

VZKŘÍŠENÍ RÁMCOVÉ SMĚRNICE O OCHRANĚ PŮDY ANEB NOVÁ ÚPRAVA, STARÉ PROBLÉMY*

JAKUB STRAKA, VOJTĚCH STEJSKAL

Abstract: **Ressurrection of Soil Framework Directive or New Legislation, Old Problems**

The proposal for a directive on Soil Monitoring and Resilience is currently under discussion in EU institutions; however, deliberations concerning its predecessor, the proposal for a Soil Framework Directive, reached an impasse. In this paper, we identify the reasons for the Commission's withdrawal of the Soil Framework Directive proposal and conduct a thorough assessment to ascertain the relevance of these reasons to the proposal for a directive on Soil Monitoring and Resilience. The conclusion drawn from this assessment is that, despite the close alignment between the two proposals and topics dealt with therein, the approaches adopted by the proposal and the political context framing their deliberations differ.

Keywords: soil health monitoring; soil sealing; contaminated sites; EU law

Klíčová slova: monitorování zdraví půdy; zakrytí půdy; kontaminované lokality; unijní právo

DOI: 10.14712/23366478.2025.391

1. ÚVOD¹

Půda představuje jedinou složku životního prostředí, která dosud nemá komplexní právní úpravu na úrovni unijního práva. Již v roce 2007 Smolek² upozorňoval, že tento stav je jen těžko obhajitelný, avšak do dnešního dne uplynulo téměř dvacet let a na daném stavu se nezměnilo nic. Ne že by evropský zákonodárce byl nečinný, pokusy na tomto poli v minulosti podniknuty byly, jak dokládá příběh návrhu rámcové

* Publikace byla vydána za podpory Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy a Národního plánu obnovy v rámci projektu Zelené dovednosti na UK (reg. č. NPO_UK_MSMT-2114/2024-4).

¹ Příspěvek byl sepsán ke stavu právní úpravy a stavu projednávání návrhu směrnice o monitorování a odolnosti půdy, který platil k 26. 1. 2025.

² SMOLEK, M. Ochrana půdy v komunitárním právu – dozrál čas na harmonizovanou úpravu? In: DAMOHORSKÝ, M. (ed.). *Pocta doc. JUDr. Jaroslavi Drobníkovi, CSc. k jeho 70. narozeninám*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2007, s. 148–166.

směrnice o ochraně půdy³ – ten byl projednáván od roku 2006 až do roku 2014, kdy jej Komise oficiálně stáhla jakožto bezpředmětný.⁴

Počínaje rokem 2023 evropské instituce opět projednávají návrh právního rámce o ochraně půdy, v tomto případě nesoucí název „směrnice o monitorování a odolnosti půdy“.⁵ Legislativní proces dokonce došel tak daleko, že jak Evropský parlament,⁶ tak i Rada⁷ již schválily své pozice k návrhu Komise, a nic tak již nestojí v cestě provedení procedury tzv. trialogů. Projednávání nařízení (EU) 2024/1991 o obnově přírody však ukázalo, že i v závěrečné fázi se může legislativní proces zkomplikovat navzdory tomu, že unijní instituce již disponují vlastními pozicemi, a dokonce i kompromisním návrhem.⁸ Je proto žádoucí zamyslet se nad tím, jestli návrh směrnice o monitorování a odolnosti půdy může potkat stejný osud jako rámcovou směrnici o ochraně půdy.

K odpovědi na danou otázku se chceme dopracovat následujícím způsobem. V prvé řadě rozebereme základní instituty rámcové směrnice o ochraně půdy a stav relevantní právní úpravy, která byla účinná v době projednávání návrhu rámcové směrnice. V dalším kroku se zaměříme na důvody, které vedly k nepřijetí návrhu rámcové směrnice. Následovat bude komparace základních institutů návrhu rámcové směrnice o ochraně půdy a návrhu směrnice o monitorování a odolnosti půdy, abychom byli schopni posoudit, do jaké míry se návrhy odlišují. Nakonec zasadíme příčiny neúspěchu rámcové směrnice o ochraně půdy do kontextu návrhu směrnice o monitorování a odolnosti půdy a posoudíme, do jaké míry jsou tyto příčiny stále relevantní.

³ Návrh Komise dostupný zde: Consolidated text: Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy. In: *EUR-Lex: Access to European Union* [online]. [cit. 2024-11-05]. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02000L0060-20141120>.

⁴ *Úřední věstník Evropské unie* [online]. C-153, 21. 5. 2014 [cit. 2024-11-05]. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AC%3A2014%3A153%3ATOC>.

⁵ Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on Soil Monitoring and Resilience (Soil Monitoring Law), COM/2023/416 final. In: *EUR-Lex: Access to European Union* [online]. 2023 [cit. 2025-01-25]. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52023PC0416>.

⁶ European Parliament legislative resolution of 10 April 2024 on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on Soil Monitoring and Resilience (Soil Monitoring Law), COM(2023)0416 – C9-0234/2023 – 2023/0232(COD). In: *European Parliament* [online]. 10. 4. 2024 [cit. 2024-10-28]. Dostupné na: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0204_EN.html.

⁷ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Soil Monitoring and Resilience (Soil Monitoring Law): General approach, 2023/0232(COD) [online]. 17. 6. 2024 [cit. 2024-10-28]. Dostupné na: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11299-2024-INIT/en/pdf>.

⁸ STEJSKAL, V. Právo životního prostředí v EU včera, dnes a zítra. *České právo životního prostředí*. 2024, roč. 24, č. 3, s. 9.

2. NÁVRH RÁMCOVÉ SMĚRNICE O OCHRANĚ PŮDY A PŘÍČINY NEÚSPĚCHU

Datum 22. září 2006 se mělo zapsat zlatým písmem do dějin ochrany půdy jakožto složky životního prostředí – jak si totiž Vomáčka⁹ dobře všimá, v tento den byl publikován návrh rámcové směrnice o ochraně půdy z dílny Komise společně s Tematickou strategií pro ochranu půdy,¹⁰ po jejímž vytvoření volal Šestý akční program pro životní prostředí¹¹ již od roku 2002. V souladu s akčním programem se měla Tematická strategie zaměřit na předcházení vzniku znečištění, eroze a desertifikace, postupnému znehodnocování půdy, zaborům půdy a hydrogeologickým rizikům s přihlédnutím k regionální rozmanitosti. Žel, nikoliv pocit triumfu, ale hořkost v ústech evokuje vzpomínka na září 2006, protože tento milník představuje počátek osmiletého legislativního procesu plného emocí a náročných jednání, jenž skončil fiaskem.

