

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

PRÁVNICKÁ FAKULTA

Katedra práva životního prostředí

DIPLOMOVÁ PRÁCE

**EKONOMICKÉ NÁSTROJE OCHRANY
ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ**

Vypracovala:

HANA POJEROVÁ
Na Stráni 77
Králov Dvůr – Zahořany
267 01

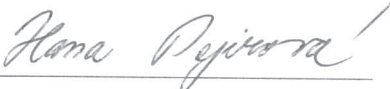
Vedoucí diplomové práce:

JUDr. Michal Sobotka, Ph.D.

2006

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracovala samostatně a že jsem v ní vyznačila všechny prameny, z nichž jsem čerpala, způsobem ve vědecké práci obvyklým.

V Králově Dvoře, dne 11. října 2006



Hana Pojerová

OBSAH

Předmluva	1
Úvod	3
ČÁST I.	6
<i>Kapitola 1.</i> Ekologická politika a její nástroje	6
<i>Kapitola 2.</i> Kategorizace nástrojů ekologické politiky	10
ČÁST II.	19
<i>Kapitola 1.</i> Ekonomické souvislosti ochrany životního prostředí	19
<i>Kapitola 2.</i> Direktivní nástroje	22
Shrnutí	34
<i>Kapitola 3.</i> Ekonomické nástroje	36
Funkce ekonomický nástrojů	38
Druhy ekonomických nástrojů	44
Shrnutí	61
<i>Kapitola 4.</i> Principy uplatňování nástrojů politiky životního prostředí	65
ČÁST III.	72
<i>Kapitola 1.</i> Změna klimatu	72
<i>Kapitola 2.</i> Mezinárodní systém obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů	77
<i>Kapitola 3.</i> Evropský systém obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů	79
<i>Kapitola 4.</i> Emisní obchodování v České republice	85
Shrnutí	92
ZÁVĚR	94
Seznam použité literatury	98
Internetové zdroje	100

PŘEDMLUVA

Životní prostředí, jeho jednotlivé složky, vztahy mezi těmito složkami a změny životního prostředí, které jsou vyvolány narušením těchto vztahů, vnímá nynější společnost jako jeden z důležitých problémů současnosti. Řešení těchto problémů je o to palčivější, uvědomíme-li si, že tyto změny životního prostředí na planetě Zemi jsou ve velké většině negativní povahy a jsou v naprosté většině způsobeny lidskou činností.

Některé změny životního prostředí Země již dosáhly takových rozměrů, že je možné nazvat je nezvratnými, ale v některých případech je zpomalení, zastavení či dokonce obrát těchto změn k lepšímu možný tím, že změníme svůj destruktivní přístup k životnímu prostředí. Snahy o řešení některých problémů narážejí na rozdílné názory nejenom politiků, ale i expertů na oblast životního prostředí, řešení jiných je zase teprve v počátcích, když jejich existence (resp. jejich vznik zaviněný činností člověka) nebyla dlouho brána na vědomí, pokusy o řešení dalších zásadních problémů životního prostředí zase narážejí na rozdílné představy o nutnosti a účelnosti takových řešení v různých oblastech, nicméně je nepochybné, že ochrana životního prostředí, snaha o pochopení vztahů mezi jeho jednotlivými složkami včetně postavení člověka v jejich systému a pokusy o nalezení řešení problémů této planety, které jsme sami způsobili je nejenom naší povinností ke všem ostatním živým organismům a k Zemi jako takové, ale především projevem pudu sebezáchovy lidstva.

Politika ochrany životního prostředí používá k prosazení svých cílů soubor různých nástrojů, metod a postupů. Význam těchto nástrojů environmentální politiky spočívá v jejich variabilitě a přizpůsobivosti jednotlivým problémům životního prostředí a zejména v tom, že bez jejich existence a neustálého vývoje jejich kvality by nebylo možné principy politiky ochrany životního prostředí nijak prosadit.

Předmětem mé diplomové práce je význam a role jednotlivých nástrojů politiky ochrany životního prostředí a vztahy mezi nimi se zaměřením na nástroje ekonomické, jejichž obliba a význam v oblasti ochrany životního prostředí v posledních třech desetiletích prudce roste.

V **úvodu** této práce jsou vysvětleny důvody, které vedly k nutnosti vzniku ekologické politiky a jejích nástrojů, jako metod ochrany životního prostředí. Práce je dále rozdělena do tří částí. V **první** části se zabývám charakteristikou a funkcí jednotlivých nástrojů ochrany životního prostředí a jejich rolí v dnešní době. V **druhé**, stěžejní části své práce se soustředím

na vztah mezi ekonomickými nástroji a ostatními nástroji ochrany životního prostředí, zejména na vztah mezi ekonomickými nástroji a nástroji administrativně právními. V této části se také pokouším odpovědět na otázku, do jaké míry mohou ekonomické nástroje předčit v efektivnosti nástroje administrativně právní a pozitivně tak ovlivnit stav životního prostředí. Poslední, **třetí** část práce je věnována poslední novince mezi ekonomickými nástroji – obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů. Pokusila jsem se najít odpověď na otázku, zda tento systém volného obchodu s emisními povolenkami naplňuje očekávání, která do něj byla vložena a pozitivně tak ovlivňuje stav životního prostředí.

Existence všech organismů (včetně člověka) je podmíněna jejich vztahem k přírodě. Zdravé životní prostředí na planetě Zemi je tak základním předpokladem k existenci a přežití všech živých organismů. Na rozdíl od všech ostatních živých organismů je však vztah člověka k přírodě nejenom vztahem biologickým, ale i vztahem společenským a hospodářským založeným na ekonomických zákonitostech. Jak však tyto zákony ekonomiky mohou ovlivnit chování člověka k přírodě? Pokud bude ekologické chování, které bude šetrné k životnímu prostředí současně ekonomicky výhodnější, pomůže to přírodě? Zakalkulujeme-li ekonomické vzorce, běžně užívané v ostatních oblastech života do svého vztahu k přírodě, zachráníme tím sebe, všechny ostatní živé organismy i celou planetu? Jaký je vlastně vztah mezi ekologií a ekonomikou? Platí, že co je ekologické, není ekonomické a naopak? Nebo existují možnosti jak tuto poučku otočit a pomocí určitých nástrojů ochrany životního prostředí zrovnoprávnit nebo dokonce zvýhodnit šetrné chování vůči bezohlednému drancování přírody a přírodních zdrojů? Na tyto otázky jsem se ve své práci pokusila najít odpovědi.

Moje upřímné poděkování náleží všem, kteří mi pomáhali při psaní této práce. V první řadě děkuji vedoucímu své diplomové práce JUDr. Michalu Sobotkovi, Ph.D. za cenné rady a poskytnutí literatury, kterou jsem při tvorbě této práce využila, za pomoc při vyhledávání zahraničních zdrojů děkuji Mgr. Janě Kuželové a za pročtení textu a věcné připomínky Ing. Mgr. Lence Vokasové.

Tato práce by nemohla vzniknout bez podpory a pomoci mých rodičů. Za trpělivost, kterou se mnou měli po celou dobu studia i během psaní této práce, jim patří dík největší.

Králův Dvůr, 10. října 2006

Hana Pojerová

ÚVOD

Zatímco ostatní živí tvorové mění prostředí kolem sebe pouze svou přítomností, člověk jej mění záměrně svou aktivní činností (prací). Stav životního prostředí na planetě Zemi má tak vlivem člověka, resp. lidstva tendenci k neustálému zhoršování. Je to způsobeno zejména neuváženou a masovou činností člověka, který čerpá přírodní zdroje, aniž by uvažoval o vedlejších dopadech této exploatace, vypouští, odkládá a uvolňuje do přírody řadu látek ve formě odpadních plynů, vod či pevných odpadů, a to v takovém množství, které je nad auto-regulačními, akumulacími a asimilačními schopnostmi přírody.

Znečišťování ovzduší spalováním fosilních paliv vede k zesílení skleníkového jevu a tím k urychlení oteplování Země v takové míře, že to ohrožuje samotný klimatický systém planety. Roste též znečištění vody a to jak mořské tak sladké. Pitné vody je v mnoha regionech nedostatek.¹ Na druhé straně rozkolísání klimatického systému způsobuje na mnoha místech Země katastrofální záplavy.² Šíří se degradace půdy v různých svých formách, ať již se jedná o růst pouští (desertifikaci), rozsáhlá odlesňování (deforestaci) nebo o odnos úrodných částic půdy vzduchem či vodou (erozi).³ To nejen přispívá k ničení ekosystémů a snižování biodiversity, ale též prohlubuje problémy s nasycením světové populace.

Nešetrným chováním člověka vůči Zemi dochází i k hubení rostlinných a živočišných druhů. Ztráta biologické rozmanitosti nechazuje jen samotnou přírodu, ale i člověka, a to jak

¹ Tento problém se zdaleka netýká pouze subsaharské Afriky, jak by se mohlo zdát. S nedostatkem vody se začíná potýkat např. i Čína, Indie a Austrálie. Podle expertů Mezinárodního institutu pro hospodaření s vodou užívá zásoby vody na Zemi populaci lidstva pouze dalších padesát let. Jejím nedostatkem už dnes trpí každý třetí člověk. Dle výzkumů institutu se v zemědělství spotřebovává 78 % vody, v průmyslu 18 % a člověk sám pak užije pouze 8 % vody. Právo na přístup k vodě dokonce míří mezi základní lidského práva a je hlavním bodem politické debaty, kterou v září 2006 zahájili ministři na setkání IV. Světového fóra o vodě v Mexiku.

² Stačí připomenout vlnu záplav, která postihla celou střední Evropu včetně České republiky v létě 2002. V souvislosti s nebyvalou silou záplav posledních let je však nutné poznamenat, že záplavy nejsou nic mimořádného, co by příroda neznala, existovaly vždy, nicméně intenzita, které dosahují a zkracující se intervaly mezi nimi jsou bezesporu výsledkem negativního vlivu člověka na krajinu.

³ Boj s desertifikací byl i jedním z témat Konference OSN o životním prostředí a rozvoji v Rio de Janeiru v roce 1992, která dala podnět ke vzniku Úmluvy o boji proti desertifikaci v zemích trpících velkým suchem anebo desertifikací, zejména v Africe. Dle nejnovějších studií se problémy s rozšiřujícími se pouštěmi týkají asi 1/3 planety Země (např. povrch Afriky je ze 2/3 tvořen pouštěmi) a počet lidí, kteří museli kvůli rozmáhající se poušti opustit svá území se blíží 500 milionům. Objevují se snahy o využití obrovských ploch pouště pro získávání energie (nejčastěji je v této souvislosti zmiňována solární nebo větrná energie), nebo jako plochy pro pěstování různých geneticky upravených plodin (v Mexiku se podařilo vyšlechtit zvláštní druh pšenice, která je schopná růst v písku i ve velmi suchém podnebí). I před tyto progresivní snahy je však problém desertifikace planety jedním z nejpálčivějších globálních problémů.

v rovině etické a estetické, tak zejména ekologické a ekonomické. Jde o základní obnovitelné přírodní zdroje, jejichž ztráta vyhubením se stává nenahraditelnou.⁴

Spolu s dalšími globálními problémy lidstva (populační růst, stav světového zdraví, nekontrolovatelný růst měst, nedostatek potravin a pitné vody, atd.) tyto problémy znamenají přímé ohrožení další existence lidstva a všech ostatních živých organismů na planetě Zemi, a to již v horizontu několika stovek, možná jen desítek let. Jednotlivé globální problémy spolu natolik úzce souvisejí a navzájem se podmiňují, že je třeba řešit je komplexně ve všech jejich souvislostech a příčinách.

