejného i odborného tisku na počátku roku 2011. Např. „České republice proto reálně hrozí sankce ze strany Evropské unie“ (V. Dvořák, Ministerstvo životního prostředí, 3.1.2011, Hospodářské noviny) nebo „Česko nestíhá stavět čističky odpadních vod. Hrozí za to obří pokuty do kasy EU, Evropská komise může sankci udělit už za pár měsíců. (Hospodářské noviny, 3.1.2011). Běžným efektem uváděného konstatování je pocit čtenáře, že ČR hrozí neodvratný trest v podobě miliardových sankcí a to již na počátku roku 2011, tedy v termínu, který je pro ČR závazně určen ve formě výjimky zakotvené v přístupové smlouvě<sup>2</sup> podepsané 16. dubna 2003 v Aténách. Proto, abychom však mohli jednoznačně konstatovat, zda jsou tato konstatování oprávněná, je nutné udělat širší exkurz do aktuálních principů tvorby práva EU v oblasti životního prostředí a způsobů jeho implementace a aplikace v jednotlivých členských státech EU a následného vynucování na centrální úrovni.

---

<sup>1</sup> Český název směrnice a číslování je odlišné od znění v anglickém originálu, kde vedeno jako 91/271/EEC

<sup>2</sup> Smlouva o přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyperské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky k Evropské unii,

### 3. Principy ochrany životního prostředí v EU

Asi nejobsažnějším pojmoslovnou definicí principů ochrany životního prostředí jsou pravidelně aktualizované koncepční dokumenty na úrovni Evropské komise, Evropského parlamentu a Evropské agentury pro životní prostředí. Následující základní principy ochrany životního prostředí jsou čerpány z hodnotící zprávy Evropského parlamentu<sup>3</sup>, přičemž pro respektování všech principů platí, že EU uplatňuje přiměřená opatření v této oblasti dle základního principu subsidiarity.

- *princip „znečišťovatel platí“* – ekonomické náklady na odstranění znečištění životního prostředí by neměla hradit celá společnost, ale původci znečištění.
- *princip udržitelného rozvoje* – byl definován jako „rozvoj uspokojující požadavky současnosti bez toho, aby byla narušena schopnost příštích generací uspokojit své vlastní potřeby“.
- *princip vysoké úrovně ochrany* – při přijímání evropských norem ochrany životního prostředí by se mělo vycházet z tradic „přísnějších“ členských států a nejnovějších technologií a metod ochrany. Standard EU pak může být „měkčí“ než v „nejpřísnějším“ státě EU, což je bohužel ve vodohospodářském oboru v České republice často díky roli Ministerstva životního prostředí běžná praxe (např. MZe, 2011).
- *princip prevence* – je levnější a účinnější vzniku poškození životního prostředí zabránit, než řešit poškození, až když nastane.
- *princip ochrany u zdroje znečištění* – škodě na životním prostředí má být zabráněno co nejdříve původci škody, a ne až na dalších stupních řetězce znečištění.
- *princip integrované ochrany* – při ochraně životního prostředí se musí přihlížet ke všem možným dopadům, tj. znečištění ovzduší a vody, ochrana živočišných a rostlinných druhů, ochrana rázu krajiny atd.

### 4. Mechanismy ochrany životního prostředí v EU

Ochrana životního prostředí je v rámci EU regulována závaznými i nezávaznými mechanismy. Základem závazné regulace ochrany životního prostředí je Smlouva o EU, která obsahuje zvláštní kapitolu zaměřenou pouze na ochranu životního prostředí a podle které musí být ochrana životního prostředí integrována do všech průběžně vydávaných politik EU. Návazné jsou pak směrnice a nařízení v oblasti životního prostředí. Mezi nezávazné mechanismy EU patří zejména dokumenty typu akčního plánu pro ochranu životního prostředí, které stanovují základní cíle EU pro životní prostředí a navrhují kroky k dosažení těchto cílů. Akční plány se zpracovávají se na období několika let, v současnosti probíhá Sedmý akční plán na období po roce 2010. Evropská Unie také vydává doporučení a stanoviska k ochraně životního prostředí a koordinuje programy z fondů EU (Kohezní fond či specializované fondy životního prostředí, např. LIFE, SAVE, ALTENER).

