



V Bruselu dne 26.10.2022
SWD(2022) 544 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE
SOUHRN ZPRÁVY O POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

legislativnímu návrhu

**přezkumu směrnice Rady (91/271/EHS) ze dne 21. května 1991 o čištění městských
odpadních vod**

{COM(2022) 541 final} - {SEC(2022) 541 final} - {SWD(2022) 541 final}

SHRNUTÍ

Evropská unie přijala v roce 1991 [směrnici o čištění městských odpadních vod](#). Cílem této směrnice je „ochrana životního prostředí před nepříznivými účinky vypouštění městských odpadních vod a odpadních vod z určitých průmyslových odvětví“. Členské státy jsou povinny zajistit, aby odpadní vody ze všech aglomerací s více než 2 000 obyvateli byly odváděny a čištěny v souladu s minimálními normami EU. Členské státy musí rovněž podle kritérií obsažených ve směrnici určit „citlivé oblasti“, v nichž platí přísnější normy.

Hodnocení [REFIT z roku 2019](#) potvrdilo, že díky směrnici se podařilo významně snížit vypouštění znečišťujících látek ze splaškových odpadních vod¹ do životního prostředí. Dopady na kvalitu jezer, řek a moří v EU jsou viditelné a hmatatelné. Jedním z hlavních důvodů účinnosti směrnice je jednoduchost jejích požadavků, která umožňuje její snadné prosazování. Úroveň provedení směrnice je vysoká: 98 % odpadních vod v EU je odpovídajícím způsobem odváděno a 92 % náležitě čištěno, přestože několik členských států zatím nedosáhlo úplného souladu se směrnicí. Klíčovou hnací silou pro podporu investic do požadované infrastruktury byly rovněž evropské fondy (v odvětví vodohospodářství se jednalo přibližně o 2 miliardy EUR ročně).

Hospodářskými subjekty působícími v oblasti odpadních vod jsou veřejnoprávní společnosti (60 %) nebo soukromoprávní společnosti pracující pro orgán veřejné moci nebo smíšené společnosti. Působí na „závislém“ trhu: to znamená, že občané a podniky s přípojkami do veřejné soustavy si nemohou vybrat poskytovatele služeb. Přibližně 30 % nákladů souvisejících s dodávkou vody a se sanitárními zařízeními a službami je pokryto z veřejných rozpočtů a 70 % z poplatků za vodu, mezi členskými státy v tomto ohledu přitom existují velké rozdíly. Odvětví reaguje především na právní požadavky.

VYMEZENÍ PROBLÉMU

V hodnocení REFIT byly zjištěny tyto tři hlavní soubory problémů:

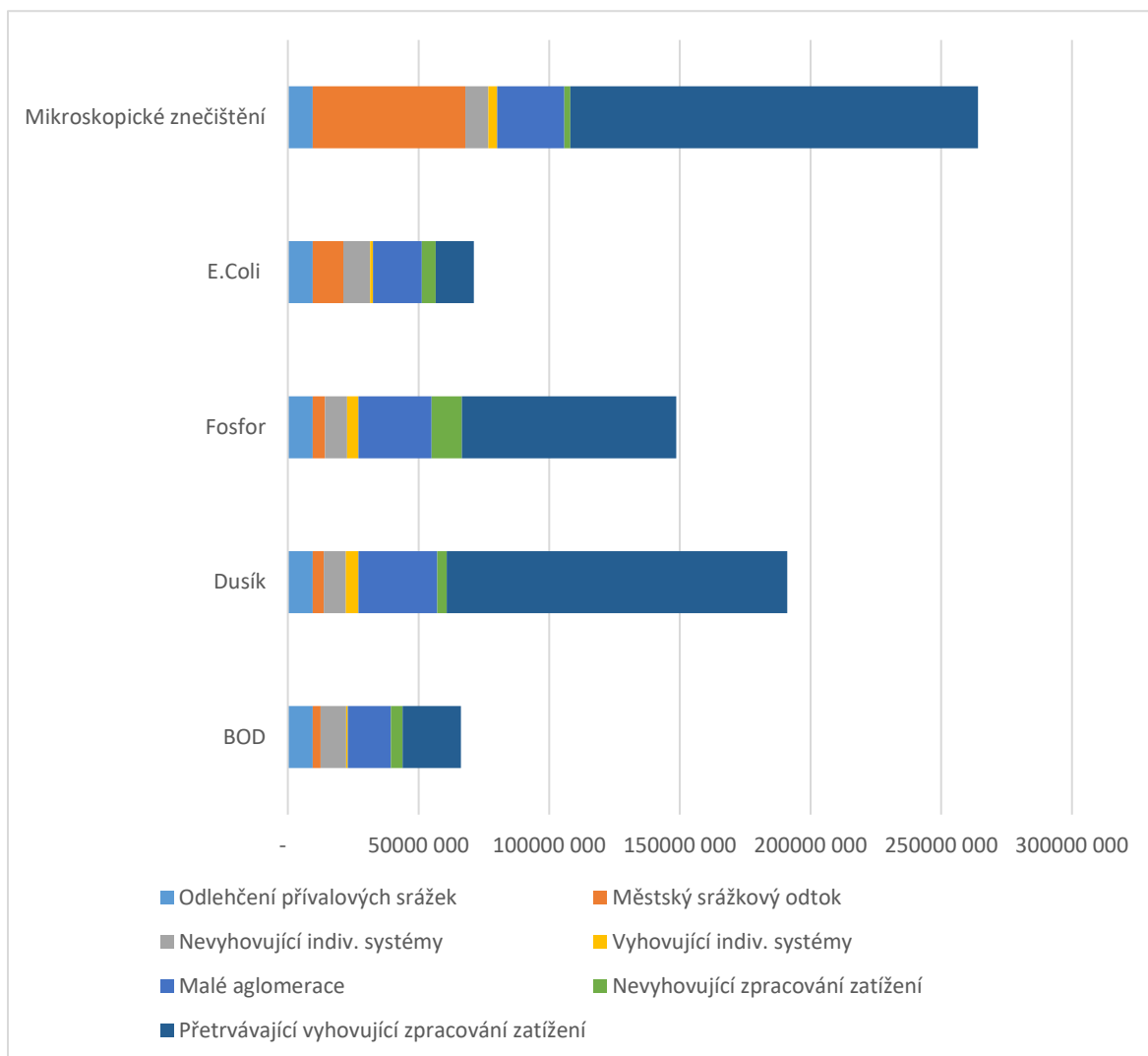
1. Přetrvávající znečištění z městských zdrojů². Původní směrnice se zaměřila na znečištění z domácností, které se odvádí do centralizovaných zařízení a čistí se v nich, a pro tento druh znečištění stanovila jasné a přesné požadavky. Menší pozornost byla věnována jiným zdrojům městského znečištění (menším aglomeracím, nentralizovaným zařízením na čištění odpadních vod nebo situacím, které vznikají v případě silných dešťů) a související požadavky byly ponechány v obecnější rovině. Jak je uvedeno v *grafu 1*, emise z těchto zdrojů se postupně staly hlavními přetrvávajícími zdroji znečištění z městských odpadních vod.

Určité části tohoto znečištění lze zabránit, i když stávající čisticí technologie mají své limity. Při rozdělení na jednotlivé znečišťující látky jsou odpadní vody vypouštěné z **aglomerací nesplňujících požadavky právních předpisů** dosud zdrojem 1,9 % (v případě dusíku, N)

¹ Převážně dusík (N), fosfor (P), organické znečištění vyjádřené jako biochemická spotřeba kyslíku (BOD).

² Standardní jednotkou pro měření znečištění je „populační ekvivalent“ (PE): 1 PE odpovídá průměrnému znečištění způsobenému jednou osobou. U některých znečišťujících látek (dusík, fosfor a organické látky – biochemická spotřeba kyslíku) lze PE přepočítat na množství znečišťujících látek (v gramech).

až 7,78 % (v případě fosforu, P) přetrvávajícího znečištění. Dalším významným přetrvávajícím zdrojem zatížení životního prostředí je znečištění způsobené silnými dešti (**odlehčení přívalových vod a městský srážkový odtok**): od 7,2 % (v případě dusíku) do 29,77 % (v případě *E. coli*). Necentralizované systémy čištění (**individuální nebo jiné vhodné systémy**), které směrnice povoluje za podmínky, že dosahují „stejně úrovně ochrany životního prostředí“, představují 4,7 % (v případě mikropolutantů) až 16,1 % (v případě *E. coli*) přetrvávajícího znečištění.