Vzrůstající snaha a zájem o řešení takových globálních environmentálních problémů jako je extrémní exploatace přírodních zdrojů, znečištění ovzduší a zrychlující se mizení přírodních druhů jsou patrné i na mezinárodní úrovni. Všechny výše uvedené problémy životního prostředí jsou způsobeny kombinací tržních a politických selhání, které vedly k alarmujícímu stavu naší planety. Na poli mezinárodního společenství byla jasně definována strategie hledání metod a nástrojů, které povedou primárně k řešení příčin těchto problémů a ne jenom k řešení jejich následků.⁵ Je tedy jasně upřednostněna politika preventivní strategie (snaha o řešení příčin) před politikou reaktivní strategie (snaha o řešení následků).

Základním východiskem při hledání řešení či alespoň zmírnění výše popsanych problémů musí být ekologická únosnost planety jako celku. Od 20. století tak postupně vzniká potřeba životního prostředí cíleně chránit, a to tak, aby se alespoň omezily, pokud se jim nedá přímo zabránit, negativní vlivy člověka na životní prostředí. Přestože možné nebezpečí plynoucí z aktivit lidstva, a s ním spojená nutnost aktivní ochrany prostředí byly rozpoznány již dávno, nebyla společnost schopna poškození životního prostředí zabránit. Od prvních pokusů o ochranu přírodních zdrojů v 50. a 60. letech minulého století (kdy společnost reaguje na ekologické problémy převážně ex post) postupně dochází ke komplexní a vědecky zdůvodněné ochraně životního prostředí – do 70. let minulého století tak můžeme datovat vznik ekologické politiky jako soustavné společenské aktivity jejímž cílem je chránit životní prostředí před nepříznivými vlivy lidské činnosti.⁶

⁴ Hrozby vymírání druhů si je mezinárodní společenství vědomo a pokouší se jí čelit mimo jiné i uzavíráním mezinárodních konvencí. Jednou z nejdůležitějších je Úmluva o biologické rozmanitosti (1992), která jako své cíle ve svém článku 1 uvádí ochranu biodiverzity, trvale udržitelné využívání jejich složek a spravedlivé a rovnoměrné rozdělení přínosů plynoucích z využívání genetických zdrojů, včetně odpovídajícího přístupu ke genetickým zdrojům a odpovídajícího předávání příslušných technologií při zohlednění všech práv na tyto zdroje a technologie, včetně odpovídajících způsobů financování.

⁵ Schanzenbacher B.: *Economic Incentives as Policy Instruments for Environmental Management and Sustainable Development*, in *Economic Instruments for Sustainable Development – Workshop Proceedings*, Ministry of the Environment of the Czech Republic, Prague 1995, page 44.

⁶ Mezřický V. a kol.: *Základy ekologické politiky*, MŽP ČR a VŠB-TU Ostrava, 1996, str. 11.

Ochrana životního prostředí se tak stává významnou a nezbytnou lidskou aktivitou, kterou se alespoň tlumí, pokud přímo neodstraňují negativní dopady lidských činností na životní prostředí. Člověk se tak snaží odstranit to, co sám napáchal.

ČÁST I.

V první části své práce, která je rozdělena do dvou kapitol, se zabývám zejména nástroji a metodami, které používá politika životního prostředí k prosazování svých cílů.

Obsahem **první kapitoly** je stručný nástin vývoje nástrojů ochrany životního prostředí a charakteristika jednotlivých období tohoto vývoje se zvláštním zřetelem ke skupině nástrojů, které jsou (nebo byly) typické pro daná období.

Ve **druhé kapitole** této části je provedena kategorizace nástrojů environmentální politiky a toto rozdělení je doplněno o charakteristiku, popis hlavních funkcí a účinků nejdůležitějších skupin nástrojů ochrany životního prostředí, kromě dvou nejvýznamnějších – tj. direktivních a ekonomických nástrojů, kterým je věnována celá druhá část této práce.

Kapitola 1.

EKOLOGICKÁ POLITIKA A JEJÍ NÁSTROJE

Jako každá politika (chápeme-li politiku jako soustavnou činnost státu v oblasti řízení vnitrostátních nebo mezinárodních vztahů, její cíle a prostředky)⁷ má i ekologická politika své atributy (složky). Těmi jsou *subjekty, nástroje a cíle*. Tak jak se ekologická politika mění a vyvíjí, mění a vyvíjejí se i její jednotlivé složky. V následujícím textu se zaměřím na nejdůležitější období v tomto vývoji politiky životního prostředí a jejích složek.

Tak jak bylo popsáno v předchozí části, vznikla snaha a potřeba chránit životní prostředí v první polovině minulého století,⁸ kdy začalo být zřejmé, že působení člověka na životní prostředí je destruktivní (ve vztahu k člověku samotnému přímo sebe-destruktivní). Vývoj ekologické politiky lze rozdělit do tří úseků co do vývoje jejích subjektů a nástrojů. Charakter nástrojů environmentální politiky je velmi rozmanitý a v průběhu času se tato rozmanitost stále prohlubuje. Co se týká cílů, nelze o vývoji v pravém slova smyslu mluvit (cílem ekologické politiky ve všech jejích obdobích byla a bude ochrana životního prostředí, jeho zlepšení a napravení škod, které na něm člověk napáchal), i když určitá diferenciaci tu

⁷ Slovník spisovné češtiny pro školu a veřejnost, Academia, Praha 1978, str. 361.

⁸ Z nejstarších předpisů týkajících se ochrany složek přírody na našem území můžeme jmenovat např. zákon č. 82/1918 Sb., o prozatímní ochraně lesů, z mezinárodních dokumentů pak Úmluvu o ochraně užitečného ptactva v zemědělství sjednanou dne 19.3.1902 v Paříži (vyhlášena pod č. 205/1924 Sb.).

ve vztahu k jednotlivým obdobím existuje. Dělicím kritériem pro jednotlivá období bude tedy vztah mezi jednotlivými subjekty ekologické politiky, prioritou určitého typu nástrojů, které jsou v daném období převažující a cílem, který ekologická politika v tom kterém období sleduje. Jednotlivá období můžeme tedy označit jako 1. *období přímé regulace*, 2. *období nepřímé regulace* a 3. *období dobrovolné regulace*.⁹

Období přímé regulace

Pro toto období, které začíná od 60., resp. 70. let 20. stol., je charakteristická zejména nadřazená role státu ve vztahu k ostatním subjektům ekologické politiky (tj. znečišťovatelům). Prvním subjektem zajišťujícím ochranu životního prostředí byl stát. Jedině stát, jako společenská instituce vybavená mocí (moc zde chápeme ve smyslu možnosti nařizovat a zároveň účinně vynucovat plnění povinností stanovených právními předpisy) měl v tomto období dostatek účinných nástrojů, kterými mohl prosadit cíle ochrany životního prostředí. Původně se pod pojmem nástroje environmentální politiky rozuměly jen nástroje státní environmentální politiky, jež státní orgány používaly na ovlivnění chování subjektů (většinou šlo o průmyslové podniky) v oblasti ochrany životního prostředí. Nejčastěji se jednalo o zákazy, příkazy a omezení ve formě obecně závazných právních předpisů, typicky zákonů, a na ně navazujících podzákoných předpisů. Stát tedy v reakci na nutnost alespoň nějak regulovat chování znečišťovatelů k ochraně přírody použil k této regulaci prostředky, které „znal“ a kterými reguloval chování subjektů v ostatních společenských oblastech, tedy prostředky právní, resp. administrativně právní. Stát tak ze své mocenské, nadřazené pozice přímo stanovil žádoucí chování znečišťovatelů a případné postihy (sankce) za porušování či nedodržování tohoto chování. Stanovil tedy příkazy, zákazy, omezení určitého chování a postupy při kontrole dodržování těchto pravidel (*Command and Control System*). Prostředky (nástroje) ekologické politiky, které jsou pro toto období charakteristické jsou všeobecně závazný právní předpis, příp. správní akt, vydaný na základě takového právního předpisu, dále různé emisní a imisní limity a výrobní a jiné standardy stanovené ovšem taktéž normativně, tj. v obecně závazných právních předpisech.

Co se týká vlastního cíle ekologické politiky tohoto období, můžeme hovořit o snaze napravit už nastalé škody na životním prostředí a odčinit už napáchané krivdy (*ex post*). Jedná

⁹ Sobotka M.: *Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*, Acta Universitatis Carolinae – IURIDICA 3-4, 2001, str. 120 – 121.

se o tzv. reaktivní strategii ochrany životního prostředí, neboť jejím principem je řešení problémů, které už existují.

Období nepřímé regulace

Po počátečním období přímé regulace, kdy stát fungoval jako jediný subjekt, který byl schopen ochranu životního prostředí účinně zajišťovat, dochází k revizi celého systému nástrojů i subjektů politiky ochrany životního prostředí. Tak, jak začíná být zřejmé, že metoda přímé regulace ze strany státní moci převážně ve formě všeobecně závazných právních předpisů (tj. ukládání povinností ve formě různých zákazů, příkazů a omezení, z nichž vyplývá povinnost něčeho se zdržet, něco strpět anebo něco konat v zájmu ochrany životního prostředí) či individuálních správních aktů (ve formě povolení, souhlasů, stanovisek nebo vyjádření vydávané orgány ochrany životního prostředí) nestačí k plnění cílů ochrany životního prostředí, se postupně oslabuje role státu a objevují se i další subjekty, které se svou činností také podílejí na ochraně životního prostředí. Do oblastí ochrany přírody začíná také zasahovat veřejnost, která na rozdíl od předchozího období, které je charakteristické jistou apatií až nechutí veřejnosti k problémům životního prostředí a nutnosti jejich řešení, začíná chápat, že soustavné ničení přírody ať již exploatací přírodních zdrojů anebo znečišťováním přírody odpady se nutně dříve či později projeví na kvalitě života každého z nás. Do popředí se dostávají zejména různé nestátní a nevládní organizace (NGOs) a občanská sdružení, které více či méně radikálními metodami upozorňují na globální problémy lidstva a na nutnost jejich řešení ve světovém měřítku.¹⁰

Tak, jak se ekologická politika usidluje ve státních politikách většiny států a začíná jí být věnována větší pozornost i na mezinárodní úrovni,¹¹ mění a vyvíjí se i systém nástrojů, které jsou používány k jejímu prosazení. Vedle nástrojů přímé regulace, které jsou charakteristické svým přímým (direktivním) působením na regulované subjekty (tj. na znečišťovatele) se objevují i nástroje nepřímé regulace, jejichž princip je založen na vytváření podnětů a stimulů, které vedou (resp. měly by vést) znečišťovatele k ekologicky vhodnější variantě chování. Nejtypičtějsími nástroji nepřímé regulace jsou nástroje ekonomické.

¹⁰ Založení největší a nejznámější organizace zabývající se globálními i regionálními problémy životního prostředí – Greenpeace se datuje do roku 1971.

¹¹ Za základ mezinárodních snah o definování globálních problémů a jejich řešení je považována celosvětová Konference OSN o životním prostředí konaná ve Stockholmu v roce 1972, která vyústila v přijetí Deklarace o životním prostředí a Akčního plánu.