### 5. Směrnice 91/271/EHS

Přestože se jedná o jednu z „nejstarších“ směrnic v oblasti vodního hospodářství, směrnice o čištění městských odpadních vod měla a stále má zásadní dopad do životního prostředí. Nadčasovost směrnice dokládá i ta skutečnost, že přes opakované úvahy Komise zatím nepřikročila k prosazení návrhu zásadní revize (s výjimkou minimální úpravy směrnicí 98/15/EC). Evropská komise pravidelně hodnotí průběh implementace v jednotlivých členských státech (Evropská komise, 2004 a Evropská komise, 2009) a část diskuze bude právě z těchto materiálů vycházet. V České republice

<sup>3</sup> European Parliament Fact Sheets. Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu>.

byla využita novelizace vodního zákona č. 20/2004 Sb. a vydání nařízení vlády č. 61/2003 Sb., jeho návazné novely nařízením vlády č. 229/2007 Sb. respektive nařízením vlády č. 23/2010 Sb. ČR při vstupních rozhovorech s EU diskutovala o řadě výjimek a přístupových podmínek vzhledem ke specifickým našeho státu, nicméně závazky, které se na sebe ČR vzala směrem k omezení bodových zdrojů znečištění povrchových vod při akceptaci celého území ČR jako tzv. „citlivého území“ jsou zásadní z pohledu nutnosti vynaložení prostředků na dosažení cílového stavu, tedy plné shody s rozšířenými požadavky směrnice. Česká republika tak dokázala vyjednat v přístupové smlouvě<sup>4</sup> (podepsané 16. dubna 2003 v Aténách) téměř dvě desítky přechodných období (např. právě pro implementaci směrnice 91/271/EHS pro obce 2 000 – 10 000 EO do konce roku 2010) a trvalých výjimek (derogací). EU v přístupové smlouvě vyjednala pouze dvě dočasná omezení a to v kapitolách Volný pohyb osob a Doprava. Strategií implementace směrnice 91/271/EHS se pravidelně zabývá vláda ČR. Dle posledního znění usnesení vlády ČR ze dne 11. srpna 2010 č. 575, podle které ze 633 aglomerací nad 2 000 EO nemá zajištěno 192 odpovídající řešení. Je nutné též vzít na vědomí, že novelizace nařízení vlády č. 61/2003 Sb. (kterým byla završena transpozice požadavků směrnice 91/271/EHS), omezila volnost vodoprávních úřadů při stanovování emisních principů, neboť imisní-emisní přístup je povinně aplikován již od 1.1.2010. Přesto přímá integrace limitů nejlepších dostupných technologií (viz. příloha č. 7 nařízení vlády č. 61/2003) do těla předpisu výrazně zvýšila jistotu vlastníků komunálních čistíren odpadních vod z pohledu omezení původně nelimitované možnosti vodoprávních úřadů požadovat dosahování nesmyslných koncentrací odtokových parametrů stanovených právě kombinovaným přístupem. Realizace investičních opatření by nebyla možná (pakliže by nedošlo k dramatickému nárůstu vodného a stočného) bez dotačních titulů (předvstupní fond ISPA, od 2004 Fond soudržnosti (od roku 2007 prostřednictvím Operačního programu Životní prostředí), Evropský fond pro regionální rozvoj - ERDF a dále zdroje od mezinárodních finančních institucí, především od Evropské investiční banky). Komise ovšem uvolňování dotačních titulů do vodohospodářského sektoru ČR váže na širokou řadu požadavků, které se v průběhu jednání s Komisí mění a doplňují. V principu se však jedná o nalezení shodného pohledu splnění základního požadavku subjektu poskytujícího dotaci k eliminaci poskytnutí nepřiměřené výhody na straně příjemce dotace nebo smluvního partnera, který předmět dotace využívá. Nad tento rámec požaduje Generální ředitelství pro regionální rozvoj jako partner MŽP garanci aplikace nástrojů zajišťující větší efektivitu a kvalitu vodohospodářských služeb a úpravu doby trvání smluvních vztahů vzniklých při provozování vodohospodářské infrastruktury. Argumentace slučitelnosti se soutěžním právem EU je při splnění vstupních podmínek velmi problematická a to přesto, že pro obor jako takový neexistuje specifická právní norma stanovící jednotná pravidla a Evropská komise tak vychází z velmi obecných principů Smlouvy o EU, případně studií „expertů“ podmínek oboru v některých členských státech. Samotné vyjednávání je bohužel poznamenáno ze strany České republiky značnou nekonzistencí, řadou „vyjednávačů“ bez jednotného mandátu a neschopností dostatečně argumentovat a obhájit pozici ČR proti řadě neobvyklých až neoprávněných požadavků Evropské komise.