Graf 1: Přetrvávající zatížení z městských zdrojů (PE/rok) – současná situace – zdroj JRC

Další významný tlak na vodní útvary EU vyvíjejí **malé aglomerace** s populačním ekvivalentem pod 2 000 PE, které jsou zdrojem 9,7 % (v případě mikropolutantů) až 26,2 % (v případě *E. coli*) přetrvávajícího znečištění. Přestože se znečištění díky stávající směrnici snížilo, zůstávají čistírny odpadních vod zdrojem, z něhož se do životního prostředí dostávají **dusík a fosfor**, a to v objemu 134 milionů PE dusíku a 94 milionů PE fosforu ročně. Za zdroj obav byly v hodnocení rovněž označeny nové **znečišťující látky**, jako jsou mikroplasty a mikropolutanty. Mikroplasty jsou poměrně dobře zachycovány čističkami odpadních vod, v případě mikropolutantů tomu tak však není: každým rokem je jich do vodních útvarů EU

vypuštěno přibližně 254 milionů PE, což vyvolává obavy o životní prostředí a veřejné zdraví. Do čistíren odpadních vod se dostávají také nedostatečně kontrolované **vody z jiných zdrojů než domácností**, včetně průmyslových odpadních vod (zejména z malých a středních podniků) připojených k veřejné soustavě.

2. Nedostatečné sladění směrnice s politickými cíli Zelené dohody pro Evropu (jinými než snižování znečištění): toto odvětví představuje 0,8 % celkové spotřeby energie v EU a v roce 2018 produkovalo 0,86 % celkových **emisí skleníkových plynů v EU**. Téměř jedné třetině těchto emisí by bylo možné zabránit zlepšením procesu čištění, lepším využíváním kalů a větším využíváním **energeticky účinných a obnovitelných** technologií, neboť jejich využívání stále zůstává na velmi nízké úrovni. Toto odvětví musí být také lépe začleněno do **oběhového hospodářství**: nakládání s kaly a opětovné využívání vody nejsou optimální, neboť se stále ztrácí příliš mnoho cenných zdrojů. Je také třeba uvést, že odpadní vody jsou rovněž rychlým a spolehlivým zdrojem užitečných informací pro **oblast veřejného zdraví**. To se ukázalo při sledování viru **COVID-19 a jeho variant** v odpadních vodách, které fungovalo jako doplňkové opatření pro zvládnání nedávné pandemie. Překážku pro optimální využívání těchto informací představuje nedostatečná koordinace mezi orgány působícími v oblasti veřejného zdraví a orgány působícími v oblasti odpadních vod.

3. Nedostatečná a nerovnoměrná úroveň správy: provedené hodnocení a nedávné studie OECD zdůraznily, že úroveň **výkonnosti provozovatele** se mezi jednotlivými provozovateli značně liší. To platí i v případě **transparentnosti** a přístupu ke klíčovým informacím. Jak je uvedeno v nedávné zprávě Účetního dvora, v rozporu se zásadami Smlouvy o EU se dostatečně neuplatňuje **zásada „znečišťovatel platí“**. Metody **monitorování a podávání zpráv** nejsou přizpůsobeny potřebám a možnostem, které nabízí **digitalizace**. **Přístup k sanitárním zařízením a službám** zůstává problémem, který EU brání plně splnit cíl udržitelného rozvoje č. 6.

CÍLE

Intervence EU má dva hlavní obecné cíle: 1) **chránit občany a ekosystémy v EU** před zdroji, z nichž se stále ještě vypouští nedostatečně vyčištěné odpadní vody; 2) zlepšit **transparentnost odvětví a jeho řízení** a dva doplňkové cíle: 3) lépe přizpůsobit odvětví plnění cílů **Zelené dohody**, zejména jeho nasměrováním k **energetické neutralitě** jako příspěvku ke klimatické neutralitě a podporou jeho nezbytného přechodu k **oběhovému hospodářství, nulovému znečištění** a zvýšené ochraně **biologické rozmanitosti**; 4) inteligentněji využívat parametry odpadních vod na podporu opatření v **oblasti veřejného zdraví**. Pro dosažení těchto cílů je nezbytné poskytnout **dlouhodobou vizi a právní jistotu**, neboť investice do tohoto odvětví jsou časově náročné a musí se plánovat s dostatečným předstihem.