Od 80. let minulého století se tedy nabídka nástrojů ochrany životního prostředí podstatně rozšiřuje. Vedle administrativně právních nástrojů (které však mají pořád hlavní podíl při regulaci ochrany životního prostředí a vytvářejí právní rámec k použití všech ostatních nástrojů ochrany životního prostředí) vzniká celá řada nástrojů nepřímé regulace (zejména ekonomické povahy), které lépe odpovídají vývoji vztahu společnosti (až již veřejnosti či znečišťovatelů) k životnímu prostředí a jeho ochraně.

Období dobrovolné regulace

V reakci na stále se zpřísňující přímou i nepřímou regulaci se znečišťovatelé sami pokoušejí najít možnosti, jak se těmto restriktivním opatřením co nejlépe přizpůsobit, aby tato omezení na ně měla co nejmenší ekonomický dopad. Tato snaha vyúsťuje na přelomu tisíciletí ke vzniku nástrojů dobrovolné regulace.

Dobrovolnými přístupy rozumíme takové aktivity znečišťovatelů, které jdou nad rámec stávající legislativy v ochraně životního prostředí anebo zasahují do oblastí, kde jakákoli úprava dosud absentuje, i když je nutné v této souvislosti poznamenat, že příčinou tohoto postoje je v převážné většině snaha znečišťovatelů předejít použití obvykle přísnějších pravidel zakotvených nástroji přímé regulace. V jiných případech mohou dobrovolné závazky nahrazovat zákonnou úpravu s tím, že v případě neplnění hrozí znečišťovatelům zavedení nových regulativů.

Co se týká vztahu dvou hlavních subjektů ochrany životního prostředí – tedy státu a znečišťovatelů, je toto období charakteristické rovnoprávným vztahem mezi nimi. Nástroje dobrovolné regulace jsou založeny na principu smluvní rovnosti obou stran (státu a regulovaných subjektů). Stát zde tedy nepůsobí z pozice nařizující moci, ale spíše jako jedna strana kontraktu, jehož cílem je co nejefektivnější ochrana životního prostředí. Nedá se ovšem hovořit o tom, že by bylo možné použít tyto přístupy na všechny oblasti ochrany přírody. Vzhledem k tomu, že metody, které jsou používány k ochraně životního prostředí, jsou především metodami veřejnoprávní regulace, což je dáno veřejným charakterem vztahů, které mají chránit a dále celospolečenským zájmem na jejich ochraně, jsou i nástroje dobrovolné regulace založeny normami veřejného práva. Platí tedy, že možnost ochrany určité části životního prostředí dobrovolným nástrojem je podmíněna ustanoveními veřejnoprávní normy, které tento dobrovolný přístup povolují nebo předpokládají.¹²

¹² Viz např. ustanovení § 39 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění.

Pokud se týká vlastního cíle politiky životního prostředí, můžeme v tomto období hovořit o určitém posunu od napravování již spáchaných škod na životním prostředí (tzn. *ex post*), ke snaze chránit životní prostředí „do budoucna“ (tzn. *ex ante*) vymezením jasných pravidel chování (ať již ze strany státu nebo dobrovolně, ze strany znečišťovatelů), které nebude poškozovat životní prostředí, případně bude toto poškození minimalizovat. Cílem politiky životního prostředí v národním ale zejména mezinárodním měřítku se tak stává preventivní ochrana životního prostředí.

Konkrétní realizace environmentální politiky v praxi může být velmi rozdílná, neboť závisí jak na vnějších, tak i na vnitřních faktorech. Mezi vnější faktory, které ovlivňují styl praktické realizace politiky životního prostředí, patří především stupeň rozvoje lidské společnosti, vývoj výrobních procesů, úroveň ekonomie a charakter veřejné politiky. Tyto faktory se mění s časem i s místem a jejich vliv na environmentální politiku je rozhodující, nicméně lze těžko rozlišovat jejich jednotlivé působení. Působí vždy hromadně, jako celek a navzájem své působení mohou zesilovat nebo zeslabovat. Mezi vnitřní faktory patří zejména rozsah působení politiky a vytýčená strategie.

Kapitola 2.

KATEGORIZACE NÁSTROJŮ EKOLOGICKÉ POLITIKY

Jak již bylo řečeno v předcházející kapitole této části, v oblasti ochrany životního prostředí se za posledního půl století vyvinula celá řada nástrojů a metod. Jak se postupně vyvíjel náhled na problémy životního prostředí, vyvíjely se i nástroje k jejich odstraňování či alespoň zmírňování jejich následků. Každé období tohoto vývoje má tak své charakteristické nástroje ochrany, které odpovídají rozvoji ekologické politiky daného období (jak již bylo vysvětleno výše). Pro první období, období tzv. přímé regulace jsou charakteristické nástroje přímého působení představované zejména nástroji administrativně právními. Ve druhém období, období tzv. nepřímé regulace se vedle nástrojů administrativně právních objevují nástroje nepřímé regulace založené na ekonomických principech a v zatím posledním období vývoje, v odborné literatuře někdy bývá nazýváno třetí generací regulace¹³ dochází ke vzniku dobrovolných nástrojů (ve formě jednostranných závazků znečišťovatelů, veřejných

¹³ Např. Long Bill L.: *Environmental Regulation: The Third Generation*, The OECD Observer 6,7/1997.

dobrovolných programů, apod.). V následujícím textu se zaměřím na rozdělení jednotlivých nástrojů politiky životního prostředí a pokusím se o stručnou charakteristiku každého z nich a popis jejich funkce v celém systému.

Nástroje tedy představují různé formy působení na chování regulovaných skupin při řešení problémů politiky životního prostředí. Pro usnadnění orientace mezi jednotlivými nástroji existuje celá řada způsobů, jak je možné je rozdělovat. I když není vždy možné striktně oddělit jednotlivé skupiny a některé nástroje mají rysy několika skupin a bývají proto často řazeny do různých kategorií, pro přehlednost a pochopení celého systému nástrojů je určitá jejich kategorizace nutná.

Dle OECD je možné nástroje ochrany životního prostředí rozdělit takto:

1. Direktivní nástroje (zákazy, omezení, licence, povolení, emisní a imisní limity znečištění, výrobní a výrobní standardy);
2. Ekonomické nástroje (poplatky, daně, obchodovatelná emisní povolení, obchodovatelné limity, environmentální podpory, zálohové systémy, platby za čerpání přírodních zdrojů);
3. Zajištění odpovědnosti a kompenzace ztrát (finanční jistoty a záruky, povinné kompenzační fondy, povinné pojištění);
4. Vzdělávání, informace a účast veřejnosti (vzdělávací kampaně pro širokou veřejnost, povinnost regulovaných subjektů zveřejňovat údaje o znečištění, povinnost státních orgánů informovat veřejnost o otázkách ochrany životního prostředí, zapojování veřejnosti do rozhodování o otázkách ochrany přírody);
5. Dobrovolné přístupy (jednostranné závazky, veřejné dobrovolné programy, sjednané smlouvy); a
6. Řízení a plánování (environmentální systém řízení, vymezení chráněných oblastí, využití krajiny, strategické plánování).

Státní politika životního prostředí ČR 2004 – 2010¹⁴ uvádí kromě výše uvedených nástrojů ještě **výzkum a vývoj** (jako podstatné a důležité nástroje ekologické politiky, které svými výstupy ovlivňují snižování negativních vlivů lidských aktivit na životní prostředí, nápravu a odstraňování vzniklých škod i monitorování změn kvality životního prostředí),

¹⁴ Usnesení vlády České republiky ze dne 17. března 2004 č. 235, o Státní politice životního prostředí České republiky, str. 33 a násl.

institucionální nástroje (které mají nepostradatelný význam pro realizování, prosazování a kontrolu plnění ekologické politiky; základem institucionálních nástrojů ve většině států jsou pochopitelně instituce státní, které mají největší význam zejména v zabezpečení realizace přijatých opatření, dále jsou to různé kontrolní instituce – v České republice plní funkci kontrolního orgánu na úseku ochrany životního prostředí Česká inspekce životního prostředí; k dalším institucionálním nástrojům využívaným v celé řadě zemí patří veřejnoprávní státní finanční instituce fondovního charakteru, tzv. „zelené fondy“ – v České republice je to Státní fond životního prostředí ČR¹⁵) a **mezinárodní spolupráci** (zejména s ohledem na skutečnost, že ochrana životního prostředí v kontextu směřování k udržitelnému rozvoji se stala globálním problémem, jehož řešení nelze hledat pouze na území jednoho státu či regionu, ale jenž si vyžaduje komplexní přístup přesahující hranice států i kontinentů; společný a koordinovaný mezinárodní přístup je jediná efektivní cesta k řešení globálních environmentálních problémů).

Vzhledem k tomu, že celá tato diplomová práce je koncipována jako úvaha nad vzájemnými vazbami mezi normativními (tj. administrativně právními) nástroji a nástroji ekonomickými, jejich výhodami a nevýhodami a hodnocením jejich efektivnosti, je této problematice věnována celá druhá část mé práce, kde bude také charakterizována a popsána podstata fungování těchto dvou skupin nástrojů včetně jejich vzájemné interakce. Z tohoto důvodu se nyní omezím na stručný popis a vysvětlení funkce ostatních nejdůležitějších kategorií nástrojů ekologické politiky tak, jak jsou uvedeny výše.

a) Zajištění odpovědnosti a kompenzace ztrát na životním prostředí

S ohledem na skutečnost, že problematika odpovědnosti za škody na životním prostředí je značně rozsáhlá a její rozbor by byl nad rámec této práce, omezím se pouze na stručné vysvětlení tohoto nástroje ochrany životního prostředí a to zejména z pohledu vlivu ekonomického zajištění na efektivitu a využití tohoto nástroje.

Základním pojmem, který je klíčový pro tento nástroj, je pojem ztráty na životním prostředí.¹⁶ Pojem ztráty je v souvislosti s ochranou životního prostředí používán jako obecné označení pro škodu a újmu na životním prostředí. Škodou zde rozumíme ekonomické

¹⁵ Zřízen zákonem č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky.

¹⁶ Více k této problematice viz Damohorský M.: *Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí*, Karolinum, Praha 1999.

a materiální snížení hodnoty těch složek životního prostředí, které jsou v právním slova smyslu věcmi (někdo je tedy vlastní). Újmou pak funkční snížení vlastností ekosystémů, které není možné takto (tedy ekonomicky či materiálně) vyčíslit (jde zejména o funkci biologickou, estetickou a kulturní).¹⁷ Pro doplnění této stručné definice a upřesnění rozdílu, který existuje z pohledu práva mezi odpovědností ze škodu a újmu na životním prostředí, pak ještě musí být zdůrazněno, že odpovědnost ze škodu je institutem soukromoprávním¹⁸ kdežto odpovědnost za újmu institutem veřejnoprávním.¹⁹ Ekologická újma je tedy koncipována jako primárně imateriální ztráta (může samozřejmě mít i ekonomickou dimenzi), která může vznikat z jednání jak protiprávního, tak i po právu. Jedním ze základních důvodů zavedení institutu odpovědnosti za ekologickou újmu byla nezbytnost uplatňovat odpovědnost za „ztráty“ i vůči vlastníkově věci samé, což soukromoprávní úprava v podstatě neumožňuje.²⁰

Právní úprava odpovědnosti za ztráty na životním prostředí je bezesporu jednou z nejdiskutovanějších oblastí práva životního prostředí. Jakkoli zde nepochybně existuje snaha tuto problematiku řešit (zejména ze strany akademických a odborných kruhů), naráží tyto snahy nejenom na věcnou složitost celé věci, ale hlavně na malý politický a společenský zájem na vyřešení tohoto problému. Speciální zákony o odpovědnosti za ztráty na životním prostředí jsou ve většině právních řádů stále ještě spíše výjimkou.²¹

V souvislosti s množícími se snahami o právní úpravu odpovědnosti za ztráty na životním prostředí jak u nás, tak na mezinárodní²² i komunitární úrovni,²³ je nutné se zamyslet i nad případnou vymahatelností závazků vzniklých z těchto předpisů.²⁴ V případech, kdy je splnění právních povinností závislé mimo jiné též na aktuální ekonomické situaci povinného subjektu, může se jako významný nástroj prosazení práva uplatnit ekonomické zajištění.