---

<sup>4</sup> Smlouva o přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyperské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky k Evropské unii,

## **6. Přenesení odpovědnosti za naplňování požadavků Směrnice v národní legislativě**

Jak již bylo uvedeno výše, obce jako majoritní vlastníci vodohospodářské infrastruktury se staly z pohledu implementace Směrnice odpovědné za realizaci opatření vedoucích ke splnění základních požadavků. Za neuvedení infrastruktury do souladu se směrnicí 91/271/EHS bude moci být obcím po roce 2010 dle zákona č. 254/2001 Sb. udělována sankce (možno opakovaně) až ve výši 1 mil. Kč. V případě, že vlastník infrastruktury ale řeší provozování specializovanou společností, často se stává, že určitý díl odpovědnosti přenáší i na provozovatele (např. odpovědnost plynoucí z držení rozhodnutí o vypouštění odpadních vod do vod povrchových). Dalším problémem § 116 čl. 3 předmětného zákona je sankcionace pouze obcí a to přesto, že vlastníky majetku mohou být právnické osoby (např. Severočeská vodárenská společnost a.s.) nebo mohou být dokonce privátní (Severomoravské vodovody a kanalizace, a.s.) a tyto právnické osoby majoritně zajišťují uvedenou investiční činnost a dobrovolně na sebe závazky přejímají. V případě těchto osob je dalším problémem to, že ze strany státu, respektive Ministerstva životního prostředí a Státního fondu životního prostředí v regionu akcionáři společnosti za splnění požadavků kladených výše uvedenými ovšem v tuto chvíli není garantován zcela rovný přístup k dotačním zdrojům založený na regionální proporcionalitě a v praxi se můžeme setkat s preferencí určitého regionu při získávání dotačních titulů. V konkrétním případě největší vlastnické společnosti v ČR - Severočeské vodárenské společnosti a.s. společnost převzala závazky jednotlivých obcí, které jsou směrnici a nařízeními. Přesto je nutné velmi pozorně každoročně zvažovat podíl investičních prostředků potřebných k naplnění jednotlivých kapitol. Současná snaha maximálně splnit košaté požadavky EU je ale limitována dostupností zdrojů financování, a zdržení při vyjednávání podmínek přijatelnosti pro klíčovou vodohospodářskou osu způsobují vážné problémy z pohledu reálnosti časového splnění požadavků směrnice 91/271/EHS.

## **7. Vazba mezi Směrnicí a Rámcovou vodní směrnicí 2000/60/ES**

Směrnice 2000/60/ES ustavující rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky (dále jen „RVS“), jejíž platnost je datována od roku 2000, konsoliduje legislativní prostředí ve vodohospodářské oblasti a nastavuje trvale udržitelné cíle v oblasti kvality vody vč. určení postupů a opatření k jejich dosažení a udržení. Směrnice se tak přímo dotýká nejenom vodohospodářských společností, ale i konečných zákazníků, neboť při zachování principu plné nákladové úhrady, zavedeného RVS (Chave, 2001), určuje nutnost investičních a provozních opatření k dosažení závazků, financovaných v převážné míře z vodného a stočného. Jedním z hlavních cílů RVS je dosáhnout ve členských státech do roku 2015 tzv. „dobrý stav vod“. Přesto může Evropská komise umožnit po schválení návrhů výjimky z požadavků v případě opodstatněných situací. Velkým problémem RVS je však také nepřesnost použitých výrazů, a tak je na vůli členských států, jakým způsobem vyřeší definici např. „dobrého stavu vod“ nebo určení dalšího termínu - „vodních útvarů“. Již nyní je tak možné sledovat naprosto odlišný přístup členských států k výkladu výše uvedených termínů, ze kterých poté pramení i rozdílné přijaté přístupy k řešení (Banon and Benes, 2010). Evropská komise<sup>5</sup> již identifikovala 19 členských států, které mají při implementaci RVS závažné nedostatky vzhledem k požadavkům článku 4 RVS (environmentální cíle), článku 9 RVS (plná nákladová úhrada) a článku 14 (konzultační proces). Přestože směrnice předpokládá

---

<sup>5</sup> European Commission: Assessment of the WFD implementation. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/>.

*a priori* dosažení požadované kvality povrchových a podzemních vod, umožňuje zároveň opodstatněné výjimky i po roce 2015, které budou monitorovány v 6ti letých cyklech. Základními termíny jsou rok 2009, kdy byly připraveny plány pro řešení rizik na existujících vodních útvarech a 2015, kdy identifikované problémy mají být vyřešeny. Vztah mezi RVS a Směrnicí je z pohledů plnění cílů vodní politiky zásadní. Evropská komise pro zhodnocení stavu implementace RVS zpracovává nejenom pravidelné reporty<sup>6</sup>, ale zadala pod tlakem argumentů členských zemí i podrobnou analýzu, která by měla určit konečné dopady implementace zejména s ohledem na nově identifikované skutečnosti. Některé státy (UK, Holandsko, Španělsko) postupují obdobně, a také zpracovaly hodnocení dopadu RVS. Ze zjištěných skutečností je již nyní jisté, že dodatečné náklady, vyvolané RVS přesáhnou např. ve Španělsku náklady vyvolané dohromady implementací směrnic 91/271/EHS a 91/676/EHS (Nitrátová směrnice) a budou se pohybovat v desítkách miliard eur. Obdobná situace bude následovat i pro některé nové členské státy, což je v době probíhající finanční krize a narůstajících deficitů veřejných rozpočtů nemyslitelné. Za základní chybu při přípravě návrhu RVS tak lze nyní spatřovat nedostatečnou přípravu hodnocení dopadů, a to jak kvalitativních, tak i nákladových a neexistující alokace finančních zdrojů. Faktické vyčíslení přínosů směrnice je taktéž diskutabilní a závisí v tuto chvíli na vůli členských států stanovit potřebná kritéria kvality, a také řešit společně aplikaci všech souvisejících směrnic i připravovaných dceřiných směrnic (ochrana podzemních zdrojů, prioritních látek, řízení povodňových rizik). Jedním z racionálních přínosů by měla být například úspora nákladů spojených s úpravou vody povrchové na vodu pitnou.

