



V Praze 20. července 2016
Čj.OVA: 820/16

Stanovisko

k návrhu nařízení vlády, kterým se mění nařízení vlády č. 401/2015 Sb., o ukazatelích a hodnotách přípustného znečištění povrchových vod a odpadních vod, náležitostech povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových a do kanalizací a o citlivých oblastech.

I. Úvod

Návrh nového znění nařízení vlády se týká stanovení přísnějších limitů pro městská a obecní zařízení v příloze č. 7 nařízení vlády č. 401/2015, dle dikce RIA zejména v případě fosforu, ale zpřísnění se týká všech vypouštěných látek, v případě ČOV do 2 tis. EO, resp. do 10 tis. EO jsou stanovovány limity pro některé odpadní látky, které dosud limity stanoveny neměly.

II. Připomínky a návrhy změn

Úvodní přehledová tabulka je zavádějící a nesprávně uvádí náklady, které vzniknou jednotlivým druhům subjektů. Náklady na investice a provoz, vyvolané novým zněním přílohy č. 7 nařízení vlády přisuzuje podnikatelům, zatímco dále v textu i z vypořádání připomínek je zřejmé, že investiční náklady budou vystávat především městům a obcím, které jsou převažujícími majiteli komunálních kanalizací a ČOV. Dopady na městské a obecní rozpočty jsou uváděny pouze odkazem na dopady na podnikatelské subjekty, což nelze přijmout.

Definice problému je dobře, srozumitelně a přehledně uvedena a dává dobrou představu o předmětu a bezprostředních důvodech nového znění nařízení vlády. Definice problému bohužel **neuvádí, resp. nespecifikuje jako problém samotnou míru, rozsah a druhy znečištění povrchových vod.** To ukazuje na další zásadní problém zpracování zprávy RIA (viz dále hodnocení nákladů a přínosů).

Cílový stav je popsán srozumitelně, avšak nedostatečně. Cílový stav je popsán jako „chceme novelizovat nařízení vlády“ a „chceme mít přísnější limity a lepší čistící technologie“, bohužel chybí popis cílového stavu, který by se dal vyjádřit jako „chceme mít čistší vody“, což je ovšem jediný důvod pro nařízení vlády, limity a technologie. Celá RIA následně jen implicitně předpokládá zlepšení stavu vod, aniž by uváděla v jakém rozsahu, s jakými dopady a proč je vůbec třeba (kromě tautologických tvrzení, že je to třeba). Toto stanovisko potřebu zlepšení vod nezpochybňuje, avšak nepřijímá způsob, jak je formulována a pojata v RIA. Popis cílového stavu se odvolává na Rámcovou směrnici 2000/60/ES, avšak současně uvádí, že na „evropské úrovni ... nejsou stanoveny nejlepší dostupné technologie pro oblast zneškodňování městských odpadních vod...“.



To může znamenat, že nové znění nařízení vlády povede k tzv. „goldplatingu“, kdy jsou v ČR stanovovány přísnější požadavky, než vyžaduje legislativa EU a české subjekty jsou v důsledku toho znevýhodněny.

Vymezení dotčených skupin nezmiňuje plátce stočného jako dotčenou skupinu, patrně s implicitním předpokladem, že dopady na tuto skupinu budou marginální, což nelze zcela přijmout (viz dále). V dotčených skupinách **chybí všechny potenciální skupiny, které budou mít z daného nařízení vlády prospěch/přínosy**. Toto pochybení pak mimo jiné vede k tomu, že přínosy nejsou v hodnocení dále uvažovány, krom jednoho obecného a nepodloženého tvrzení, že budou významné.