¹⁷ Jde například o ztrátu biologické rozmanitosti či o kontaminaci lokalit.

¹⁸ Na škody na „vlastnitelných“ složkách životního prostředí je možné v omezené míře aplikovat ustanovení § 420 a násl. zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, v platném znění. Problematičnost této aplikovatelnosti však spočívá v tom, že použití ustanovení o odpovědnosti občanského zákoníku vyžaduje přesné peněžité vyčíslení škod, aby bylo možné uplatnit je u soudu. To je v případě škod na životním prostředí velmi problematické, často nemožné.

¹⁹ Ekologickou újmu definuje zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, v platném znění v § 10 jako „ztrátu nebo oslabení přirozených funkcí ekosystémů, vznikající poškozením jejich složek nebo narušením vnitřních vazeb a procesů v důsledku lidské činnosti.“

²⁰ Damohorský M. a kol.: *Právo životního prostředí*, 1. vydání, C. H. Beck Praha 2003, str. 77.

²¹ Damohorský M. a kol.: *Právo životního prostředí*, 1. vydání, C. H. Beck Praha 2003, str. 79.

²² Např. Úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody vzniklé v důsledku činností nebezpečných pro životní prostředí (Luganská úmluva).

²³ Směrnice o odpovědnosti za škody na životním prostředí prostřednictvím prevence jejich vzniku a jejich nápravy přijatá Evropským parlamentem a Radou Evropské unie v dubnu 2004. Více viz Stejskal V.: *Právní odpovědnost za škody na životním prostředí v Evropské unii*, Acta Universitatis Carolinae – IURIDICA 1, 2005, str. 145 – 146.

²⁴ Více viz Tošovská E.: *Odpovědnost za škody ze znečištění životního prostředí ve vztahu k Luganské úmluvě a k formování přístupu EU k tomuto problému*, Ekologický servis, Praha 1996.

Ekonomické zajištění odpovědnosti se různou měrou vyskytují v celé řadě právních odvětví, v oblasti práva životního prostředí však nabývá zcela specifického významu. To je dáno zejména zvláštní povahou předmětu ochrany, tj. životního prostředí, jeho složek a prvků. Právě zde se zvláště významně projevují takové jevy, jako je časové zpoždění projevů poškození či znečištění životního prostředí, možnost výskytu předem neznámých a neplánovaných důsledků lidské činnosti i neúměrnost výše hrozící újmy na životním prostředí ve srovnání s potencionálními výnosy ekonomických aktivit.

Jako nástroje ekonomického zajištění jsou v souvislosti s právem ochrany životního prostředí nejdůležitější **povinné environmentální pojištění, finanční jistoty a záruky a finanční rezervy a jiné účelově vázané zajišťovací fondy.**²⁵

Společným účelem všech těchto zajišťovacích nástrojů je z ekonomického hlediska zabezpečit naplnění zákonných požadavků ochrany životního prostředí, tedy vytvořit reálnou ekonomickou záruku splnění povinností určitého subjektu. Realizace těchto nástrojů je zpravidla dána nikoli dobrovolně, ale jedná se o právní povinnost ex lege, pouze výjimečně ex actu. Vedle této hlavní (zajišťovací) funkce mají však tyto nástroje ještě další. Pro povinný subjekt představují často významnou ekonomickou zátěž, motivují ho proto k hledání metod a postupů, jak odstranit nebo alespoň minimalizovat takto sankcionované aktivity (mají tedy i funkci motivační, neboť stimulují znečišťovatele k co nejšetrnějšímu chování k životnímu prostředí), resp. jejich negativní dopad na životní prostředí (jde tedy o funkci preventivní, kdy zákonem stanovená odpovědnost znečišťovatele za náklady na odstranění škod významně stimuluje jeho úsilí škodám předcházet).²⁶

Závěrem můžeme říci, že pokud je zajišťovacím nástrojům poskytnut správný právní základ, což ovšem nebývá jednoduché vzhledem k nízké politické atraktivitě daného tématu (viz vysvětlení výše), je jejich efektivita z pohledu ochrany životního prostředí poměrně vysoká.

²⁵ Dienstbier F.: *Ekonomické zajištění odpovědnosti při ochraně životního prostředí*, Daně – odborný časopis pro daňové právo a praxi, LexisNexis CZ s.r.o. Praha, 10-11/2004, str. 20.

²⁶ Povinnost sjednat povinné pojištění zakotvuje např. ustanovení § 12 zákona č. 59/2002 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými přípravky, také ho můžeme nelézt v ustanovení § 36 zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů.

b) Vzdělávání, informace a účast veřejnosti

Tak jako jakékoli jiné odvětví lidské činnosti, ani ochrana životního prostředí se neobejde bez dostatečné informovanosti zainteresovaných subjektů (znečišťovatelů, veřejnosti, resp. občanů i státu). Abychom mohli po subjektech vyžadovat určité chování, musí mít tyto subjekty možnost získat informace o tom, jak se vlastně mají chovat. Musí tedy mít možnost získat informace nejenom o právních normách, které danou problematiku upravují, ale i o stavu životního prostředí v jimi ovlivňované lokalitě a to zejména ve vztahu ke zlepšení či zhoršení tohoto stavu a povinnostech či možnostech, které jim právo, ekonomie a nejnovější výzkum poskytuje k jeho ovlivnění.

Právo na informace (pro pochopení souvislostí poznamenávám, že dále bude rozebíráno pouze právo na informace o životním prostředí jako nástroj politiky ochrany životního prostředí) je jedním ze základních politických práv. V právu České republiky je ústavně garantováno²⁷ a také je zajištěno v rozličných mezinárodních²⁸ i komunitárních dokumentech.²⁹ V České republice je tato materie upravena zákonem č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, v platném znění.³⁰ Povinnost poskytovat informace leží však nejenom na státu a jeho orgánech, ale je uložena i znečišťovatelům a to jak ve vztahu k veřejnosti (zejména v případě havárií³¹), tak ke státu.³²

V posledních letech můžeme hovořit o postupné změně přístupu veřejnosti k problémům životního prostředí. Po počáteční nedůvěře v existenci těchto problémů, přes následné uvědomění až k radikalizaci některých ekologických organizací (v některých souvislostech se zde mluví o „ekoterorismu“,³³ což je však dle mého názoru označení značně nadsazené) se nyní veřejnost začíná stavět k problémům životního prostředí jako ke svým vlastním, což je bezesporu správná cesta, neboť jak již bylo několikrát zdůrazněno, stav

²⁷ Usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky, vyhlášené pod č. 2/1993 Sb., čl. 35 odst. 2 společně s čl. 17.

²⁸ Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí přijatá v dánském městě Aarhus v červnu 1994 (Aarhuská úmluva). Aarhuskou úmluvu již v roce 1998 podepsala i Česká republika, po ukončení ratifikačního procesu vstoupila pro ČR v platnost v říjnu 2004 a publikována byla pod č. 124/2004 Sb.m.s.

²⁹ Směrnice Rady a Evropského parlamentu č. 2003/4/ES o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí z ledna 2003 a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS.

³⁰ Zákon č. 123/1998 Sb. je ve vztahu lex specialis k zákonu č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platném znění, který upravuje právo na informace v obecné rovině.

³¹ Např. § 11, odst. 1 písm. k, m zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), v platném znění (dále jen „zákon o ochraně ovzduší“).

³² Např. § 11, odst. 1 písm. f zákona o ovzduší.

³³ Připomeňme kauzu „kůrovce“ v Národním parku Šumava (kdy se protestující přivazovali řetězy je stromům napadeným tímto hmyzem, aby zabránili jejich pokácení) nebo protesty protijaderných aktivistů kvůli stavbě jaderné elektrárny Temelín v jižních Čechách.

životního prostředí na naší planetě přímo souvisí se schopnostmi a možnostmi lidstva i všech dalších živých organismů na Zemi přežít.

Změna přístupu obyvatel k ekologickým problémům se odrazila i v ekologické politice většiny států. Právo a možnost získávat informace se spolu s účastí veřejnosti na řešení ekologických problémů stává významným nástrojem ekologické politiky. Již zmíněná Státní politika životního prostředí ČR³⁴ uvádí zvyšování povědomí veřejnosti o otázkách životního prostředí, environmentální vzdělávání, výchovu, osvětu a účast veřejnosti na rozhodování v oblasti životního prostředí³⁵ jako velmi důležitý (a dosud trochu opomíjený) nástroj politiky životního prostředí.³⁶

Informovanost subjektů ochrany životního prostředí a účast veřejnosti jsou tak vlastně předpokladem pro všechny ostatní nástroje politiky ochrany životního prostředí. Bez informací o stavu životního prostředí a jeho ochraně nelze cokoli zlepšovat. Je tedy třeba podporovat důsledné šíření informací o životním prostředí a jeho ochraně stejně tak, jako ovlivňovat environmentální povědomí veřejnosti.

c) Dobrovolné přístupy

Jak již bylo naznačeno v první kapitole této části, jsou dobrovolné přístupy ze strany znečišťovatelů k ochraně životního prostředí v ekologické politice relativní novinkou. S množícím se počtem jiných nástrojů (zejména normativních a ekonomických) se regulované subjekty snaží najít pro sebe výhodnější řešení (výhodnější zde chápeme ve smyslu ekonomické výhodnosti pro znečišťovatele), které však nebude na úkor stavu životního prostředí (což ani být nemůže vzhledem k existenci velkého počtu omezení v podobě administrativně právních nástrojů). Postupně tedy dochází k jakémusi přijetí politiky zdravého životního prostředí do strategických plánů většiny znečišťovatelů.

Tato snaha o oboustranně výhodné uspořádání (stranami jsou zde zdravé životní prostředí representované státem a prosperující podnik – znečišťovatel) vede ke vzniku nástrojů dobrovolné regulace. Tyto můžeme rozdělit do tří skupin – jde o **jednostranné závazky znečišťovatelů, veřejné dobrovolné programy iniciované veřejnými institucemi a vyjednané dohody.**

³⁴ Viz dokument cit. sub. 14.

³⁵ Viz dokument cit. sub. 14, str. 33 a 39.

³⁶ Přístupu veřejnosti k problémům životního prostředí by měl napomoci i nově vytvářený Integrovaný informační systém o životním prostředí, jehož součástí jsou i veřejné knihovnické a informační služby.