Ačkoliv Evropský parlament již v listopadu 2007¹² dokázal přijmout svou pozici k návrhu rámcové směrnice, obecný přístup Rady nikdy nespátřil světlo světa, protože se v roce 2010, v době dluhové krize v eurozóně, na Radě zformovala blokační menšina složená z Německa, Francie, Velké Británie, Nizozemí a Rakouska,¹³ která zabránila přijetí obecného přístupu, a tedy i zahájení dialogů mezi institucemi. Další čtyři roky se Barrosova Komise pokoušela usmířit členské státy návrhy dodatečné flexibility¹⁴ – neúspěšně – načež na své úsilí prakticky rezignovala a následující Junckerova Komise nezařadila společnou ochranu půdy mezi své priority. Nabízí se otázka, proč taková neústupnost ze strany členských států. Dříve však, než se zaměříme na důvody, které způsobily zablokování Rady při projednávání rámcové směrnice, považujeme za vhodné seznámit čtenáře se základními instituty návrhu rámcové směrnice, jakož i s právním kontextem, v jakém byl návrh rámcové směrnice přijímán.

První kapitola návrhu rámcové směrnice o ochraně půdy je uvozujícího charakteru – v článku 3, v návaznosti na obecnou zásadu integrace ochrany životního prostředí do ostatních politik Evropského společenství¹⁵ byla členským státům uložena povinnost popsat a zhodnotit dopad na degradaci půdy při vytváření odvětvových politik, které

⁹ VOMÁČKA, V. Unijní požadavky na ochranu půdy: co se stalo s rámcovou směrnicí? In: TKÁČIKOVÁ, J. – VOMÁČKA, V. – ŽIDEK, D. *Půda v právních vztazích – aktuální otázky*. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 80.

¹⁰ Sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Tematická strategie pro ochranu půdy SEK(2006)620 SEK(2006)1165, COM/2006/0231 final.

¹¹ Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1600/2002/ES ze dne 22. července 2002 o šestém akčním programu Společenství pro životní prostředí.

¹² Pozice Evropského parlamentu k rámcové směrnicí o ochraně půdy – viz European Parliament legislative resolution of 14 November 2007 on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the protection of soil and amending Directive 2004/35/EC, COM(2006)0232 – C6-0307/2006 – 2006/0086(COD). In: *EUR-Lex: Access to European Union* [online]. [cit. 2025-01-19]. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52007AP0509>.

¹³ PALEARI, S. Is the European Union protecting soil? A critical analysis of Community environmental policy and law. *Land use policy*. 2017, Vol. 63, s. 164.

¹⁴ VOMÁČKA, c. d., s. 89.

¹⁵ Viz článek 6 Smlouvy o založení Evropského společenství.

mohou mít potenciální negativní či pozitivní vlivy na zdraví půdy, jako je např. územní plánování, doprava, energetika, zemědělství aj. Navazující článek 4 uložil členským státům povinnost zajistit, aby uživatelé půdy při provádění činnosti s možným negativním vlivem na půdu učinili preventivní opatření k zabránění, resp. minimalizaci těchto škodlivých následků, a článek 5 založil ochranu půdy před zakrytím – podle něj členské státy byly povinny zakrytí půdy omezovat, případně pomocí nových technologií a postupů ve výstavbě omezit jeho účinky na základní funkce půdy.

Druhá velká kapitola rámcové směrnice o ochraně půdy se zabývala ochranou před vybranými faktory degradace půdy: erozí, úbytkem organické hmoty, zasolováním, utužováním a před sesuvy půdy. Pro tyto druhy degradace se měly vymezit rizikové oblasti (*risk area approach*), tj. oblasti, kde se dané faktory degradace vyskytují nebo pravděpodobně v budoucnu budou vyskytovat. Návrh počítal s tím, že členské státy na základě společných prvků¹⁶ provedou monitoring území (respektive modelaci faktorů degradace) a do 5 let od uplynutí transpoziční lhůty tyto oblasti stanoví.¹⁷ Na základě takto vymezených rizikových oblastí měly členské státy určit cíle a přijmout programy opatření ke zlepšení stavu půdy na vnitrostátní úrovni, např. v rámci plánů povodí nebo národních lesních hospodářských plánů.

Poslední věcný blok rámcové směrnice o ochraně půdy se věnoval problematice kontaminovaných lokalit. Na základě harmonizované definice kontaminovaných lokalit (kterou však přinesla až pozice Evropského parlamentu) a s přihlédnutím k jednotnému seznamu potenciálně znečišťujících činností, resp. lokalit (např. letišť, čistírny odpadních vod atd.), byla členským státům uložena povinnost provést inventarizaci kontaminovaných lokalit a vypracovat jejich seznam. V návaznosti na tento seznam pak členské státy měly přijmout vnitrostátní strategie sanace kontaminovaných lokalit respektující princip „znečišťovatel platí“,¹⁸ nicméně počítalo se s odchylným postupem u kontaminovaných lokalit, u nichž nebylo možné identifikovat původce znečištění, či původce byl znám, ale nebylo možné proti němu vyvodit právní odpovědnost. Konečně stojí za zmínku, že pokud lokalita, na které probíhala některá z potenciálně znečišťujících činností, měla být předmětem transakce, její vlastník měl povinnost seznámit potenciálního kupce s tzv. zprávou o stavu půdy, která se zabývala závažností kontaminace lokality a jejím původem.¹⁹

Rámcová směrnice o ochraně půdy však nebyla projednávána v právním vakuu, a i když se traduje, že ochrana půdy nemá svou právní úpravu na úrovni sekundárního práva Evropské unie, není to tak docela pravda a nebylo tomu tak ani v době projednávání rámcové směrnice o ochraně půdy. Mnohé evropské předpisy sice nemají jako primární účel ochranu kvality či kvantity půdy, přesto k ní výraznou měrou přispívají. Pohlížíme-li na návrh rámcové směrnice o ochraně půdy takto, návrh směrnice nepřináší žádnou revoluční úpravu a funguje spíše jako svorník pro další agendy, zaplňující

¹⁶ Společné prvky byly stanoveny v příloze návrhu rámcové směrnice o ochraně půdy individuálně pro jednotlivé faktory půdní degradace.

¹⁷ Viz články 6 a 7 návrhu rámcové směrnice o ochraně půdy, ve znění návrhu Komise.

¹⁸ Viz články 9 až 14 návrhu rámcové směrnice o ochraně půdy, ve znění návrhu Komise.