## **8. Jaké sankční nástroje má EU při neplnění environmentálních cílů**

Sankcionace členských států EU za neplnění závazků, plynoucích ze směrnic a nařízení se specifikou životního prostředí se řídí zejména článkem č. 260 Smlouvy o fungování EU (dle staré smlouvy o založení Evropského společenství čl. 228<sup>7</sup>). Zde jsou upravena pravidla, podle kterých je Evropskému soudnímu dvoru (dále jen „ESD“) uloženo pokut navrhováno Komisí. Důležité je, že se jedná o akt zavazující pouze Komisi samu, ne však ESD, který může rozhodnout o výkonu tak, jak sám uzná za vhodné, protože není návrhem Komise vázán. Pro výši navrhované sankce je rozhodující účel, který je jejím uložením sledován, a který spočívá v zajištění účinného používání práva EU. Při stanovení sankce musí být uplatněna tři zásadní kritéria: závažnost porušení práva, doba trvání tohoto porušování a odstrašující účinek sankce postačující k zamezení recidivy. Výše sankce musí být stanovena postupem uplatňujícím zásadu proporcionality a rovného zacházení se všemi členskými státy a je třeba stanovit vhodnou výši sankce tak, aby byl zajištěn její odstrašující účinek. Jelikož peněžité sankce musí vždy odpovídat okolnostem případu, vyhrazuje si Komise při užití volné úvahy možnost, odchýlit se od těchto obecných pravidel a kritérií, bude-li se to v určitém konkrétním případě jevit jako oprávněné a bude-li takové odchýlení dostatečně opodstatněno včetně případu uložení paušální částky.

Ve věci *Komise v. Francie*<sup>8</sup> ESD potvrdil, že lze za totéž porušení práva zároveň uložit oba druhy peněžitých sankcí (penále za každý následující den prodlení, v němž stát nevyhoví rozsudku ESD i paušální částku, která představuje sankci za pokračování

<sup>6</sup> European Commission: Report in accordance with article 18.3 of the Water Framework Directive 2000/60/EC on programmes for monitoring of water status", COM(2009) 156 final. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/environment/water>.

<sup>7</sup> Sdělení SEK (2005) 1658. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/community\\_law/](http://ec.europa.eu/community_law/).

<sup>8</sup> Rozhodnutí ESD 304/02. Dostupné z: <http://www.eurlex.europa.eu>.

v porušování práva v období mezi prvním rozsudkem pro porušení práva a rozsudkem podle čl. 260 Smlouvy o fungování EU). Za mimořádných okolností může být vhodné upustit od uložení penále v případě, že se členský stát zaváže, k včasnému provedení veškerých potřebných opatření a přijme veškerá nutná opatření k dosažení tohoto cíle. Komise následně provede šetření za zjištěním účinnosti těchto opatření ve spolupráci s členským státem (například členský stát odsouzený proto, že připustil poškození významné chráněné krajinné oblasti v důsledku odvodňovacích prací, by mohl provést infrastrukturní opatření, k obnovení nutných hydrologických podmínek). V rámci této činnosti může být vyžadována kontrolní lhůta ke zjištění, zda provedené práce skutečně vedly k nápravě způsobené újmy. Navíc je možné, že členský stát v těchto výjimečných případech přijal veškerá potřebná opatření, aby vyhověl rozsudku, ale požadovaný účinek nemůže nastat dříve, než po uplynutí určité doby. V takových případech bývá běžné, že ESD ve svém rozsudku podle čl. 260 Smlouvy o fungování EU stanoví podmínky odkladu včetně možnosti, aby Komise provedla potřebná šetření ke zjištění, zda byly splněny podmínky pro stanovení počátku a konce doby odkladu. Komise v takovémto případě může ESD předložit odpovídající návrh.