Jednostranné závazky znečišťovatelů zaměřené na zlepšení životního prostředí připravují a dobrovolně přijímají samotné podniky. Definují v nich environmentální cíle a prostředky či opatření, kterými jich chtějí dosáhnout. Monitorování plnění takto přijatých závazků mohou podniky delegovat na třetí subjekt a tím zvýšit důvěryhodnost celého závazku. Tato strategie může významně přispět k vylepšení pověsti daného subjektu v očích veřejnosti, což nemalou měrou přispívá k využívání tohoto systému v praxi.³⁷

Podstata veřejných dobrovolných programů spočívá v tom, že zainteresované subjekty přijmou určitá pravidla, která musejí aplikovat na svou činnost, technologii či management. Tato pravidla však na rozdíl od předchozího případu předem stanoví a rozpracuje veřejná instituce, která posléze sleduje a kontroluje jejich dodržování.

Nejvíce využívaných typem dobrovolného nástroje jsou vyjednané dohody. Do této kategorie patří smluvní dohody mezi státem (resp. orgánem státní moci) a jedním či skupinou znečišťovatelů. Předmětem dohody je obvykle stanovení cíle spočívající zpravidla ve snížení znečištění, časový harmonogram jeho dosažení a případné další závazky, které na sebe bere znečišťovatel. Na druhé straně se státní orgán obvykle zavazuje, že pokud tato dohoda povede ze strany znečišťovatele ke splnění dohodnutého cíle, nebude vůči danému subjektu aplikovat žádný jiný nástroj ochrany životního prostředí (např. emisní limit). Jde tedy o jakousi alternativu chování.³⁸

Dobrovolné nástroje k ochraně životního prostředí jsou stále více využívány i ve všech evropských zemích, neboť velkou měrou napomáhají snižování negativních dopadů antropogenních činností na životní prostředí.

Významné místo mezi dobrovolnými nástroji zaujímá problematika **ekologického značení (ecolabeling)**³⁹ a **programy environmentálních manažerských systémů – EMAS (Eco-Management and Audit Scheme)**.⁴⁰ Zavedení systému řízení podniků, zohledňující

³⁷ Mezi tyto mechanismy patří např. uvedení doložky „*Výrobek nebyl testován na zvířatech*“ na obalech produktů mnoha kosmetických firem.

³⁸ Příkladem takové dobrovolné dohody je dohoda mezi Ministerstvem životního prostředí ČR a Českým sdružením výrobců mýdla, čistících a pracích prostředků podepsaná v roce 1995 o postupném snižování dopadu pracích prostředků na životní prostředí. Dohoda formuluje opatření k omezení množství fosfátů i ostatních nežádoucích látek ve vodách.

³⁹ První program na udělení jednotné ochranné známky pro výrobky, jež prokazatelně šetří životní prostředí byl přijat v roce 1977 v Německu pod značkou „*Modrý anděl*“, následovala Kanada v roce 1988 s programem „*Environmental Choice Program*“ (ECP), Japonsko v roce 1989 s „*ECO Mark*“ a téhož roku byla přijata Koncilem ministrů pro záležitosti spotřebitelů severských zemí, tj. Norskem, Švédskem, Finskem, Dánskem a Islandem společná ochranná známka pro výrobky šetrné k životnímu prostředí pod označením „*Bílá labuť*“.

⁴⁰ V rámci evropské legislativy jsou tyto instituty upraveny zejména nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1800/2000, o revizi systému udělování ekoznačky Společenství a dále nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 761/2001, o dobrovolné účasti organizací v systému řízení podniku a auditu z hlediska ochrany životního prostředí (EMAS).

dopady na životní prostředí, je progresivním přístupem, kterým lze dosáhnout sladění řízení a výrobních aktivit s řešením jejich negativních vlivů na životní prostředí.

K typu nástrojů dobrovolné regulace je možné ještě přiřadit **dohody o ochranných podmínkách**,⁴¹ jako zcela specifický dobrovolný nástroj k ochraně životního prostředí.

Předmětem těchto dohod o veřejnoprávních závazcích v oblasti ochrany životního prostředí jsou především opatření, která mají povahu soustavných činností a která směřují k ochraně životního prostředí, tj. k předcházení nebo omezování negativních dopadů činnosti na životní prostředí, či následnému účinnému odstraňování již vzniklého poškození životního prostředí. Dohody rovněž řeší opatření ke zlepšování stavu životního prostředí.⁴² V rámci tohoto základního vymezení obsahují závazky, které přesahují rozsah povinností stanovených zákonem. Účelem dohod o ochranných podmínkách je tudíž zavázat příslušné subjekty k plnění přísnějších požadavků na ochranu životního prostředí. Konkrétní obsah je podmíněn oblastí ochrany životního prostředí, na niž se dohoda vztahuje, a vlastní dohodou jejich účastníků. Tyto dohody pak nabývají charakteru veřejnoprávních smluv ve smyslu § 159 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění⁴³ a jsou závazné. Jejich porušení je spojeno s právními důsledky upravenými v obecných právních předpisech.

Závěrem lze konstatovat, že zcela nová koncepce smluvní ochrany pomocí nástrojů dobrovolné regulace v oblasti životního prostředí vyvolává nemálo praktických otázek, jejichž rozbor by byl nad rámec této práce, nicméně má do budoucna jistě velký potenciál, neboť se ukazuje, že tyto vyjednané dohody dodávají regulačním prvkům určitou flexibilitu a významně se podílejí na poklesu administrativních nákladů spjatých s celým souhrnem nástrojů politiky životního prostředí.

S ohledem na široké spektrum nástrojů, které používá politika životního prostředí k prosazení svých cílů a se zřetelem k rozsahu a účelu této práce, se v následující části zaměřím pouze na dvě skupiny nejvýznamnějších nástrojů ekologické politiky – tj. nástroje direktivní (tj. nástroje přímého působení) a nástroje ekonomické (tj. nástroje nepřímého působení).

⁴¹ Tyto dohody na poli práva životního prostředí nejsou zatím v právním řádu České republiky příliš běžné. Možnost uzavření takové dohody zakotvuje např. zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění v § 39, kde současně stanoví i hlavní náležitosti takové dohody (vymezení ochranných podmínek chráněného území nebo způsob péče o chráněné území).

⁴² Možnost uzavření takové dohody předpokládá i zákon o ochraně ovzduší v ustanovení § 6 odst. 4.

⁴³ Vzhledem k tomu, že dosud nebyla žádná taková dohoda uzavřena, je tento závěr prozatím teoretickým a k jeho potvrzení bude nutno vyčkat soudního výkladu v této věci. Více viz Miko L. a kol.: *Zákon o ochraně přírody a krajiny, Komentář*, Beckovy texty zákonů s komentářem, C. H. Beck Praha 2005, str. 184 – 186.

ČÁST II.

Druhá část této práce je věnována dvěma nejvýznamnějším skupinám environmentálních nástrojů – nástrojům direktivním a nástrojům ekonomickým a dále jsou zde rozebrány ekonomické souvislosti ochrany životního prostředí. Část druhá je rozdělena do čtyř kapitol.

První kapitola je věnována ekonomickým souvislostem ochrany životního prostředí. Je zde stručně vysvětlen vztah mezi životním prostředím a ekonomickým systémem a způsob, jakým ovlivňuje stav životního prostředí ekonomickou stabilitu a naopak, jak prudký růst ekonomiky (zejména v některých regionech) spojený s enormním nárůstem spotřeby přírodních zdrojů ovlivňuje stav a funkci životního prostředí.

Obsahem **druhé kapitoly** této části je charakteristika nejdůležitější a nejužívanější skupiny nástrojů ochrany životního prostředí – nástrojů direktivních. Je zde rozebrána jejich funkce a provedeno základní rozdělení se zaměřením na rozdíly mezi jednotlivými typy.

Třetí kapitola se pak zabývá ekonomickými nástroji, jejich vývojem, funkcemi a kategorizací z pohledu jejich vlivu na stav životního prostředí, zejména se zvláštním zřetelem na ekonomické nástroje používané v České republice. V závěru této kapitoly je pak provedena stručná předpověď jejich budoucího vývoje.

V poslední, **čtvrté kapitole** se zaměřím na principy uplatňování nástrojů politiky životního prostředí z perspektivy co nejefektivnějšího využití souboru nástrojů ochrany.

Kapitola 1.

EKONOMICKÉ SOUVISLOSTI OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Aplikace nástrojů ekologické politiky na problémy životního prostředí má praktické ekonomické důsledky. Aby bylo možné pochopit ekonomické souvislosti ochrany životního prostředí je nejprve potřeba zamyslet se nad vztahem mezi životním prostředím a ekonomickým systémem, jejich vzájemnými vazbami a vlivem, který na sebe navzájem mají.

Životním prostředím je vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje.⁴⁴ K této definici zákona o životním prostředí je nutné učinit jen malou poznámku: životní prostředí (a to pouze zachovalé, tj. zdravé) je předpokladem nejenom dalšího vývoje člověka, ale zejména nezbytnou podmínkou jeho přežití. Životní prostředí poskytuje vstupy pro ekonomickou činnost (obnovitelné i neobnovitelné zdroje, jako jsou např. rostliny, zvířata, paliva a nerostné suroviny), stanoviště pro průmysl, zemědělství, komunikace i obytná sídla, místo pro zbytkové látky z výroby a spotřeby (emise, odpady, radioaktivitu, hluk) a spotřební materiální i imateriální statky (vodu, vzduch, místa pro relaxaci).⁴⁵

Lidstvo využívá přírodních zdrojů po celou dobu své existence. Zpočátku bez omezení a bez výrazných negativních vlivů na stav a kvalitu životního prostředí. Se vzrůstajícím počtem obyvatel planety a s enormním rozvojem spotřeby přírodních zdrojů začíná být zřejmé, že jejich zásoby nejsou nevyčerpatelné⁴⁶ (životní prostředí bylo dlouho považováno za něco, co je k dispozici v neomezené míře, kdykoli a kdekoli a není tudíž předmětem ekonomické alokace) a ani asimilační schopnost přírody není neomezená. Stav narušené ekologické rovnováhy nastává tehdy, je-li přetížena asimilační schopnost přírody pro zbytkové látky (škodliviny, odpady) přicházející z ekonomického systému, nebo klesá-li stav obnovitelných zdrojů (např. rostlin, nerostných surovin), protože jejich spotřeba je větší než jejich obnova. Životní prostředí se tak stává omezeným statkem.⁴⁷

Většina přírodních zdrojů navíc patří do kategorie tzv. veřejných statků. Tyto statky mají některé charakteristické znaky, které neumožňují volné působení tržního mechanismu. Jde zejména o to, že žádný jedinec nemůže být ze spotřeby nebo využívání takového statku vyloučen. To vede k tomu, že jejich užívání je fakticky bezplatné. S narůstající poptávkou po těchto zdrojích však dochází k jejich postupnému ubývání – stávají se tak „vzácnými“. Aby nedošlo k úplnému vyčerpání přírodního bohatství, je nutné nějakým způsobem regulovat využívání přírodních zdrojů. Jak a kdo má však tuto regulaci provádět? V této situaci je úkolem státu regulovat vztahy mezi různými konkurenčními způsoby využití statků životního

⁴⁴ Viz ustanovení § 2 zákona o životním prostředí, v platném znění.

⁴⁵ Štěpánek Z.: *Ekonomické souvislosti ochrany životního prostředí*, Zpravodaj MŽP 1/1997, str. 11.