¹⁹ Detailně se věnuje obsahu jednotlivých pilířů návrhu rámcové směrnice o ochraně půdy včetně diagramů postupu členských států při naplňování těchto pilířů Martin Smolek (viz SMOLEK, c. d., s. 148–166).

současně několik bílých míst v ochraně půdy,²⁰ jimž se zbylé předpisy sekundárního práva nevěnují. Dále v textu uvedeme související právní předpisy v pořadí, v jakém rámcová směrnice řadí témata do jednotlivých kapitol.

Co se týče potírání některých faktorů degradace půdy, resp. nezhoršování stavu půdy v souvislosti s hospodařením s půdou, tak tímto směrem dlouhodobě působí korpus předpisů sekundárního práva Evropské unie tvořící Společnou zemědělskou politiku.²¹ V tomto ohledu je třeba vyzdvihnout nařízení (EU) č. 1306/2013,²² které v člancích 91 až 94 pojednává o pravidlech podmíněnosti pro poskytování přímých plateb zemědělským subjektům, na jehož základě si členské státy zpracovávají své standardy dobrého zemědělského a environmentálního stavu půdy.

Pokud se jedná o ochranu kvality půdy, je třeba uvést tzv. nitrátovou směrnici.²³ V tomto předpise jde primárně o ochranu vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů, sekundárně však opatření prováděná podle této směrnice působí i na půdu, neboť právě přes půdu se dusičnany dostávají až do vod. Pokud jde o vztahy k půdě, je důležité upozornit na článek 5 ve spoj. s bodem 1 odst. 1 Přílohy III nitrátové směrnice (možnost stanovení období, ve kterých je používání určitých druhů hnojiv zakázáno) či na článek 5 ve spoj. s bodem 1 odst. 3 Přílohy III, podle kterého lze stanovit pravidla omezení používání hnojiv odpovídající zásadám správných zemědělských postupů, s ohledem na vlastnosti ohrožených oblastí. Kvalitu půdy chrání též směrnice o čistírenských kalech,²⁴ která stanovuje mezní hodnoty těžkých kovů v půdě v souvislosti s aplikací čistírenských kalů na zemědělskou půdu (např. dle článku 5 mají členské státy možnost zakázat použití kalu).

Ochrana půdy se promítá i do směrnic Evropské unie na ochranu přírody a biodiverzity (směrnice o ptácích,²⁵ směrnice o stanovištích²⁶). Na rozdíl např. od směrnice o čistírenských kalech či nitrátové směrnice neupravují směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích ochranu půdy před znečištěním, ale půdu nahlíží prizmatem přírodních ekosystémů (suchozemských, pobřežních, resp. zemědělských, lesních, mokřadních atd.), jejichž je součástí, čímž půdě poskytují ochranu před zakrytím.

Dokonce i problematika kontaminovaných lokalit byla již v době projednávání rámcové směrnice o ochraně půdy podchycena směrnicí o ekologické újmě,²⁷ jejímž účelem je vytvořit rámec odpovědnosti za životní prostředí založený na zásadě „znečišťovatel

²⁰ Např. Cavallin uvádí, že na evropské úrovni neexistuje společná definice kontaminovaných lokalit ani procedura jejich identifikace (viz CAVALLIN, E. The Proposal for a Soil Directive: An Effective and Robust Instrument for EU Soils? *European Energy and Environmental Law Review*. 2024, Vol. 33, s. 152–172).

²¹ Viz čl. 38–44 Smlouvy o fungování EU.

²² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013 ze dne 17. prosince 2013 o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky.

²³ Směrnice Rady 91/676/EHS ze dne 12. prosince 1991 o ochraně vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů.

²⁴ Směrnice Rady 86/278/EHS ze dne 12. června 1986 o ochraně životního prostředí a zejména půdy při používání kalů z čistíren odpadních vod v zemědělství.

²⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků.

²⁶ Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin.

²⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí.

platí“ s cílem předcházet škodám na životním prostředí a napravovat je. Zmíněná směrnice ovšem nedosáhne na takovou kontaminaci půdy, ke které došlo před 30. dubna 2007,²⁸ čímž je z aplikace směrnice vyloučena většina tzv. starých ekologických zátěží, alespoň pokud jde o Českou republiku.

Nyní, když byl představen obsah návrhu rámcové směrnice o ochraně půdy a kontext právní úpravy, ve kterém byl tento návrh projednáván, se můžeme vrátit k naší dosud nezodpovězené otázce – co vedlo členské státy k tak tvrdošíjnému odporu vůči návrhu rámcové směrnice o ochraně půdy?

Oficiální zdroje institucí Evropské unie v této věci spíše mlčí. Samotná informace Komise o stažení bezpředmětných návrhů²⁹ neobsahuje zdůvodnění, blíže věc osvětluje pouze dokument *Provádění tematické strategie pro ochranu půdy a probíhající činnosti*³⁰ z února 2012, který sděluje, že další postup Rady byl zablokován z důvodu tvrzeného nesouladu návrhu s principem subsidiarity a nadměrných nákladů a administrativního břemene spojených s implementací návrhu rámcové směrnice o ochraně půdy.

Argumentu porušení zásady subsidiarity ve vztahu k návrhu rámcové směrnice o ochraně půdy se již vyčerpávajícím způsobem věnovala odborná literatura,³¹ která došla k závěru, že výhrady členských států postrádají bližší zdůvodnění s výjimkou poukazu na absenci přeshraničního aspektu ochrany půdy, který však byl vyvrácen odbornou veřejností (např. v souvislosti s přeshraničním působením eroze). Na otázku, proč by cílů obsažených v Tematické strategii pro ochranu půdy mělo být lépe dosaženo na národní úrovni, členské státy nenašly adekvátní odpověď. Domníváme se, že ani nemohly najít, protože v době projednávání rámcové směrnice o ochraně půdy pouze hrstka členských států disponovala komplexní ochranou půdy,³² o provádění monitorování zdraví půdy ani nemluvě. Nicméně právě tyto členské státy s pokročilou právní úpravou logicky projevovaly nejmenší ochotu harmonizovat své postupy.³³ Svou roli v uvažování členských států mohla sehrát i skutečnost, že v době projednávání návrhu rámcové směrnice o ochraně půdy již existoval rámec ochrany půdy na unijní úrovni, byť rozříštěný (jak bylo vysvětleno výše), který se dotýkal všech tematických okruhů, které návrh rámcové směrnice měl ambici řešit. Z tohoto důvodu členské státy nemusely pociťovat takovou potřebu přijímat novou právní úpravu oproti situaci, když by půda byla netknutá sekundárním právem.