Sankce v podobě penále a paušální částky se vypočítávají předem daným způsobem. Penále vyměřené členskému státu je částka, vypočtená na základě počtu dní prodlení, aniž by byla dotčena jiná období, jakožto sankce za nevyhovění rozsudku ESD, a to ode dne, kdy byl rozsudek žalovanému členskému státu oznámen, až do doby, kdy tento stát ukončí porušování práva. Výše denní sazby penále se vypočte tak, že jednotná základní paušální sazba se vynásobí koeficientem závažnosti a koeficientem doby trvání; získaný součin se vynásobí pevným koeficientem určitého státu (koeficient  $n$ ), který zohledňuje platební schopnost tohoto státu a počet jeho hlasů v Radě. Pro výpočet denního penále ukládaného členskému státu se výsledek uplatnění koeficientu závažnosti a trvání na základní penále vynásobí (konstantním) faktorem  $n$  daného členského státu. Takto určenou metodu výpočtu lze shrnout následujícím obecným vzorcem:

$$Pd = (Pz \times Kz \times Kt) \times n$$

přičemž  $Pd$  = denní penále;  $Pz$  = základní částka penále;  $Kz$  = koeficient závažnosti;  $Kt$  = koeficient trvání;  $n$  = faktor zohledňující platební schopnost daného členského státu<sup>9</sup>.

Stanovení paušální částky vychází ze zásady proporcionality a zásady rovného zacházení - Komise tedy navrhne ESD metodu, která se sestává ze dvou součástí: stanovení minimální pevné paušální částky a způsobu výpočtu, při němž se denní sazba vynásobí počtem dní, kdy členský stát pokračoval v porušování práva, v čemž se tento výpočet do značné míry shoduje se způsobem výpočtu penále; tento způsob výpočtu se použije v případě, je-li takto vypočtená výsledná částka vyšší než minimální paušální částka. Minimální paušální částka je pro Českou republiku 1 585 000 Kč. Paušální částka se tudíž vypočítá podle obecného vzorce:

$$Ps = Zsps \times Kz \times n \times dt$$

přičemž  $Ps$  = paušální částka;  $Zsps$  = základní částka „paušální sazby“;  $Kz$  = koeficient závažnosti;  $n$  = faktor zohledňující platební schopnost daného členského státu,  $dt$  = počet dnů trvání porušování práva.

---

<sup>9</sup> Faktor  $n$  má hodnotu 3,17 pro Českou republiku.

## 9. Jaké je skutečné chování Komise v případě identifikace neplnění směrnice?

Možnostem vynucování implementace legislativy EU v členských státech EU a aktuálním případům sporů mezi EU a konkrétními členskými státy v oblasti implementace směrnic ve vodním hospodářství se věnovaly odborné články (Beneš, 2010, Beneš, 2011). Přesto je možné zopakovat např. rozhodnutí ESD ve věci *Commission vs. Spain*<sup>10</sup>, kdy byla Španělsku uložena sankce, za porušení směrnice 76/160/EHS o kvalitě vody ke koupání, v podobě penále ve výši 624.150 € za rok a za 1 % pláží určených ke koupání, které nenaplnovaly limity stanovené směrnicí z roku 1975, týkající se kvality vody ke koupání. Pokuta měla být uplatněna od koupací sezóny v roce 2004, až do doby konečného vykonání rozsudku ESD. V prosinci 2005 se však Evropská komise rozhodla neužít Španělsku pokutu. Španělsko totiž v roce 2004 nedosáhlo úplné shody, ale uvedlo úroveň shody ve výši 94,7 %. Této shody však dosáhlo jen díky odstranění 132 z celkových 302 (= 44 %) svých problematických vnitrozemských vodních oblastí z rozsahu působení směrnice, namísto přijetí reálných opatření potřebných na jejich vyčištění. Evropská komise na základě rozhodnutí ESD při hodnocení neshody nyní hodnotí jako naplnění směrnice pouze případy, kdy nedojde k naplnění požadavků alespoň do úrovně 95 %.