⁴⁶ V posledních letech se objevuje termín „*ekologický dluh planety*“. Označuje se jím stav, kdy spotřeba přírodních zdrojů převyší schopnost planety nahradit je. Organizace New Economics Foundation (NEF) určuje každý rok den ekologického dluhu (*Ecological Debt Day*), od kterého začíná planeta Země žít na ekologický dluh. Vstup do „červených ekologických čísel“ navíc podle ochránců přírody přichází rok od roku dříve. Poprvé se svět do ekologického dluhu podle organizace dostal v roce 1987, kdy hranici překročil 19. prosince. O osm let později to už bylo 21. listopadu a v roce 2006 je to 9. října. Vyplývá z toho, že tempo prohlubování tohoto dluhu se neustále zrychluje. (zdroj: www.ekolist.cz, 9. října 2006)

⁴⁷ Jílková J.: *Daně, dotace a obchodovatelná povolení – nástroje ochrany ovzduší a klimatu*, IREAS, Praha 2003, str. 11.

prostředí. Pouze stát má dostatek pravomoci a prostředků, kterými může prosadit své cílové představy v oblasti ochrany a utváření životního prostředí. Nástroje k ochraně životního prostředí poskytuje environmentální politika.

Tato regulace, které ve velké většině spočívá v omezování přístupu k přírodním zdrojům (formou direktivních nástrojů, tj. příkazy, zákazy a omezeními nebo formou ekonomických nástrojů, tj. poplatky, daněmi, odvody aj.) sebou přináší zpomalení či omezení ekonomického růstu. Otázka zní, zda je to tak vždy, resp. zda to tak musí být. Jakým způsobem se degradace životního prostředí promítá do ekonomiky a jakými nástroji lze tuto degradaci zpomalit či zastavit? Na tyto otázky se pokouší odpovědět ekonomie životního prostředí.

Jde o relativně mladý, ale překotně se vyvíjející obor ekonomie, který vznikl právě z důvodů nutnosti reagovat na přílišné čerpání přírodních zdrojů a překračování asimilačních schopností přírody. Ekonomie životního prostředí se pokouší aplikovat mechanismy trhu na přírodní zdroje a zabývá se primárně dvěma okruhy problémů – jak ovlivňuje stav a ochrana životního prostředí hlavní ekonomické problémy; a jak ovlivňují hlavní ekonomické aktivity životní prostředí. Základním postulátem ekonomie životního prostředí je tvrzení, že ekonomika a životní prostředí nejsou dvě na sobě nezávislé entity, nýbrž že jsou navzájem spojeny mnoha vazbami. Neexistuje ekonomické rozhodnutí, jež by nemělo dopad na životní prostředí a naopak neexistuje změna v životním prostředí, jež by se dříve nebo později nepromítla do ekonomických vztahů.⁴⁸

Vyspělý svět již dospěl k poznání, že je nejen nutné, ale také možné a žádoucí pozitivně integrovat ekonomiku a ochranu životního prostředí.⁴⁹ Z dlouhodobého pohledu vyžaduje silná ekonomika zdravé životní prostředí a zdravé životní prostředí vyžaduje silnou ekonomiku.⁵⁰

⁴⁸ Remtová K.: *Trvale udržitelný rozvoj a strategie ochrany životního prostředí*, MŽP ČR a VŠB-TU Ostrava, Program Phare 1996, str. 33.

⁴⁹ Štěpánek Z.: *Ekonomické souvislosti ochrany životního prostředí*, Zpravodaj MŽP 1/1997, str. 12.

⁵⁰ Moldan B. a kol.: *Ekonomické aspekty životního prostředí*, Karolinum, Praha 1997, str. 22.

Kapitola 2.

DIREKTIVNÍ NÁSTROJE

Direktivní nástroje (také bývají označovány jako normativní nástroje či administrativně právní nástroje; v této práci jsou všechna tato označení používána jako synonyma) ochrany životního prostředí tvoří nosnou kostru celého systému nástrojů. Jsou historicky nejstarší skupinou nástrojů a dosud i skupinou převládající. Aby bylo možné zabývat se jejich funkcí a vlivem na stav životního prostředí, je nutné nejprve učinit několik poznámek k jejich podstatě.

Direktivní nástroje jsou nástroji **přímé regulace** (*direct regulations*). Znamená to, že na své subjekty působí přímo, a to tak, že jim předepisují (nařizují) určité chování a zároveň zajišťují kontrolu a vynucování tohoto chování (*Command and Control System of Regulation*). Jakékoli odchýlení od tohoto přímo přikázaného chování je porušením práva – je protiprávním chováním a jako takové má za následek trest, nejčastěji ve formě peněžité sankce (pokuty)⁵¹, odebrání autorizace⁵² či zákazu činnosti⁵³ až k trestu nepodmíněného odnětí svobody⁵⁴. Např. zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, v platném znění (dále jen „zákon o odpadech“) ukládá v § 6 odst. 1 povinnost původci odpadu zařadit odpad do kategorie nebezpečného odpadu, pokud má tento odpad vlastnosti, které pro jeho zařazení do této kategorie zákon o odpadech vyžaduje.⁵⁵ Zákon o odpadech tedy ukládá původci odpadu povinnost, při jejímž nesplnění následuje sankce ve formě pokuty.⁵⁶

Direktivní nástroje jako nástroje přímého působení tedy nedávají subjektům práv a povinností žádnou možnost výběru chování. Ke svým subjektům přistupují „z vnějšku“ a nezakládají své působení na souhlasu regulované skupiny. V případě, že se subjekty nebudou chovat s nimi v souladu, následuje trest. Tato vlastnost je společná všem direktivním nástrojům a dá se tak označit za jejich charakteristický znak, který je odlišuje od ostatních nástrojů ochrany životního prostředí.

⁵¹ Viz např. ustanovení § 88 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění.

⁵² Viz ustanovení § 6, písm. c vyhlášky Ministerstva životního prostředí č. 468/2004 Sb., o autorizovaných osobách podle zákona o ochraně přírody a krajiny.

⁵³ Tuto sankci ve formě zrušení povolení k nakládání s regulovanými látkami obsahuje např. zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, v platném znění, v § 39, odst. 3 nebo zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti, v platném znění v § 63, odst. 2 a dále zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, v § 8 odst. 1 ve formě odejmutí pověření k hodnocení nebezpečných vlastností odpadů.

⁵⁴ Viz ustanovení § 181a, odst. 2 zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, v platném znění.

⁵⁵ Viz ustanovení § 6, odst. 1 zákona č. 158/2002 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, v platném znění (dále jen „zákon o odpadech“).

⁵⁶ Viz ustanovení § 66, odst. 4, písm. a zákona o odpadech.

Subjekty administrativně právních nástrojů v oblasti ochrany životního prostředí, kterým jsou adresovány práva a povinnosti (a příp. sankce) jsou pochopitelně převážně znečišťovatelé (v různých předpisech označováni také jako původci – viz příklad zákona o odpadech výše), ale mohou jimi být i veřejnoprávní korporace, např. obce a také veřejnost.

Jak již bylo v předchozím textu několikrát zmíněno, pro direktivní nástroje je charakteristické, že stanovují povinnosti subjektů práva ve vztahu k ochraně životního prostředí, kontrolují jejich plnění a v případě potřeby vynucují zákonem předepsaný způsob chování. Působí tedy jako nástroje přímé regulace tím, že stanovují příkazy, zákazy a omezení a zajišťují kontrolu jejich dodržování.

Vzhledem k tomu, že celý systém nástrojů ekologické politiky směřuje alespoň k zachování, ne-li ke zlepšení stavu životního prostředí, jsou administrativně právní nástroje svou povahou negativní. Ve valné většině všech případů tedy určitý typ chování zakazují nebo stanovují určitá omezení (převedené do jazyka teorie práva, jde o povinnost něčeho se zdržet nebo něco strpět).

Povinnosti, které jsou jednotlivým subjektům ukládány i oprávnění, které jednotlivé subjekty získávají, mohou vyplývat přímo z právního předpisu (*ex lege*), z individuálního správního aktu vydaného příslušným úřadem na základě zmocnění v právním předpise a v jeho rámci (*ex actu*) nebo z kombinace obou těchto způsobů.⁵⁷

Direktivní nástroje mají v systému nástrojů ochrany životního prostředí bezesporu svou nezastupitelnou historicky nejsilnější roli. Abychom mohli posoudit jejich možnosti, výhody a nevýhody, je nutné nejprve učinit několik poznámek k jejich klasifikaci a využití každého z jednotlivých typů těchto nástrojů.

Administrativně právní nástroje tvoří poměrně velkou skupinu nástrojů a jejich kategorizace není z důvodu jejich velké variability vždy úplně jednoznačná. Navíc každá kategorizace musí být učiněna z určitého úhlu pohledu, jinak by nebyla vůbec možná, takže v okamžiku, kdy je použit jiný náhled na tuto problematiku, může dříve učiněné rozdělení ztratit jakýkoli smysl. Záleží tedy vždy spíše na účelu, ke kterému je dané dělení užito a na autorovi, jaký způsob kategorizace metod provede a podle jakého měřítka je rozdělí.

S ohledem na skutečnost, že účelem rozdělení direktivních nástrojů v této práci je možnost přehledně zhodnotit výhody a nevýhody těchto nástrojů a provést jejich srovnání s nástroji ekonomickými, domnívám se, že je plně vyhovující rozdělení na **a) obecně závazný**

⁵⁷ Sobotka M.: *Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*, Acta Universitatis Carolinae – IURIDICA 3-4, 2001, str. 129.

právní předpis, b) individuální správní akt a c) povinné normy (emisní, imisní limity, výrobní a výrobkové standardy).

a) obecně závazný právní předpis

Regulace chování subjektů pomocí **obecně závazných právních předpisů** (resp. jimi stanovených příkazů, zákazů a omezení, které jsou přímo aplikovatelné vůči jejich adresátům, jejichž dodržování je kontrolováno a v případě potřeby je přímo vynucováno státní mocí) je nejobecnějším a nejvyužívanějším nástrojem politiky státu, a to pochopitelně nejenom na úseku ochrany životního prostředí, ale ve všech oblastech lidského života. Z pohledu ochrany životního prostředí má regulace pomocí obecně závazných předpisů své nepopiratelné místo v systému jejích nástrojů, neboť tvoří kostru celého systému. Právní předpis je nejenom nástrojem ochrany životního prostředí sui generis, ale vytváří normativní základ i pro všechny ostatní nástroje (ekonomické, informační, institucionální apod.), bez něž by jejich existence nebyla možná.

K nesporným výhodám této obecné formy regulace patří možnost adresovat určitou povinnost širokému okruhu adresátů aniž by se bylo nutné posuzovat a regulovat každý případ jednotlivě. Zákon o ochraně ovzduší ukládá v § 3 odst. 1 každému povinnost omezovat a snižovat množství jím vypouštěných látek do ovzduší.⁵⁸ Stejně tak zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, v platném znění (dále jen „zákon o životním prostředí“) v ustanovení § 17 odst. 1 ukládá každému povinnost předcházet znečišťování nebo poškozování životního prostředí a minimalizovat nepříznivé důsledky své činnosti na životní prostředí.⁵⁹ Toto je pochopitelně funkční jen za předpokladu, že okruh adresátů oněch povinností je možno jednoznačně identifikovat na základě jejich určité společné charakteristiky⁶⁰ a chování, k jehož regulaci je daná povinnost určena je činností typizovanou⁶¹ (tzn. že je provozována stejným způsobem a za stejných podmínek). Zároveň je tato metoda využitelná v případě, že je nutno stanovit absolutní zákaz určitého chování, které bezprostředně ohrožuje kvalitu životního prostředí (např. uvolňování vysoce toxických látek do složek životního prostředí;

⁵⁸ Viz ustanovení § 3 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší.