Velmi zajímavá je otázka vysokých nákladů. Obecně, návrh rámcové směrnice z dílny Komise nepředpokládal finanční spoluúčast Evropské unie při transpozici směrnice. Ani z pozice Evropského parlamentu, i když tato obsahuje speciální ustanovení o financování

²⁸ Viz článek 17 ve spoj. s článkem 19 směrnice č. 2004/35/ES.

²⁹ Informace Komise ze dne 21. 5. 2014 zveřejněná v Úředním věstníku Evropské unie pod č. 2014/C 153/03.

³⁰ Blíže viz REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS The implementation of the Soil Thematic Strategy and ongoing activities, COM/2012/046 final. In: *EUR-Lex: Access to European Union* [online]. 2012 [cit. 2025-01-21]. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52012DC0046>.

³¹ Namátkou SMOLEK, c. d., s. 148–166; nebo VOMÁČKA, c. d., s. 92–97.

³² Dle důvodové zprávy k návrhu rámcové směrnice o ochraně půdy pouze devět členských států mělo zavedenou právní úpravu ochrany půdy k datu předložení návrhu, viz s. 7 návrhu Komise.

³³ CHEN, Y. Withdrawal of European soil framework directive: Reasons and recommendations. *Journal of Sustainable Development*. 2019, Vol. 13, No. 1, s. 4.

v článku 20, nevyplývá, že by měly být zapojeny nové evropské zdroje. Přitom implementace rámcové směrnice měla být spojena s nemalými náklady, a to zejména v otázce kontaminovaných lokalit, na což poukazuje Vomáčka.³⁴ Jak bylo uvedeno výše, historicky kontaminované lokality byly v době projednávání rámcové směrnice mimo hledáček sekundárního práva, a to znamenalo, že mnohé členské státy měly provést inventarizaci těchto lokalit vůbec poprvé. Pokud už takto měly členské státy strach o své veřejné rozpočty, pak doznívající dluhová krize v eurozóně z let 2009–2013, která postavila některé členské státy Evropské unie před hrozbu platební neschopnosti, musela přilít olej do ohně.³⁵

Tentokrát již nikoliv z vyjádření evropských institucí, ale z dostupné odborné literatury³⁶ plyne, že dalším významným důvodem pro vytvoření blokační menšiny mohlo být riziko omezení hospodářské aktivity členských států v důsledku implementace rámcové směrnice o ochraně půdy. Zmiňována je v tomto kontextu (údajná) přísnost článku 5 věnovaného záborům půdy, *de facto* odpovědnost uživatelů půdy dle článku 4 v případě, kdy tyto subjekty nepřijmou opatření k prevenci/minimalizaci nepříznivých vlivů na zdraví půdy, nebo samotný institut zprávy o stavu půdy dle článku 12. Tento nástroj podle některých členských států představoval hrozbu narušení trhu s nemovitostmi, protože zpracování dané zprávy bylo způsobitelné zvýšit transakční náklady, jakož i snížit cenu nemovitostí v případě, když by byla konstatována přítomnost kontaminace.

Jako takovou třešničku na pomyslném dortu, kde se spekly domnělé i relevantní důvody členských států pro odmítnutí návrhu rámcové směrnice o ochraně půdy, Vomáčka³⁷ uvádí přílišné požadavky členských států na flexibilitu, která by v konečném důsledku vedla k vyprázdnění návrhu směrnice. Pokud tomu tak skutečně bylo, předpokládáme, že na setkáních pracovních skupin Rady pro životní prostředí, které slouží k projednávání předpisů s environmentální tematikou na technické úrovni, dávali zástupci Komise najevo svou nespokojenost se směřováním návrhu rámcové směrnice, čímž se vzdalovala pravděpodobnost uzavření kompromisního znění v rámci *trialogů*.

Máme-li tuto kapitulu shrnout, návrh rámcové směrnice o ochraně půdy byl nesporně ambiciózní a byl způsobitelný vyplnit bílá místa, pokud jde o ochranu půdy a dalších základních složek životního prostředí. Měl své klady, ale i zápory – mezi zápory počítáme fakt, že zde absentovaly konkrétní limity pro činnosti potencionálně ohrožující půdu, či dlouhé lhůty pro zavádění jednotlivých opatření, jakož i neprovázanost textu rámcové směrnice s jinými, již tehdy existujícími právními předpisy na ochranu jednotlivých složek životního prostředí. Jak víme z historie, návrh rámcové směrnice o ochraně půdy z roku 2006 nakonec nebyl úspěšný, a to s ohledem na pozici členských států vedoucí k zablokování Rady. Jak vyplývá z výše uvedeného, identifikovali jsme následující důvody, které měly stát za negativní reakcí členských států: (údajný) rozpor návrhu s principem subsidiarity, předpoklad vysokých nákladů spojených s implementací směrnice, obavy z narušení ekonomického života členských států a konečně i nemístné požadavky některých členských států, pokud jde o flexibilitu.

³⁴ VOMÁČKA, c. d., s. 90.

³⁵ Tamtéž, s. 89.

³⁶ CHEN, c. d., s. 3 a 4.

³⁷ VOMÁČKA, c. d., s. 89.

3. DRUHÝ POKUS: NÁVRH SMĚRNICE O MONITOROVÁNÍ A ODOLNOSTI PŮDY

Od chvíle, kdy byl oficiálně stažen návrh rámcové směrnice o ochraně půdy, uplynuly roky, a ačkoliv se Komise úplně nevzdávala myšlenky přijetí právního rámce zaměřeného na ochranu půdy³⁸ a vytvořila za tím účelem expertní skupinu, mezi členskými státy nadále přetrvávaly rozpory ohledně pojetí a obsahu této právní úpravy.³⁹ Změna paradigmatu⁴⁰ přišla až v roce 2019 se zveřejněním Zelené dohody pro Evropu,⁴¹ která obsahuje hned několik cílů majících přesah do složkové ochrany půdy⁴² a která představuje odrazový můstek pro další koncepční dokumenty s tematikou ochrany půdy, jejichž přijetí v rychlém sledu následovalo.⁴³

Zvláštní místo mezi těmito koncepcemi náleží Strategii EU pro půdu do roku 2030,⁴⁴ protože jak uvádí někteří autoři,⁴⁵ tato strategie slouží jako jízdní řád pro podobu tehdy připravovaného návrhu směrnice o monitorování a odolnosti půdy. Komise zde představila cíl dosáhnout dobrého zdraví půdy do roku 2050, jenž se člení do několika dílčích cílů: zastavení degradace půd a obrat trendu, podpora funkce půdy jakožto zásobníku uhlíku, nulový čistý zábor půdy, nižší míra aplikace biocidních přípravků a rychlejší tempo sanace kontaminovaných lokalit.