Pro Českou republiku je tento případ rozhodnutí ESD klíčový zejména při hodnocení možného uplatňování sankcí za neplnění požadavků směrnice 91/271/EHS. Z usnesení vlády České republiky ze dne 11. srpna 2010 č. 575 o Aktualizaci strategie financování požadavků na čištění městských odpadních vod vyplývá, že Česká republika bude mít problém v plné míře dostát závazkům, plynoucím ze směrnice 91/271/EHS pro obce nad 2 000 EO. Zde je zásadní bod určení limitního termínu pro splnění závazků v oblasti čištění odpadních vod, který byl v přístupové dohodě stanoven na termín 31. 12. 2010. V korespondenci mezi Ministerstvem životního prostředí (MŽP) a Evropskou komisí v průběhu roku 2009 však bylo potvrzeno, že za splnění požadavku bude považováno i zahájení činnosti vedoucí k zajištění potřebné infrastruktury v průběhu roku 2010. Oborové sdružení SOVAK ČR opakovaně upozorňuje na přísnější požadavky národní legislativy v oblasti vypouštění odpadních vod do vod povrchových (tedy nařízení vlády č. 61/2003 Sb.), než jsou požadavky směrnice č. 91/271/EHS. Jako průlomové je tak možné hodnotit zpracování zprávy (MZe, 2011), která porovnála kvalitu vyčištěné odpadní vody z ČOV mezi požadavky nařízení vlády č. 61/2003 Sb. a směrnice č. 271/91/EHS. Výsledkem je konstatování, že z 91 vybraných aglomerací s dostupnými daty (98 ČOV s nevyhovující kvalitou vyčištěné odpadní vody dle nařízení vlády č. 61/2003 Sb.) vyhovuje limitům Směrnice 69 ČOV (tedy plných 70,41 %!). Vstřícný přístup Komise v hodnocení shody potvrdila v korespondenci s MŽP, kde uvedla, že hodnotícím kritériem dosažení shody v plné implementaci bude shoda s požadavky Směrnice a ne s požadavky národní legislativy. Tento přístup je analogický dříve zmíněnému přístupu, kdy sankce je Komisí navrhována na čl. 260 Smlouvy o fungování EU ve světle sekundární legislativy EU a nikoliv národní legislativy daného členského státu.

## 10. Hodnocení implementaci Směrnice ve „starých členských státech“ – 5 let po termínu

Bez zajímavosti není ani poslední souhrnná zpráva Evropské komise k implementaci směrnice č. 91/271/EHS (Evropská komise, 2009), která se zaměřuje na plnění požadavků v oblasti odkanalizování a čištění odpadních vod starými členskými zeměmi (EU 15):

<sup>10</sup> Rozhodnutí ESD 278/01. Dostupné z: <http://www.eurlex.europa.eu>.

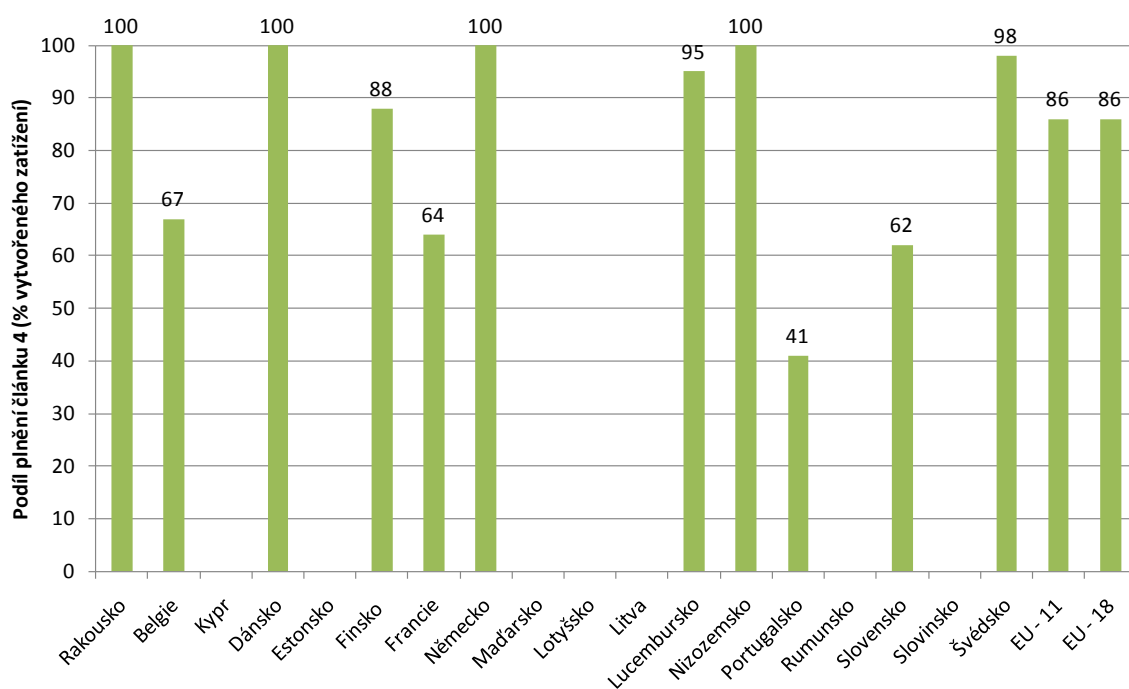
- do roku 1998 měly být vyřešeny aglomerace >10000 EO, vypouštějící do citlivých oblastí;
- do roku 2000 aglomerace >15,000 EO, vypouštějící do normálních oblastí;
- do roku 2005 ostatní aglomerace > 2000 EO.