ODŮVODNĚNÍ OPATŘENÍ NA ÚROVNI EU

Opatření na úrovni EU mají i nadále zásadní význam pro zajištění toho, aby všichni občané EU mohli mít prospěch z lepší kvality vody v řekách, jezerech, podzemních vodách a mořích. Vzhledem k tomu, že **60 % vodních útvarů EU přesahuje hranice států**, je nezbytné zajistit

stejnou úroveň ochrany všude a stejně rychle, aby se zabránilo riziku, že úsilí některých členských států bude ohroženo nedostatečným pokrokem jiných členských států. Hodnocení ukázalo, že ve většině členských států byla směrnice **jedinečnou motivací pro investice** do požadovaných infrastruktur.

MOŽNOSTI POLITIKY

Na základě **osvědčených postupů zavedených** v členských státech a na základě **důkladných konzultací** se zúčastněnými stranami bylo pro každý vymezený problém definováno několik možných řešení. Řešení, která nezískala podporu zúčastněných stran nebo jejichž provedení by bylo příliš obtížné, byla v rané fázi zamítnuta. Navržená řešení začínala u možností s **nízkými ambicemi** (opatření uplatňovaná pouze na větší zařízení) a pokračovala po možnosti s **vysokými ambicemi** (stejná opatření, ale uplatňovaná také na menší zařízení)³. Pro řešení některých problémů existovalo jen málo možností – jedná se například o necentralizovaná zařízení, zlepšení transparentnosti nebo monitorování zdravotních parametrů. U jiných problémů (přívalové srážky, necentralizovaná zařízení nebo spotřeba energie) byla v souladu se zásadou subsidiarity ponechána dostatečná flexibilita, která umožňuje použít řešení, která jsou na místní úrovni nákladově nejefektivnější.

UPŘEDNOSTŇOVANÁ MOŽNOST

Dopady jednotlivých možností byly posouzeny pomocí modelu, který vyvinulo Společné výzkumné středisko a který byl použit v hodnocení REFIT. Pro srovnání byl vypracován základní scénář (v němž byl použit předpoklad plného dodržování předpisů) a maximálně náročný proveditelný scénář. U každého problému byla volba upřednostňované možnosti založena na několika kritériích: náklady/přínosy, náklady/efektivnost, míra přispění k cílům Zelené dohody pro Evropu a ke snížení znečištění vod, vymahatelnost a administrativní zátěž.

V upřednostňované možnosti se pro řešení problému klíčových **přetrvávajících zdrojů znečištění** navrhuje 1) rozšířit **oblast působnosti** směrnice tak, aby **zahrnovala všechny městské aglomerace s populačním ekvivalentem nad 1 000 PE**; 2) vypracovat nové standardy EU pro necentralizovaná zařízení a požadovat, aby členské státy zavedly účinné inspekční strategie; 3) vytvořit a provádět **plány integrovaného hospodaření s vodou** ve všech velkých aglomeracích a v aglomeracích s PE vyšším než 10 000, v jejichž případě existuje riziko pro životní prostředí, a v případě potřeby omezit znečištění z přívalových srážek, přičemž prioritu mají preventivní opatření (včetně ekologických). Aby se dále omezilo uvolňování živin, budou pro všechna větší zařízení, ale také pro všechna zařízení zpracovávající zatížení nad 10 000 PE, která se nacházejí v oblastech s přetrvávajícím problémem eutrofizace, postupně uplatňovány **přísnější mezní hodnoty** pro dusík a fosfor. Postupně budou uplatňovány nové mezní hodnoty pro **mikropolutanty**, nejprve pro všechna velká zařízení a poté pro zařízení zpracovávající zatížení nad 10 000 PE, v jejichž případě existuje riziko pro životní prostředí, a to na základě jasných a jednoduchých kritérií. V souladu s návrhy několika zúčastněných stran byla posouzena proveditelnost **systému**