Z důvodu nedostatečných celounijních znalostí o zdraví půdy Strategie EU pro půdu navrhuje vytvoření harmonizovaného systému monitorování zdraví půdy. Vedle toho Strategie EU pro půdu klade důraz na větší udržitelnost nakládání s půdou, a proto je zde na členské státy, aby do svých strategických plánů Společné zemědělské politiky ve větší míře integrovaly environmentální hledisko a aby si stanovily cíle pro snížení čistého záboru půdy při současném začlenění hierarchie záborů půdy do národních koncepcí. Konečně v oblasti kontaminace půd Strategie EU pro půdu očekává zlepšení ve spojitosti s revizí rámcové směrnice o udržitelném používání pesticidů,⁴⁶ se zavedením komplexní právní úpravy zaměřené na identifikaci a sanaci

³⁸ Blíže viz Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1386/2013/EU ze dne 20. listopadu 2013 o všeobecném akčním programu Unie pro životní prostředí na období do roku 2020 „Spokojený život v mezích naší planety“.

³⁹ PALEARI, *c. d.*, s. 164.

⁴⁰ V tomto souhlasí např. CAVALLIN, *c. d.*, s. 155.

⁴¹ SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, EVROPSKÉ RADĚ, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ Zelená dohoda pro Evropu, COM/2019/640 final.

⁴² Např. cíl vytvořit spravedlivý a zdravý potravinový systém šetrný k životnímu prostředí (a s tím související požadavek na omezení využívání hnojiv a biocidních přípravků v zemědělství), cíl chránit a obnovovat ekosystémy a biologickou rozmanitost nebo cíl nulového znečištění životního prostředí.

⁴³ Lze uvést např. Strategii „od zemědělce ke spotřebiteli“ pro spravedlivé, zdravé a ekologické potravinové systémy z roku 2020 nebo Strategii EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030 z téhož roku. O ochraně půdy pojednává též Osmý akční program pro životní prostředí ze 6. dubna 2022.

⁴⁴ SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ Strategie EU pro půdu do roku 2030 Využití přínosů zdravé půdy pro lidi, potraviny, přírodu a klima, COM/2021/699 final.

⁴⁵ PANAGOS, P. – MONTANARELLA, L. – BARBERO, M. – SCHNEEGANS, A. – AGUGLIA, L. a kol. Soil priorities in the European Union. *Geoderma Regional*. 2022, Vol. 29, s. 3.

⁴⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/128/ES, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství za účelem dosažení udržitelného používání pesticidů.

kontaminovaných lokalit a s vytvořením systému certifikace zdraví půdy pro účely nakládání s půdou.

Shledáváme, že návrh směrnice o monitorování a odolnosti půdy zveřejněný Komisí v červenci 2023 respektuje základní linie načrtnuté Strategii EU pro půdu. Návrh směrnice je rozdělen do čtyř velkých bloků: 1) obecná ustanovení, obsahující definice klíčových pojmů, cíle a oblast působnosti směrnice, 2) monitoring zdraví půdy, zabývající se vedle nastavení unijního monitorovacího schématu i certifikací zdraví půdy, 3) udržitelné hospodaření s půdou, zahrnující rovněž problematiku záborů půdy, a 4) kontaminované lokality. V těchto konturách jsou se Strategií EU pro půdu souladné i pozice Evropského parlamentu k návrhu směrnice a obecný přístup Rady. Zaměříme se nyní na to, jak moc se návrh směrnice o monitorování a odolnosti půdy v základních bodech liší od návrhu rámcové směrnice o ochraně půdy.⁴⁷

V rozsahu obecných ustanovení vykazuje návrh rámcové směrnice o ochraně půdy a návrh směrnice o monitorování a odolnosti půdy určitou podobnost – oba návrhy si vytkly chránit ekosystémové služby půdy (oba návrhy opírají svůj právní základ o článek 191 Smlouvy o fungování Evropské unie, resp. o článek 175 Smlouvy o založení Evropského společenství), přičemž definice půdy obsažené v obou návrzích jsou si dosti podobné. Rozdíly však začínají být patrné u cílů směrnic – zatímco návrh rámcové směrnice o ochraně půdy neobsahuje žádný kvalitativní cíl, pokud jde o stav půdy (verze Komise mlčí úplně; pozice Evropského parlamentu pouze neurčitě pojednává o zabránění půdní degradace a obnově degradovaných půd), všechny verze návrhu směrnice o monitorování a odolnosti půdy si vzaly za svůj cíl, který představila Strategie EU pro půdu do roku 2030, tj. dosažení zdravých půd do roku 2050.

Pro doplnění – i když obsah návrhu směrnice o monitorování a odolnosti půdy svědčí o tom, že výše uvedený cíl byl pojat jako právně nezávazný, neboť texty neobsahují konkrétní požadavky na členské státy ohledně zlepšování zdraví půd,⁴⁸ mezi pozicemi institucí nepanuje jednotna ohledně toho, co chápat pod souslovím „zdravá půda“. Komise např. volí binární přístup, podle kterého jsou zdravé ty půdy, které dosahují hodnot půdních deskriptorů (tj. sledovaných parametrů, které informují o tom, zda se na půdě vyskytují konkrétní faktory degradace) v souladu s přílohou I, a ostatní jsou nezdравé.⁴⁹ Obtížnější cestou se vydal Evropský parlament, podle jehož verze návrhu náleží do zdravých půd pouze ty půdy, které dosahují hodnocení „dobrý nebo vysoký ekologický status“ na pětistupňové škále hodnocení.⁵⁰ Konečně Rada, vědoma si úskalí obou těchto přístupů,⁵¹

⁴⁷ Zajímavé je, že v odrážkách preambule návrhu směrnice o monitorování a odolnosti půdy, která má ozřejmit důvody vypracování návrhu, absentuje jakákoliv zmínka o původním (prvním) návrhu společné právní úpravy ochrany půdy z roku 2006.

⁴⁸ Poněkud matoucí v tomto ohledu může být pozice Evropského parlamentu, která obsahuje náznaky závaznosti cíle, protože na několika místech zmiňuje povinnosti členských států přijmout opatření s cílem dosáhnout zdravých půd do roku 2050 – viz článek 1 odst. 1 posl. věta nebo bod 55a preambule.

⁴⁹ Článek 9 odst. 2 návrhu Komise, jedná se o vyjádření principu „one out, all out“, známého ze směrnice 2000/60/ES, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky.