Tato zpráva uvádí několik zásadních informací, zejména:

1. 9 z 27 členských států EU nepodalo informace o implementaci směrnice č. 91/271/EHS v požadované podobě a není tedy možno pokrok hodnotit (vč. ČR).
2. Rakousko, Německo a Holandsko jsou jediné státy, které vykazují shodu s články č. 3, 4 i 5 směrnice. U ostatních členských zemí je plnění vždy pouze částečné.
3. Přestože deset původních států EU a Slovensko mělo splnit podmínky plné implementace do roku 2005, výsledky prokazují, že i 4 roky po uplynutí termínu došlo v celkovém měřítku těchto 11 států k celkové míře plnění požadavků pouze z 85 %, přičemž největší hříšníci (Portugalsko, Belgie, Francie) nedosahují v některých kategoriích plnění (např. čl. 5 Směrnice) ani 50 % plnění požadavků!
4. Evropská komise s odkazem na výše uvedené předchozí rozhodnutí výrazně zmírnila hodnocení shody a nyní hodnotí jako dosažení požadovaného stavu již zajištění 95 % shody.

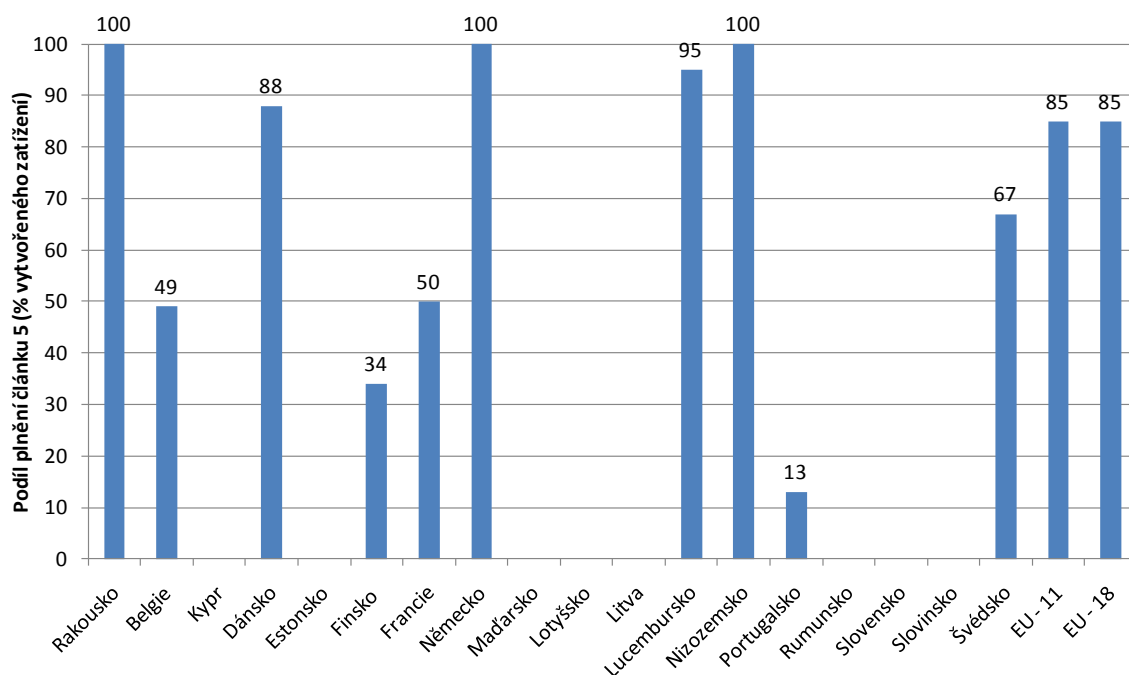
S odkazem na výše uvedené je možné zhodnotit, že v oblasti implementace směrnice č. 91/271/EHS existují v EU výrazně větší provinilci, než je ČR v roce 2011. Navíc je vlastní proces hodnocení shody ponechán v rukou ČR, takže klíč pro „splnění“ aglomerace je možno po vzájemném odsouhlasení mezi ministerstvy zemědělství a životního prostředí určovat např. v oblasti pokrytí odkanalizování individuálně – což je již nyní v materiálu Strategie uváděno koeficientem pokrytí aglomerace odkanalizováním z 85 %. V oblasti plnění požadavků na odtok, je zase zapotřebí vždy srovnat plnění konkrétní ČOV, ne proti limitům vzniklým historicky za platnosti nařízení vlády č. 61/2003 Sb., ale oproti požadavkům směrnice a jak již bylo uvedeno, ministerstvo zemědělství učinilo v této oblasti první správný krok.