³Prahová hodnota pro „větší“ zařízení byla stanovena na 100 000 PE s přihlédnutím k tomu, že 46 % vyprodukované zátěže se zpracovává v relativně malém počtu „větších“ zařízení (974). Další prahová hodnota 10 000 PE byla stanovena proto, že 81 % zatížení se zpracovává v 7 527 zařízeních nad 10 000 PE.

odpovědnosti výrobce za dodatečné odstraňování mikropolutantů a byla zahrnuta do upřednostňované možnosti⁴. Budou zavedeny nové požadavky na monitorování, zejména pokud jde o emise skleníkových plynů, znečištění dešťovými vodami a zdravotní parametry.

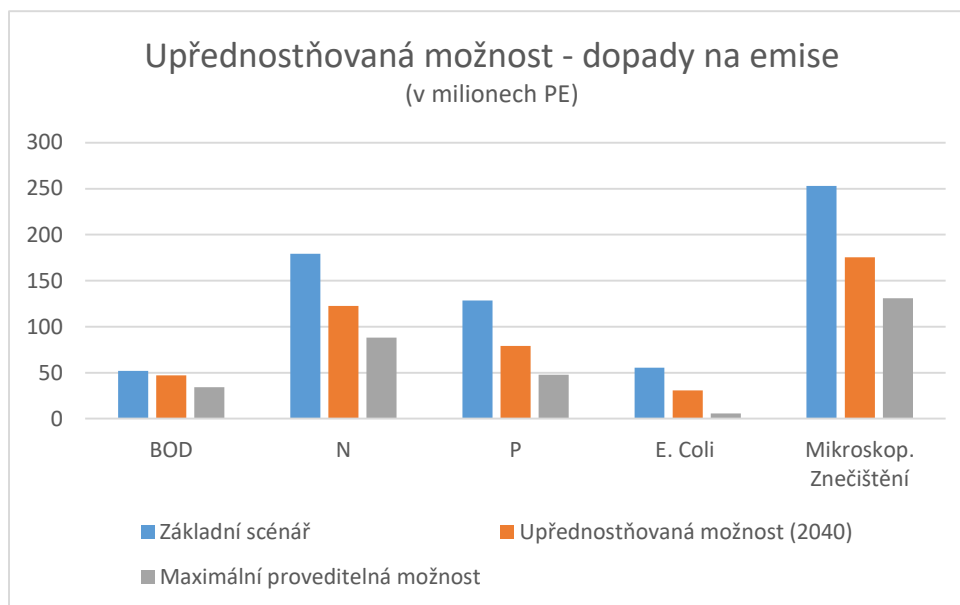
Na všechna zařízení, která zpracovávají zatížení nad 10 000 PE, se postupně začne vztahovat povinnost provádět **energetické** audity, aby se do roku 2040 na úrovni odvětví dosáhlo energetické neutrality, tento požadavek je v souladu s osvědčenými postupy, které jsou v některých členských státech již zavedeny pro období 2025–2030. Aby se zvýšily možnosti opětovného použití kalů a vody po čištění, budou členské státy muset lépe monitorovat a sledovat znečištění, které pochází z jiných zdrojů než z domácností. V zájmu zajištění celkově lepší správy odvětví bude zjednodušeno a dále digitalizováno podávání zpráv. Dopady dodatečných opatření na **zlepšení transparentnosti, výkonnost** provozovatele a **přístup k sanitárním zařízením a službám** jsou uvedeny v posouzení dopadů. Všechna opatření zahrnutá do upřednostňované možnosti se začnou postupně uplatňovat do roku 2040.

HLAVNÍ DOPADY

Dopady upřednostňované možnosti na **znečištění vody** do roku 2040 jsou shrnuty v níže uvedeném *grafu 2*. Ve srovnání se základním scénářem by se celkové znečištění snížilo o 4,8 milionu PE (neboli 105 014 tun) v případě biochemické spotřeby kyslíku, o 56,4 milionu PE (neboli 229 999 tun) v případě dusíku, o 49,6 milionu PE (neboli 29 678 tun) v případě fosforu, o 77,4 milionu PE v případě toxického zatížení mikropolutanty a o 24,8 milionu PE v případě *E. coli*. Tato snížení představují 27 % toho, co je „technicky proveditelné“ u biochemické spotřeby kyslíku, 62 % u dusíku, 61 % u fosforu, 63 % u toxického zatížení mikropolutanty a 50 % u *E. coli*. Emise mikroplastů by se snížily o 9 %, zejména prostřednictvím opatření týkajících se odlehčení přívalových vod a městského srážkového odtoku.