⁵⁰ Článek 9 odst. 2 ve spoj. s článkem 3 odst. 1a pozice Evropského parlamentu.

⁵¹ Binární přístup Komise se může jevit jako příliš přísný, protože stačí nedodržení jediné hodnoty půdního deskriptoru a půda je automaticky klasifikována jako nezdравá. Naproti tomu pozice Evropského parlamentu je propracovanější, avšak naráží na limity vědeckého poznání, protože předpokládá přiřazení konkrétních hodnot půdních deskriptorů ke všem pěti třídám ekologického statusu.

opustila ambici vyhodnocovat celkové zdraví půdy a věnuje se pouze vyhodnocování zdraví půdy u jednotlivých faktorů degradace půdy.⁵²

Jen málokde existují mezi návrhem rámcové směrnice o ochraně půdy a návrhem směrnice o monitorování a odolnosti půdy větší rozdíly než v pasáži věnované monitorování zdraví půdy. Zatímco pro návrh směrnice o monitorování a odolnosti půdy představuje daná kapitola těžiště celé úpravy, na které jsou navázány dvě rozsáhlé přílohy věnované sledovaným půdním deskriptorům a metodologii provádění monitoringu, rámcová směrnice o ochraně půdy je v dané otázce dosti lakonická. Počítá pouze s tím, že členské státy identifikují rizikové oblasti z hlediska dotčení pěti, resp. deseti (pozice Evropského parlamentu) vybranými faktory degradace půdy (eroze, zhutňování aj. – neuvádí přitom konkrétní limitní hodnoty pro půdní deskriptory) a jakmile budou tyto oblasti identifikovány, členské státy přijmou programy opatření směřující ke zlepšení zdraví půdy v těchto oblastech.⁵³

V tomto kontextu je kuriózní, že ačkoliv návrh rámcové směrnice o ochraně půdy neobsahoval konkrétní kvalitativní cíle pro zdraví půdy, implicitně zakotvil povinnost členských států usilovat o zlepšení zdraví půdy. Naproti tomu i když návrh směrnice o monitorování a odolnosti půdy takový cíl obsahuje, zlepšování zdraví půdy řeší pouze opatrně v článku 10 a *a priori* se omezuje na monitoring zdraví půdy, ač velmi robustní – návrh Komise předpokládá sledování 11 faktorů degradace, obecný přístup Rady a zejména pozice Evropského parlamentu jsou v tomto ještě ambicióznější.

Požadavky na hospodaření s půdou dle článku 10 odst. 1 písm. b) návrhu směrnice o monitorování a odolnosti půdy jsou blízké obsahu článku 4 návrhu rámcové směrnice o ochraně půdy, blíže představenému v předchozí části tohoto příspěvku. Směrnice o monitorování a odolnosti půdy požaduje po členských státech vypracovat seznam činností spjatých s hospodařením s půdou negativně působících na kvalitu půdy a zajistit, aby se uživatelé půdy těchto činností zdrželi.

Ovšem na rozdíl od svého předchůdce návrh směrnice o monitorování a odolnosti půdy v článku 10 odst. 1 písm. a)⁵⁴ vychází z teze, že hospodaření s půdou může na kvalitu půdy působit i pozitivně, a vybízí členské státy, aby vymezily postupy udržitelného hospodaření s půdou⁵⁵ v návaznosti na přílohu III návrhu směrnice.⁵⁶ Při bližším prozkoumání této přílohy shledáme, že tato část návrhu obsahuje značné synergie s předpisy tvořícími Společnou zemědělskou politiku, neboť mnohé z uvedených zásad jsou odrazem standardů Dobrého zemědělského a environmentálního stavu půdy; stejně tak lze dovodit překryv s dalšími právními předpisy dotýkajícími se problematiky ochrany půdy, které v době přijímání rámcové směrnice o ochraně půdy ještě neexistovaly – jedná se o nařízení LULUCF,⁵⁷ které řeší pohlcování skleníkových plynů pomocí propadů

⁵² Blíže viz recitál 27a obecného přístupu Rady.

⁵³ Článek 6 ve spoj. s článkem 8 a přílohou I návrhu rámcové směrnice o ochraně půdy.

⁵⁴ Vypuštěn v pozici Evropského parlamentu.

⁵⁵ Stojí za zmínku, že toto je jeden z mála příkladů v návrhu směrnice o monitorování a odolnosti půdy, kdy úprava působí ofenzivně, pokud jde o ochranu půdy, a usiluje o zlepšení jejího stavu.

⁵⁶ V návrhu Komise závazná, v obecném přístupu Rady indikativní a v pozici Evropského parlamentu vypuštěná úplně.

⁵⁷ Nařízení (EU) 2018/841 o zahrnutí emisí skleníkových plynů a jejich pohlcování v důsledku využívání půdy, změn ve využívání půdy a lesnictví do rámce politiky v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030.

při využívání půdy zemědělským nebo lesnickým způsobem,⁵⁸ anebo o nařízení o obnově přírody,⁵⁹ které má zajistit obnovení biologické rozmanitosti a odolnosti přírody na území Evropské unie a které kromě jiného usiluje v čl. 11 o obnovu zemědělských ekosystémů.⁶⁰

Návrh směrnice o monitorování a odolnosti půdy řadí do kapitoly věnované udržitelnému hospodaření s půdou i problematiku záborů půdy, která je obzvláště citlivá s ohledem na různé představy jednotlivých členských států, pokud jde o rozvoj území. Navzdory deklarované jednotě s vizí Strategie EU pro půdu do roku 2030 se návrh směrnice o monitorování a odolnosti půdy viditelně odklání od strategií aprobovaného cíle nulových čistých záborů půdy do roku 2050 a hierarchie územního plánování⁶¹ – návrhy Komise, Rady i Evropského parlamentu v právně závazné části neobsahují zmínku o tomto cíli, nemluvě o tom, že návěti článku 11 „Členské státy zajistí, aby byly zohledněny tyto zásady“ v případě obecného přístupu Rady a „Členské státy zváží následující opatření, při zohlednění místních specifik a socioekonomických dopadů“⁶² v případě pozice Evropského parlamentu výrazně změkčují dopad zásad vycházejících z hierarchie územního plánování a vázanost členských států daným ustanovením.