Rizika jsou uváděna obecně. Mezi riziky se uvádí i případně sankce ze strany EU, avšak bez dalšího upřesnění ve smyslu jak jsou pravděpodobné, v jaké době, v jaké výši a za jakých podmínek. To je nedostatečné. Případné sankce buď jsou reálné a pak musí vstoupit do výpočtu nákladů a musí být alespoň odhadnuty, nebo nejsou reálné a pak nemají být uváděny. Mezi riziky je uváděna situace, kdy současné nařízení vlády vede k tomu, že by při nové žádosti o povolení vypouštění odpadních vod současní provozovatelé žádali/získali měkčí limity, než v současnosti, což by mohlo vést ke zhoršení stavu povrchových vod. Je-li toto riziko reálné, pak se jedná o závažné riziko a musí být alespoň odhadem či na příkladech doloženo a kvantifikováno, neboť může mít potenciálně velké dopady do kvality povrchových vod, které však z RIA nelze ani vzdáleně odhadnout.

Volba a popis variant jsou provedeny v zásadě správně. Uvedení pouze dvou variant, nulové a navrhované, je s ohledem na povahu změn přijatelné včetně vysvětlení, proč nebyla uvedena varianta č. 2. Technické zdůvodnění navrhované varianty je srozumitelné a dostatečné. Za zásadní prvek v popisu varianty č. 1 považujeme tvrzení, že vodoprávní úřady budou stanovovat požadavky na nejlepší dostupné technologie a na hodnoty znečištění (např. fosforem) tak, „... aby nově požadované emisní limity byly dosažitelné s vynaložením investičních nákladů, jež budou úměrné konkrétním přínosům realizovaného opatření z hlediska ochrany vod.“ To znamená, že vodoprávní úřad bude povinen v každém konkrétním případě posoudit náklady a přínosy svých požadavků a měl by je uvést v odůvodnění ve správním řízení. Z textu tedy jednoznačně plyne, že takové posouzení je možné a bude rutinní součástí vodoprávních povolení. Tím se diskrece rozhodování včetně případných nákladů a přínosů pro jednotlivé dotčené subjekty přesouvá na vodoprávní úřady.

Identifikace nákladů je provedena podrobně a srozumitelně pro přímé náklady na investice a provozní náklady čistíren odpadních vod (ČOV), vyplývající z přísnějších požadavků na hodnoty znečištění fosforem. Nedostatkem je v tomto případě skutečnost, že náklady se nebudou lišit jen podle velikosti ČOV (dle počtu ekv. obyvatel - EO), ale též územně, resp. individuálně podle charakteru území, osídlení, soustavy pro odvádění a čištění odpadních vod a kvality/charakteru vodního toku a požadavků na jeho čistotu. Namísto průměrných hodnot pro velikostní kategorie by proto bylo vhodné **spočítat a uvést také náklady pro typické příklady**, např. pro relativně (vzhledem k velikosti ČOV) velké náklady v periferním území, v němž je třeba dosáhnout výrazné změny kvality vod a náklady na jednoho EO tak budou větší než vypočítané průměrné náklady a naopak příklady pro relativně malé (vzhledem k velikosti ČOV) náklady ve městech v případě, kdy je již stávající technologie dostatečná a požadavky vyplývající z přísnějších limitů nebudou klást velké nároky na změny technologie a tudíž nepřinesou velké náklady pro jednoho EO.

Výpočet **sociálních dopadů** je totiž zatížen právě zprůměrováním výpočtů/přepočtů na jednoho EO a nelze vyloučit, že v jednotlivých případech budou skutečné náklady na jednoho EO mnohem vyšší než uváděné, **což by mohlo mít mnohem významnější sociální dopady, zejména na venkově, než se v RIA předpokládá**. Toto je zřejmý nedostatek RIA.

Jako maximální náklady (teoretické) se uvádí náklady až 10,3 mld. Kč a k tomu se uvádí, že až 9,5 mld. Kč může být (teoreticky) hrazeno z prostředků připravované výzvy OPŽP. V RIA není nikde uvedeno, z jakých zdrojů bude pocházet zbývajících 0,8 mld. Kč v případě nejnákladnější (teoreticky možné) varianty, ani se nezohledňuje skutečnost, že prostředky z OP ŽP jsou spekulativní v tom smyslu, že mnoho žadatelů nemusí z různých věcných, administrativně-technických nebo formálních důvodů dotaci získat.