Díky plánovaným opatřením k dosažení energetické neutrality by se **emise skleníkových plynů** snížily o 4,86 milionu tun (37,32 % emisí z odvětví, kterým se lze vyhnout, což představuje 0,86 % celkových emisí EU). Ve srovnání s rokem 1990 by to spolu s očekávanými účinky základního scénáře představovalo snížení emisí skleníkových plynů o 62,51 % – v souladu s cíli právního rámce EU pro klima a klimatického balíčku „Fit for 55“.

⁴ Navrhovaný systém by byl podobný systémům zavedeným pro nakládání s pevnými odpady: dovozci a výrobci by byli finančně odpovědní za řešení znečištění způsobeného jejich výrobky. V tomto případě představují hlavní zdroje mikropolutantů léčivé přípravky a přípravky pro osobní hygienu.



Graf 2: Upřednostňovaná možnost – dopady na emise (v milionech PE ročně v roce 2040)

Očekávané peněžně vyjádřené přínosy upřednostňované možnosti do roku 2040 na úrovni EU (**6,643 miliardy EUR ročně**) převyšují náklady (**3,793 miliardy EUR ročně**). Ve všech členských státech jsou přínosy vyšší než náklady – s vědomím toho, že v případě mikropolutantů (které představují 27 % celkových nákladů na upřednostňovanou možnost) není k dispozici žádná metodika pro peněžní vyjádření přínosů spojených s jejich snížením.

Náklady na tuto iniciativu by ve srovnání se současnými výdaji na zásobování vodou a na sanitární zařízení a služby představovaly nárůst o 3,79 %⁵. Tyto dodatečné náklady by byly částečně pokryty systémem odpovědnosti výrobce (přibližně 1,2 miliardy EUR ročně na odstraňování mikropolutantů) s určitými omezenými dopady na konečné ceny výrobků nebo na ziskové marže v odvětví (**v průměru 0,6 %**). Na základě stávajících strategií financování členských států lze předpokládat, že přibližně 30 % (neboli 0,774 miliardy EUR ročně) zbývajících nákladů by bylo pokryto z veřejných rozpočtů a 70 % (neboli 1,806 miliardy EUR ročně) z poplatků za vodu. To by představovalo **2,26% zvýšení průměrných poplatků EU za vodu. Cenová dostupnost vody by nebyla ohrožena**, ačkoli v omezeném počtu členských států by bylo užitečné přijmout doprovodná sociální opatření. **Finanční prostředky EU** (přibližně 2 miliardy EUR ročně pro odvětví vodohospodářství) by byly i dále nepostradatelné k pokrytí části investic potřebných k dosažení plného souladu s revidovanou směrnicí. I když digitalizace může pomoci zlepšit a zjednodušit monitorování a podávání zpráv, bylo by třeba vyvinout další úsilí k lepšímu sledování přetrvávajících zdrojů znečištění. Očekává se, že **vodohospodářství v EU bude mít prospěch z nových obchodních příležitostí**, protože podpora inovací a výzkumu přispěje k zachování a zlepšení konkurenceschopnosti tohoto odvětví.

Při využití upřednostňované možnosti by směrnice byla plně v souladu se všemi ostatními klíčovými cíli Zelené dohody, včetně zastřešujícího cíle klimatické neutrality, a zároveň by

⁵ Přibližně 100 miliard EUR ročně podle OECD

byla plně v souladu s několika probíhajícími/plánovanými legislativními návrhy, jako jsou přezkumy směrnice o normách environmentální kvality, směrnice o vodách ke koupání, rámcové směrnice o strategii pro mořské prostředí a hodnocení směrnice o katech z čistíren odpadních vod. Směrnice rovněž přímo přispěje k lepšímu plnění cíle udržitelného rozvoje č. 6 týkajícího se přístupu k odpovídajícímu a spravedlivému systému sanitárních a hygienických zařízení.