Naopak návrh rámcové směrnice o ochraně půdy použil v článku 5 (resp. článku 6 ve verzi Evropského parlamentu) tvrdší textaci a pojednával o tom, že členské státy „přijmou [...] vhodná opatření k omezení zakrytí nebo, pokud zakrytí má být provedeno, ke zmírnění jeho účinků“. Nejen v tomto, ale i ve zbytku článku 5, resp. 6, měla rámcová směrnice o ochraně půdy blízko k hierarchii územního plánování dle Strategie EU pro půdu do roku 2030.

Poslední velký blok návrhu rámcové směrnice o ochraně půdy a směrnice o monitorování a odolnosti půdy je věnován kontaminovaným lokalitám. Zde jsou si oba návrhy až překvapivě blízké – kontaminovanou lokalitou může být pouze lokalita se znečištěním půdy majícím svůj původ v lidské činnosti, přičemž toto znečištění představuje významné riziko pro lidské zdraví nebo životní prostředí.⁶³ Potenciálně kontaminované lokality mají být identifikovány na základě potenciálně kontaminujících aktivit, a potvrdí-li průzkum existenci kontaminované lokality, je taková lokalita vložena do registru a do budoucna se počítá s její sanací.⁶⁴ Dábel je však skryt v detailu, a proto

⁵⁸ Relevantní je zde zásada dle bodu e) Přílohy III, která řeší hnojení půd a zvyšování jejich organického obsahu.

⁵⁹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1991 ze dne 24. června 2024 o obnově přírody a o změně nařízení (EU) 2022/869.

⁶⁰ Lze zde uvést zásadu dle bodu g) Přílohy III nařízení o obnově přírody, která nabádá k vytváření a udržování krajinných prvků v zemědělské krajině. Jinak v rámci nařízení o obnově přírody je půda zahrnuta také v ustanovení o obnově suchozemských a pobřežních ekosystémů (čl. 4 nařízení), obnově sídelních ekosystémů (čl. 8) a lesních ekosystémů (čl. 12).

⁶¹ Analogicky k hierarchii odpadového hospodářství hierarchie územního plánování klade v prvním kroku důraz na prevenci záborů půdy, ve druhém apeluje na opětovné využití již zakryté půdy, a není-li to možné, požaduje provést zábor méně kvalitní půdy a způsobem, aby byl minimalizován dopad na poskytování ekosystémových služeb půdou viz bod 3.2.2 Strategie EU pro půdu do roku 2030.

⁶² Překlad vlastní.

⁶³ Srovnej článek 10 odst. 1 rámcové směrnice o ochraně půdy a definice kontaminovaných lokalit v článku 3 návrhu směrnice o monitorování a odolnosti půdy ve spoj. s článkem 12.

⁶⁴ Srovnej článek 10 odst. 2 ve spoj. s článkem 11 odst. 2 a článkem 13 návrhu rámcové směrnice o ochraně půdy a článek 13 ve spoj. s článkem 16 návrhu směrnice o monitorování a odolnosti půdy.

je záhodno upozornit na dva drobné rozdíly mezi návrhy směrnic s potenciálně významným dopadem – rozdíly ve financování implementace směrnice a v certifikování zdraví půdy.

Zatímco rámcová směrnice o ochraně půdy, a to jak ve verzi Komise, tak i ve verzi Evropského parlamentu, dávala jasně na srozuměnou, že sanace kontaminovaných míst má být financována z národních prostředků jednotlivých členských států bez spoluúčasti Evropské unie,⁶⁵ nelze-li úspěšně aplikovat princip „znečišťovatel platí“, návrh směrnice o monitorování a odolnosti půdy je v tomto více benevolentní. Klíčové ustanovení – článek 17 návrhu směrnice o monitorování a odolnosti půdy – obecně připouští kofinancování ze strany Evropské unie, a ačkoliv z návrhu Komise ani z návrhu Evropského parlamentu jednoznačně neplyne,⁶⁶ zda se toto ustanovení vztahuje i na sanaci kontaminovaných lokalit, návrh Rady již v tomto ohledu vyznívá jasně, neboť explicitně zmiňuje management kontaminovaných lokalit.

Co se týče certifikace zdraví půd, článek 12 (resp. 13 ve verzi Evropského parlamentu) návrhu rámcové směrnice o ochraně půdy počítal se zavedením zprávy o stavu půdy pro účely transakcí s nemovitostmi. Naproti tomu v návrhu směrnice o monitorování a odolnosti půdy přechází certifikace zdraví půdy pouze v návrhu Komise v článku 9 odst. 5, protože Rada i Evropský parlament se rozhodly dané ustanovení vyškrtnout, ale i v návrhu Komise se jedná pouze o dobrovolný nástroj.

Z provedeného srovnání návrhu rámcové směrnice o ochraně půdy a směrnice o monitorování a odolnosti půdy vyplývá, že v tematických okruzích, které byly u návrhu rámcové směrnice o ochraně půdy identifikované jako problematické pro členské státy, existují rozdíly mezi přístupem návrhu rámcové směrnice o ochraně půdy a návrhu směrnice o monitorování a odolnosti půdy. Kupříkladu úprava záborů půdy v návrhu směrnice o monitorování a odolnosti půdy je oproti návrhu rámcové směrnice podstatně mírnější (až do té míry, kdy přichází na přetřes aplikovatelnost článku 11). V podobném duchu se nese certifikace zdraví půdy (přejmenovaná zpráva o stavu půdy), která je oproti návrhu rámcové směrnice o ochraně půdy pouze dobrovolným institutem s tím, že pravděpodobně neprojde sítí trialogů. Podstatnou změnu představuje nová úprava financování, kde lze předpokládat spoluúčast evropských zdrojů i u tak finančně náročných aktivit, jako je sanace kontaminovaných lokalit; na druhou stranu je návrh směrnice o monitorování a odolnosti půdy výrazně ambicióznější co do provedení harmonizovaného monitorování zdraví půdy, nicméně i na toto se má vztahovat klauzule o kofinancování. Domníváme se dále, že ambice zlepšování zdraví půdy skrze hospodaření uživatelů je v návrhu směrnice o monitorování a odolnosti půdy oproti návrhu rámcové směrnice o ochraně půdy lehce oslabená.

⁶⁵ Blíže viz článek 13 odst. 3 návrhu Komise a článek 14 odst. 6 ve spoj. s článkem 20 návrhu Evropského parlamentu.

⁶⁶ Je otázka, zda lze sanaci kontaminovaných lokalit podřadit pod sousloví „obnova půd“, resp. „trvalá regenerace půd“, jak je zmiňováno v článku 17 návrhu Komise a pozice Evropského parlamentu.