⁵⁹ Viz ustanovení § 17 odst. 1 zákona o ochraně životního prostředí.

⁶⁰ Např. zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (dále jen „lesní zákon“) ukládá v ustanovení § 32 odst. 1 písm. b) vlastníkově lesa povinnost provádět taková opatření, aby preventivně bránil vývoji, šíření a přemnožení škodlivých organismů. Tato povinnost je tak na rozdíl např. od povinnosti počínat si tak, aby nedocházelo k ohrožování nebo poškozování lesů, která je uložena všem (§ 11 odst. 1 lesního zákona) uložena pouze vlastníkům lesů, jako specifické kategorii subjektů.

⁶¹ Jde zejména o technické normy, které musí dodržovat každý, kdo chce danou činnost provozovat – např. vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady (§ 8).

usmrcení nebo zničení jedince zvláště chráněného druhu živočicha nebo rostliny). Je tedy možné touto metodou poměrně rychle a relativně spolehlivě dosáhnout ekologicky šetrného chování u všech subjektů, jichž se daný předpis týká.

Nicméně z výše identifikovaných výhod obecně závazného předpisu pramení i jeho největší slabiny. Nevýhodou regulace chování subjektů metodou stanovení příkazů, zákazů a omezení ve formě obecně závazného právního předpisu je skutečnost, že snaha o co nejobecnější vyjádření co do subjektu i jemu uložené povinnosti často vede k přílišné proklamativnosti takových ustanovení a předpis potom plní pouze deklaratorní funkci. Je pak těžké přesně určit, v jakém okamžiku došlo k porušení práva a kdy se ještě subjekt pohybuje v jeho mezích nehledě na to, že většina těchto proklamativních ustanovení postrádá odpovídající sankci v případě jejich porušování.⁶²

Z toho vyplývá i další často zdůrazňovaná nevýhoda a tou je přílišná náročnost této metody ochrany, a to jak v rovině ekonomické tak v rovině lidského kapitálu. Administrativní aparát, který je nezbytný k prosazování, kontrole a vynucování povinností stanovených právními předpisy, je velkou zátěží pro veřejné rozpočty a navíc je málokdy efektivní. Přílišná rigidita obecně závazných předpisů je jejich další slabou stránkou. Aby mohlo dojít k jakékoli změně, musí předpis projít celou, někdy značně obtížnou a zdlouhavou, legislativní procedurou, což činí tento nástroj ochrany nástrojem sice spolehlivým nicméně značně neflexibilním.

b) individuální správní akty

Individuální správní akty vydané státními úřady jsou nejvýznamnějším a nejvíce frekventovanými direktivními nástroji ochrany životního prostředí. Používají se zejména v případech, kdy je třeba regulovat činnost, jejíž negativní dopad na životní prostředí je značný. Součástí vlastního textu individuálního správního aktu (ať již se jedná o povolení, souhlas, vyjádření, výjimku apod.) je pak stanovení podmínek a povinností, které je nutné dodržovat při výkonu uděleného oprávnění, aby nedošlo k porušení práva. Ponecháme-li stranou polemiku o terminologii správních aktů, která patří spíše do oboru teorie práva a soustředíme-li se na praktické dopady vydávání správních aktů v oblasti ochrany životního prostředí, můžeme konstatovat toto:

⁶² Typickým příkladem takovýchto příliš obecných ustanovení jsou mnohá ustanovení zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí (mezi jinými např. ustanovení § 17 nebo § 18).

Vydání některé z forem individuálního správního aktu předpokládají téměř všechny předpisy na úseku ochrany životního prostředí.⁶³ Důvodem takové úpravy je skutečnost, že i při nejlepší vůli se nedají zákonem postihnout všechny odlišnosti jednotlivých případů, a je tedy třeba upravit povinnosti konkrétních subjektů v individuálním aktu (pro zjednodušení je v následujícím textu používáno termínu „povolení“ pro všechny typy individuálních správních aktů), kde je lépe možné zhodnotit všechny specifické skutečnosti. Zároveň je pak taková činnost vázána na vydané povolení, a to jak do doby platnosti⁶⁴, tak do rozsahu a povahy okolností, za kterých bylo vydáno (znamená to, že v okamžiku, kdy dojde ke změně okolností, je nutné adekvátně změnit i povolení⁶⁵). Dále je v této souvislosti nezbytné ještě dodat, že o vydání jakéhokoli individuálního správního aktu je vždy třeba požádat. Každý z obecně závazných předpisů, které vydání individuálních správních aktů předpokládají, zároveň požaduje podání žádosti ze strany zainteresovaného subjektu, který o jeho vydání usiluje, k příslušnému orgánu ochrany životního prostředí, což opět může vést k přílišné administrativní náročnosti.

Přes nepopiratelnou výhodu, jakou je možnost posuzování vlivů jednotlivých zdrojů znečištění individuálně, je zde nebezpečí, že může docházet pouze k převádění škodlivin z jedné složky životního prostředí do druhé, tak jak budou státní orgány vydávající jednotlivá povolení nahlížet na nebezpečnost zdroje znečištění pouze z pohledu složky životního prostředí, která je v jejich kompetenci. I když se samozřejmě předpokládá, že bezprostřední škodlivost takto přetransformovaných látek bude tímto snížena, nemusí být omezena po delší dobu nebo při změně okolních podmínek, ke kterým pravděpodobně dříve či později dojde. Tomuto problému se pokouší čelit institut, který byl do českého právního řádu uveden v roce 2002 – institut tzv. **integrované povolení**. Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o integrované prevenci“), který nabyl účinnosti 1.1.2003 byl přijat k implementaci Směrnice Rady 96/61/ES ze dne 24. září 1996 o integrované prevenci a omezování znečištění. Důvodem pro jeho zavedení je poznání, že účinné ochrany životního

⁶³ Namátkou můžeme jmenovat zákon o ochraně ovzduší (§ 17) nebo zákon o ochraně přírody a krajiny (§ 8).

⁶⁴ Například zákon o ochraně ovzduší v ustanovení § 17 odst. 4 předpokládá, že povolení může být vydáno na dobu časově omezenou; zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech v ustanovení § 14 odst. 1 omezuje platnost souhlasu k provozování skládek nebezpečných odpadů na dobu určitou, nejvýše na 4 roky s možností prodloužení vždy o další 4 roky, pokud jsou plněny povinnosti při provozování skládky.

⁶⁵ Zákon o ochraně ovzduší ukládá v ustanovení § 20 povinnost provozovateli stacionárního zdroje oznámit změnu provozovatele jako podklad pro vydání nového rozhodnutí do 30 dnů od vzniku této skutečnosti.

prostředí lze dosáhnout pouze v případě, kdy je životní prostředí posuzováno jako celek a jeho složky ve vzájemných souvislostech.⁶⁶

c) povinné normy

Významné místo v systému direktivních nástrojů sloužících k ochraně životního prostředí patří **povinným normám** (limitům, standardům). Tyto normy určují v měřitelné kvalitativní nebo kvantitativní podobě míru chování znečišťovatele. Standardy musejí vycházet z vysoké úrovně ochrany životního prostředí a z principu integrované ochrany životního prostředí. Při jejich stanovení je nezbytné brát v úvahu možný souběžný výskyt různých druhů znečišťujících látek, resp. jejich synergický efekt. Výše standard by měla garantovat takový stav životního prostředí, který nepředstavuje, za současného stavu poznání, nebezpečí pro zdraví člověka, neohrožuje další živé organismy a ostatní složky životního prostředí.⁶⁷

Vzhledem k tomu, že všechny tyto standardy se řadí mezi direktivní nástroje, nesmí ani tady chybět základní znak této skupiny, kterým je povinnost znečišťovatelů podřídit se státem stanoveným pravidlům. Stále tady tedy funguje ona nadřazená role státu ve vztahu k regulovaným subjektům. I když je ve většině právních řádů, včetně našeho, obvyklé, že limity bývají detailněji rozpracovány až v podzákoných právních předpisech (různých vyhláškách, nařízeních apod.), neznamená to, že by byly nástrojem méně významným. Plyne to spíše z povahy limitů, které ke své funkčnosti vyžadují podrobnou metodiku a jejich zakotvení přímo v zákoně by bylo nepraktické z důvodu obtížnosti a těžkopádnosti legislativního procesu při případných změnách těchto limitů, ke kterým dochází v praxi poměrně často.

V souvislosti s postupnou změnou přístupu k ochraně životního prostředí od odvětvové (ochrany jen jednotlivých složek) ke globální (ochrany všech složek životního prostředí v jejich vzájemných souvislostech) je zřejmé, že povinné standardy se dostávají do popředí (v rámci skupiny direktivních nástrojů), neboť umožňují do určité míry sjednotit

⁶⁶ Sobotka M.: *Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*, Acta Universitatis Carolinae – IURIDICA 3-4, 2001, str. 134.

⁶⁷ Ritschelová I. a kolektiv: *Úvod do politiky životního prostředí*, Univerzita Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem, Fakulta životního prostředí 2002, str. 26.

postup různých států stanovením stejných standardů v rámci jejich národních legislativ. V současné době můžeme sledovat tyto tendence např. na území Evropské unie.⁶⁸

Pochopitelně ani skupina standardů není skupinou homogenní. Naopak se dá říci, že zahrnuje zdánlivě nesourodou skupinu nástrojů. Nicméně ať už je způsob působení jednotlivých členů skupiny povinných norem jakkoli různorodý, všechny směřují ke zlepšení stavu životního prostředí. Do skupiny povinných standardů patří emisní limity, imisní limity, provozní standardy, požadavky na výrobky a požadavky na způsobilost oprávněných osob.

1) Emisní limity jsou limity vztahující se přímo ke zdroji znečištění. Každý zdroj látek nebezpečných životnímu prostředí, resp. provozovatel takového zdroje, tak podléhá povinnosti dodržovat emisní limity stanovené právními předpisy. Emisní limity jsou nejvyšší přípustná množství znečišťující látky, vypouštěná ze zdroje znečištění do jednotlivých složek životního prostředí. Emisní limity jsou vždy vázány na jednotlivé zdroje znečišťování nebo jejich skupiny.

Typickým příkladem složkového předpisu práva životního prostředí, který zakotvuje emisní limity, je zákon o ochraně ovzduší, který v ustanovení § 2 odst. 1 písm. e definuje emisní limit jako „*nejvyšše přípustné množství znečišťující látky nebo stanovené skupiny znečišťujících látek nebo pachových látek vypouštěné do ovzduší ze zdroje znečišťování ovzduší vyjádřené jako hmotnostní koncentrace znečišťující látky v odpadních plynech nebo hmotnostní tok znečišťující látky za jednotku času nebo hmotnost znečišťující látky vztahovaná na jednotku produkce nebo lidské činnosti nebo jako počet pachových jednotek na jednotku objemu nebo jako počet částic znečišťující látky na jednotku objemu.*“⁶⁹ Dále zákon o ochraně ovzduší odkazuje na velké množství prováděcích předpisů, které blíže specifikují nebezpečné látky, na které se emisní limity vztahují stejně tak jako další podmínky provozování zdrojů znečištění.⁷⁰

⁶⁸ Např. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/81/EEC, o národních emisních stropcích pro některé látky znečišťující ovzduší; Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/80/ES, o omezení emisí některých znečišťujících látek do ovzduší z velkých spalovacích zařízení; Směrnice Rady 84/360/EHS, o boji se znečišťováním ovzduší z průmyslových závodů; Směrnice Rady 87/217/EHS, o předcházení a omezování znečišťování životního prostředí azbestem aj.