Identifikace přínosů není provedena. Tvzení, že nové nařízení vlády „... má vysoké pozitivní dopady na ekosystémové služby poskytované vodními útvary...“ nemá žádný obsah, nejedná se o identifikované přínosy, není podloženo a nelze je nijak posoudit. **Vzhledem k tomu, že odhadované náklady, které vyvstanou veřejným rozpočtům, činí nejméně 1,4 mld. Kč (dle odhadu MŽP při stanovení limitů ve výši horní, nejměkčí hranice) a teoreticky mohou dosáhnout až 10,3 mld. Kč (dle odhadu MZe při stanovení limitů ve výši spodní hranice), nelze přijmout, že RIA přínosy zcela opomíjí.** Náklady v této výši, přestože rozloženy do více let, by neměly být navrhovány bez zdůvodnění přínosů, které tyto náklady přinesou. Nelze přijmout, že přínosy budou individuální a tudíž nejsou spočítatelné, zvláště proto, že podobné výpočty jsou požadovány po vodoprávních úřadech jako součást povolovacích procedur v případech konkrétních žádostí o povolení vypouštění odpadních vod. Jestliže není možné provést souhrnný výpočet pro celou ČR, což přijmout lze, musí být přínosy doloženy na několika typických příkladech, které přesvědčivě dokáží smysluplnost vynaložených nákladů. Jako typické příklady doporučujeme například:

- silněji znečištěný tok či malé povodí v případě, kdy jsou vysoké nároky na kvalitu vody, jsou na něm převážně menší ČOV a náklady na zlepšení kvality vypouštěných vod budou relativně (vzhledem k velikosti ČOV) velké;
- málo znečištěný tok a obdobné poměry ČOV;
- silněji znečištěný tok s vysokými nároky na kvalitu vody s ČOV, které již dnes dosahují dobré účinnosti a jsou blízko nově navrhovaným limitům nebo z jiných důvodů budou jejich investiční náklady relativně malé.

Několik (5-7) ilustrativních krajních příkladů ukáže na skutečné přínosy a náklady v konkrétních situacích a bude tak ilustrován jejich poměr; tento postup pomůže prokázat, že (nebo zdali) přínosy převažují nad náklady v jednotlivých případech a pomocí typologie ČOV, toků a jejich charakteristik, které podle textu RIA jsou k dispozici, bude možné alespoň řádově odhadnout přínosy a náklady a jejich poměr pro celou ČR. Komise RIA si je vědoma skutečnosti, že přínosy v oblasti zdraví obyvatel a kvality ekosystémů je obtížné kvantifikovat, ale předkladatel by měl uvést alespoň podrobnější kvalitativní charakteristiku, případně s uvedením problémů, které kvantifikaci či podrobnější charakteristiku přínosu snížení vypouštění jedné škodliviny v kontextu dalších desítek škodlivin provázejí.

III. Závěr

Zpráva o hodnocení dopadů regulace uvádí průměrné náklady na zavedení navrhovaných opatření v dostatečné podrobnosti, přesvědčivě a srozumitelně. Neuvádí příklady, kdy v jednotlivých oblastech mohou náklady pro konkrétní skupiny obyvatel představovat zásadnější sociální dopad, resp. neposkytuje žádné podklady pro zjištění, zdali tato situace může či nemůže nastat.

Zpráva o hodnocení dopadů neposkytuje žádné podklady o přínosech. Zpráva proto neumožňuje posoudit, zdali náklady v krajní teoretické výše až cca 10 mld. Kč budou vyváženy přínosy, v jaké míře, jakou povahu tyto přínosy budou mít a pro jaké cílové skupiny. Komise doporučuje zpracovat přehled nákladů na typických příkladech venkovských povodí s vysokými jednotkovými náklady na čištění odpadních vod a s rizikem zvýšených (lokálních) sociálních dopadů.

Komise RIA z uvedených důvodů zprávu RIA nepřijímá a požaduje její přepracování.

Vypracoval:

RNDr. Jan Vozáb, Ph.D.

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.
v.r.
předsedkyně komise