**Obr. 1** Plnění článku 4 Směrnice





**Obr. 2** Plnění článku 5  
Směrnice



Dle informací EUREAU (sdružení evropských vodárenských asociací - zástupcem České republiky je SOVAK ČR) je nyní mezi členskými státy registrováno více jak 5 států (např. Belgie nebo Francie), které obdržely již druhé upozornění o infringementu ve věci implementace Směrnice 91/271/EHS. Právě pohled na úroveň plnění v Belgii, která je se svým hlavním městem Brusel pravým centrem EU, je i pět let po uplynutí závazného termínu tristní. Tato situace, dále prezentovaná v datové podobě, která jen potvrzuje problémy ostatních států při plnění požadavků směrnice 91/271/EHS. Z analogie dřívějších postupů sporů mezi Komisí a členskými státy i ve světle nedávného neúspěchu Komise při žalobě proti Velké Británii je však zřejmé, že Komise vždy preferuje řešení ve formě dohody o realizaci nápravných opatření oproti sankcionalizaci.

**Tabulka 1** Úroveň plnění požadavků Směrnice v Belgii – ČOV

	Celkem	ČOV > 2 000 EO	ČOV < 2 000 EO
V provozu či ve výstavbě	359	186	173
Zbývá postavit	491	67	424
<b>Celkem</b>	<b>850</b>	<b>253</b>	<b>597</b>

Zdroj: Interní zpráva AQUAWAL pro představenstvo EUREAU, 2009

**Tabulka 2** Realizace výstavby kanalizace pro splnění požadavků Směrnice v Belgii

Kanalizační síť (km)	Stávající délka + ve výstavbě	16.669	85 %
	Nutné dobudovat	2.906	15 %
	Celkem	19.576	
Sběrače (km)	Stávající délka + ve výstavbě	1.848	57 %
	Nutné dobudovat	1.388	43 %
	Celkem	3.236	

Zdroj: Interní zpráva AQUAWAL pro představenstvo EUREAU, 2009

## 11. Závěry

Tento článek prezentoval průřez legislativou EU i ČR v oblasti životního prostředí, respektive čištění odpadních vod a provedl hodnocení současného stavu implementace směrnice 91/271/EHS v jednotlivých státech EU. Zjednodušeně je možno konstatovat, že s výjimkou dvou „starých“ členských států mají všechny ostatní „staré“ členské státy problémy s naplněním požadavků směrnice, které měly být dosaženy před více jak 5 lety. Tato skutečnost stvrzuje přílišné ambice Evropské komise při prosazování environmentální cílů - dalším zářným příkladem těchto centrálně plánovaných opatření může být i energetická strategie 20/20/20, která bez hlubší analýzy vedla a vede k realizaci opatření zcela v rozporu se základními ekonomickými a environmentálními principy<sup>11</sup>. Při komplexnějším pohledu je však možné konstatovat, že problémy jsou často spojené se způsobem přenesení vlastní odpovědnosti za realizaci opatření na konkrétní subjekty v oboru a poskytnutí podmínek pro financování realizace opatření.

## 12. Literatura:

- Banon, J.C. and Benes, O. (2007). Official EUREAU position paper on implementation of WFD, Bruxelles, 11/2007.
- Beneš, O. (2010). Klaus podepsal Lisabon a co to znamená pro vodohospodáře? Konference VODA ZLÍN, 11-12.3.2010.
- Beneš, O. (2010). Evropský soudní dvůr zamítl žalobu Evropské komise na Velkou Británii za neplnění směrnice 271/91/EHS, časopis SOVAK ČR 1/2011, s. 23.
- European Commission (2004). Implementation of Council Directive 91/271/EEC of 21 May 1991 concerning urban waste water treatment, as amended by Commission Directive 98/15/EC of 27 February 1998 – Third Report.
- European Commission (2009). 5<sup>th</sup> Commission Summary on the Implementation of the Urban Wastewater Treatment Directive, Commission Staff Working Document SEC(2009)1114final of 3.8.2009, Directorate General Environment, B-1049 Brussels.
- Chave, P. (2001). The EU Framework Directive. IWA Publishing, Cornwall, UK, s. 190-1.
- Ministerstvo zemědělství a Ministerstvo životního prostředí (2005). Aktualizace strategie financování implementace směrnice Rady č. 91/271/EHS, o čištění městských odpadních vod. Usnesení vlády č. 852 z 7.7.2005.
- Ministerstvo zemědělství (2011). Aktualizace strategie financování požadavků na čištění městských odpadních vod – informace o ČOV, které neplní požadavky stanovené nařízením vlády ve vztahu k požadavkům směrnice Rady č. 91/271/EHS.
- Punčochář, P. (2005). Z jednání vodních ředitelů v Lucembursku. Vodní hospodářství 55 (8), s. 243-244.

<sup>11</sup> V ČR např. masivní proliferace solárních elektráren