4. TENTOKRÁT TO BUDE JINÉ?

Na Radě pro životní prostředí konané v Lucemburku dne 17. června 2024 byl projednáván obecný přístup Rady k návrhu směrnice o monitorování a odolnosti půdy, načež byl přítomnými ministry pro životní prostředí přijat. Pouze dva členské státy se zdržely hlasování (Německo a Rakousko), žádný ze členských států nehlasoval proti předloženému návrhu.⁶⁷ Německo svůj postoj zdůvodnilo tím, že nebyly dostatečně vyslyšeny jeho požadavky na zahrnutí klauzule o převažujícím veřejném zájmu na výstavbě výroben elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a že obecný přístup dostatečně neřeší otázku kompenzace za zábory půdy a připomínky zástupců těžebního sektoru. Rakousko naopak argumentovalo tím, že obecný přístup málo zdůrazňuje specifika lesních půd. Ani v jednom případě tedy nebyly zmíněny důvody, identifikované výše v textu našeho příspěvku, které měly stát za zformováním blokační menšiny v Radě při projednávání rámcové směrnice o ochraně půdy.

Jsme přesvědčeni, že k takto zásadnímu obratu pozice členských států oproti roku 2010 musela přispět změna obsahu⁶⁸ návrhu směrnice o monitorování a odolnosti půdy oproti textu rámcové směrnice o ochraně půdy, jak jsme podrobně zanalyzovali v předchozí části příspěvku. Máme za to, že zvláštní dopad na smýšlení členských států mohlo mít zahrnutí ustanovení o kofinancování do směrnice o monitorování a odolnosti půdy, a to i za situace, kdy celkové náklady spojené s implementací směrnice mají vzrůst z důvodu robustnějšího monitorovacího schématu. Navíc makroekonomická situace Evropské unie v roce 2025 je výrazně odlišná od situace panující mezi lety 2010–2014, kdy ještě probíhala dluhová krize států eurozóny, a tudíž nyní mohou být členské státy méně citlivé na zvýšené finanční požadavky v souvislosti s implementací směrnice, než tomu bylo při projednávání rámcové směrnice.

Současně je třeba se ptát, jestli návrh směrnice o monitorování a odolnosti půdy v podání Komise (a ještě více Rady)⁶⁹ přeci jenom nepředstavuje určité „vyprázdňení návrhu“, ke kterému směřovalo projednávání rámcové směrnice na Radě po vytvoření blokační menšiny. Např. Cavallin⁷⁰ je toho názoru, že návrh směrnice o monitorování a odolnosti půdy naplňuje Strategii EU pro půdu do roku 2030 jen velmi omezeně, neboť nepřináší závazné cíle pro zdraví půdy, zábory půdy nebo sanaci kontaminovaných lokalit, přenechává stanovování hodnot většiny půdních deskriptorů na členských státech, opomíjí hierarchii územního plánování atd. I když je sekundární právo Evropské unie mající přesah do ochrany půdy bohatší, nežli tomu bylo v roce 2006, domníváme se, že s ohledem na výše uvedené by členské státy neměly mít potřebu namítat rozpor

⁶⁷ Blíže viz záznam z jednání Rady pro životní prostředí – Environment Council. Public session morning (restored). In: *European Council, Council of the European Union* [online]. 17. 6. 2024 [cit. 2025-01-21]. Dostupné na: <https://video.consilium.europa.eu/event/en/27542>.

⁶⁸ Oproti rámcové směrnici o ochraně půdy byly prakticky vyloučeny přímé povinnosti pro adresáty práva (obnova nezdravých půd, aplikace zásad pro zábory půdy či certifikace zdravých půd).

⁶⁹ Dle obecného přístupu Rady jsou limitní hodnoty všech půdních deskriptorů s několika výjimkami přenechány ke stanovení členským státům, existuje zde velké množství odchylek z obecné povinnosti monitorovat zdraví půd, navíc poněkud chybí koncovka obsahující povinnost ozdravit půdy, které v rámci monitoringu půd nenaplnují tyto limitní hodnoty.

⁷⁰ CAVALLIN, c. d., s. 162–168.

s principem subsidiarity, protože nová právní úprava obsahuje spíše malé množství tvrdých povinností pro členské státy, které by nemělo narušit systém ochrany půdy fungující na národní úrovni.

Směřujeme proto ke konstatování, že členské státy dosáhly prakticky všech svých požadavků, které zaznívaly nebo mohly zaznít při projednávání rámcové směrnice o ochraně půdy, a proto je opakování situace z let 2010–2014 v podobě vytvoření blokační menšiny nepravděpodobné (za předpokladu *rebus sic stantibus*). Tento článek však až dosud nevěnoval pozornost další instituci v legislativním procesu, tj. Evropskému parlamentu. Nelze ignorovat skutečnost, že po eurovolbách konaných 6.–9. června 2024 se politický barometr Evropského parlamentu významně posunul v neprospěch tradičních evropských stran nebo že návrhy právních předpisů mající základ v Zelené dohodě pro Evropu jsou nově podrobovány zvýšené kritice od některých evropských stran i široké veřejnosti. Tento aspekt je však mimo oblast zájmu tohoto příspěvku, proto jej ponechme bez hlubší analýzy.

5. POZNÁMKA NA ZÁVĚR

Po provedení analýzy návrhu rámcové směrnice o ochraně půdy, návrhu směrnice o monitorování a odolnosti půdy a kontextu projednávání těchto dvou předpisů si zachováváme optimismus, že legislativní proces ve věci návrhu směrnice o monitorování a odolnosti půdy může skončit úspěchem. Důvody, kterými členské státy argumentovaly při vzniku blokační menšiny na Radě mezi lety 2010 a 2014, tj. rozpor s principem subsidiarity, předpoklad vysokých nákladů spojených s implementací směrnice a obavy z narušení ekonomického života členských států, byly z velké části překonány přepracováním textu směrnice. Současně se změnila i ekonomická situace, ve které je návrh směrnice o monitorování a odolnosti půdy nyní projednáván, a proto náklady spojené s implementací směrnice v tuto chvíli nehrají takovou roli jako při projednávání rámcové směrnice o ochraně půdy.

Politika je však nejistý podnik, proto bychom měli být připraveni na jakékoliv eventualitu. Doufejme však, že napětí, které provázelo například nedávné projednávání nařízení o obnově přírody, se v případě směrnice o monitorování a odolnosti půdy již opakovat nebude, a že ochrana půdy na úrovni sekundárního práva konečně dostane jednotící složkový předpis.

JUDr. Jakub Straka
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
jakub.straka@prf.cuni.cz

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
stejskal@prf.cuni.cz
ORCID: 0000-0002-8783-7190