⁶⁹ Ustanovení § 2 odst. 1 písm. e zákona o ochraně ovzduší, v platném znění.

⁷⁰ Např. nařízení vlády č. 352/2002 Sb., kterým se stanoví emisní limity a další podmínky provozování spalovacích stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší; nařízení vlády č. 354/2002 Sb., kterým se stanoví emisní limity a další podmínky pro spalování odpadu nebo vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 356/2002 Sb., kterou se stanoví seznam znečišťujících látek, obecné emisní limity, způsob předávání zpráv a informací, zjišťování množství vypouštěných znečišťujících látek, tmavosti kouře, přípustné míry obtěžování zápachem a intenzity pachů, podmínky autorizace osob, požadavky na vedení provozní evidence zdrojů znečišťování ovzduší a podmínky jejich uplatňování aj.

Problémem stanovování emisních limitů pro jednotlivé zdroje ve vztahu k jednotlivým složkám životního prostředí (voda, ovzduší, půda), tak jak to činí zákon o ochraně ovzduší v případě emisních limitů pro vypouštění nebezpečných látek do ovzduší je, že i když budou tyto limity přísné a budou dodržovány, existuje riziko převedení těchto škodlivin do jiné složky životního prostředí, pro kterou nejsou emisní limity stanoveny nebo nejsou tak přísné. Mohlo by tedy docházet k ochraně jedné složky životního prostředí na úkor druhé, což se jistě nedá považovat za správnou cestu a navíc by to bylo opatření pouze krátkodobé. Až na výjimečné okolnosti (např. akutní smogová situace) není možné a ani efektivní upřednostňovat ochranu některé složky životního prostředí před ostatními. Je nutné chránit všechny složky životního prostředí rovnoměrně. Krokem vpřed z tohoto pohledu je již zmiňovaný zákon o integrované prevenci, který v ustanovení § 2 písm. d definuje emisní limit jako *„nejvýše přípustné množství znečišťující látky, vibrací, hluku, tepla nebo jiných forem neionizujícího záření, které lze vypustit do životního prostředí ze zařízení, pokud způsobuje znečištění vyjádřené pomocí hmotnostních nebo objemových koncentrací, hmotnostních toků znečišťujících látek za jednotku času, hmotnostních množství znečišťujících látek vztažených na jednotku produkce, nebo specifických parametrů, jako je například hladina akustického výkonu.“*⁷¹ Nestanovuje tedy emisní limity pouze pro znečišťující látky vypouštěné do ovzduší, ale dává si za cíl dosáhnout vysoké úrovně ochrany životního prostředí jako celku.⁷² V přílohách k tomuto zákonu pak můžeme najít kategorie zařízení, na které se daný zákon vztahuje⁷³ a seznam hlavních znečišťujících látek pro stanovování emisních limitů a to zvláště pro ovzduší a vodu.⁷⁴

I když stanovování emisních limitů patří mezi nástroje přímé regulace, neznamená to, že by nebylo možné stanovit emisní limity pro určité zdroje znečištění jinak než obecně závazným předpisem. S postupujícím se rozvolněním v oblasti metod ochrany životního prostředí ve smyslu upřednostňování a podporování dobrovolných přístupů k ochraně životního prostředí se objevují i možnosti stanovení emisního limitu na základě dohody provozovatele a orgánu ochrany životního prostředí. Takové dohody o zpřísněných emisních limitech uzavřené mezi provozovatelem zařízení a orgány ochrany ovzduší předpokládá ustanovení § 6 odst. 4 zákona o ochraně ovzduší.⁷⁵ Dále je také možné stanovení emisního

⁷¹ Ustanovení § 2 písm. d zákona o integrované prevenci, v platném znění.

⁷² Viz ustanovení § 1 odst. 1 zákona o integrované prevenci, v platném znění.

⁷³ Příloha č. 1 k zákonu o integrované prevenci.

⁷⁴ Příloha č. 2 k zákonu o integrované prevenci.

⁷⁵ Ustanovení § 6 odst. 4 zákona o ochraně ovzduší, v platném znění.

limitu individuálním správním aktem (např. jako součást integrovaného povolení vydaného podle zákona o integrované prevenci) s přihlédnutím ke specifickým okolnostem.

Rizikem koncepce stanovování emisních limitů je nebezpečí zvyšování znečištění v místech s vysokou koncentrací zdrojů znečištění. Vzhledem k tomu, že je po znečišťovateli požadováno dodržování určitého limitu, pak i za situace, kdy všichni znečišťovatelé v dané lokalitě budou tento limit dodržovat, bude díky jejich počtu znečištění dosahovat neúnosné míry. K tomu, aby bylo toto riziko pokud možno eliminováno slouží imisní limity.

2) Na rozdíl od limitů emisních se **imisní limity** nevážou na jednotlivé zdroje znečištění, ale vždy k jednotlivým složkám životního prostředí. Stanovují tedy nejvyšší možnou míru koncentrace škodlivin v jednotlivých složkách životního prostředí a tím charakterizují žádoucí či nežádoucí stav těchto složek. Imisní limity jsou stanoveny např. v zákoně o ochraně ovzduší, který definuje imisní limit jako „*hodnotu nejvýše přípustné úrovně znečištění ovzduší vyjádřenou v jednotkách hmotnosti na jednotku objemu při normální teplotě a tlaku*“⁷⁶ a v mnoha prováděcích předpisech vydaných k tomuto zákonu.⁷⁷

Metoda stanovení emisních a imisních limitů říká znečišťovatelům, jakých hodnot by měli dosahovat škodliviny vznikající při provozu jejich zařízení (v případě emisních limitů) a jaký by měl být celkový stav té které složky životního prostředí, kterou svým provozem ovlivňují (v případě imisních limitů). Neříká však nic o tom, jakým způsobem by daného cíle měli dosáhnout. Toto omezení je zosobněno ve formě provozních standardů.

3) Provozní standardy (či provozní požadavky) představují státem předepsaný způsob jak při dané činnosti dosáhnout co nejmenšího zatížení životního prostředí. Fungují tedy na opačném principu než emisní limity. Účelem emisních limitů je stanovit ještě přípustné meze znečištění životního prostředí (definují tedy cíl), účelem provozních požadavků je stanovit způsob, jak se k této přijatelné úrovni znečištění dostat (určují tedy způsob).

⁷⁶ Ustanovení § 2 odst. 1 písm. j zákona o ochraně ovzduší, v platném znění.

⁷⁷ Např. nařízení vlády č. 205/2002 Sb., kterým se stanoví imisní limity a podmínky a způsob sledování, posuzování, hodnocení a řízení kvality ovzduší nebo vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 553/2002 Sb., kterou se stanoví hodnoty zvláštních imisních limitů znečišťujících látek, ústřední regulační řád a způsob jeho provozování včetně seznamu stacionárních zdrojů podléhajících regulaci, zásady pro vypracování a provozování krajských a místních regulačních řádů a způsob a rozsah zpřístupňování informací o úrovni znečištění ovzduší veřejnosti.

Provozní standardy většinou předepisují jaké suroviny či materiály by měly být v daném provozu používány,⁷⁸ aby nedocházelo k nešetrnému čerpání přírodních zdrojů, přes celý technologický proces⁷⁹ až po odpadní látky, které jsou vedlejším produktem výroby a jejich zneškodňování.⁸⁰ Dále provozní požadavky obvykle zahrnují i postup při ekologické likvidaci produktu po jeho upotřebení, a to často včetně financování této likvidace.⁸¹

Při veškeré činnosti, která má negativní vliv na stav životního prostředí, by měly být používány nejlepší dostupné technologie (techniky). Tzv. nejlepšími dostupnými technikami (BAT⁸²) se rozumí nejúčinnější a nejpokročilejší stupeň vývoje použitých technologií a způsobů jejich provozování, které jsou vyvinuty v měřítku umožňujícím jejich zavedení v příslušném hospodářském odvětví za ekonomicky a technicky přijatelných podmínek s ohledem na náklady a přínosy, pokud jsou provozovateli zařízení za rozumných podmínek dostupné a zároveň jsou nejúčinnější v dosahování ochrany životního prostředí jako celku.⁸³

Povinnost použití nejlepších dostupných technologií stanoví např. zákon o ochraně ovzduší pro výstavbu nových či změnu stávajících zvláště velkých stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší nebo při jejich modernizaci.⁸⁴ Povinnost doložit použití nejlepších dostupných technologií je rovněž stanovena v prováděcích předpisech k zákonu o ochraně ovzduší, např. ve vyhlášce Ministerstva životního prostředí č. 355/2002 Sb.⁸⁵

Již z definice nejlepších dostupných technik, jak ji obsahuje zákon o integrované prevenci (viz výše) nebo zákon o ochraně ovzduší⁸⁶ je patrné, že určení, co je nejlepší dostupnou technologií, nebude vždy snadné. Spory mohou vznikat nejenom ohledně ekonomické přijatelnosti, ale také ohledně přínosů a nákladů, které s sebou zavedení takové technologie nese. Jak určit, která technologie bude dostatečně účinná z pohledu ochrany

⁷⁸ Např. zákon o ochraně ovzduší v ustanovení § 3 odst. 2 stanoví, že „jako palivo nelze použít odpad podle zákona o odpadech.“ Toto ustanovení odkazuje na ustanovení § 3 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, v platném znění (dále jen „zákon o odpadech“), kde je blíže definován pojem odpadu a dále na Přílohu č. 1 zákona o odpadech, kde jsou uvedeny skupiny odpadů.

⁷⁹ Např. ustanovení § 10 odst. 2 zákona o odpadech ukládá každé právnické či fyzické osobě oprávněné k podnikání, která vyrábí výrobky povinnost tyto výrobky vyrábět tak, aby omezila vznik nevyužitelných odpadů z těchto výrobků, zejména pak nebezpečných odpadů.

⁸⁰ Např. vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 382/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady stanoví v ustanovení § 7 základní technické požadavky na místa, která slouží ke skladování odpadů.

⁸¹ Např. vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 325/2005 Sb., o podrobnostech nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady a o bližších podmínkách financování nakládání s nimi (vyhláška o nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady).

⁸² Zkratka pochází z anglického výrazu Best Available Technology.

⁸³ Viz ustanovení § 2 písm. f zákona o integrované prevenci v platném znění.

⁸⁴ Viz ustanovení § 3 odst. 6 zákona o ochraně ovzduší v platném znění.

⁸⁵ Vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 355/2002 Sb., kterou se stanoví emisní limity a další podmínky provozování ostatních stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší emitujících těkavé organické látky z procesů aplikujících organická rozpouštědla a ze skladování a distribuce benzínu, ustanovení § 8 odst. 6 a 7.

⁸⁶ Viz ustanovení § 2 odst. 1 písm. i zákona o ochraně ovzduší, v platném znění.

životního prostředí a která bude ještě ekonomicky dostupná pro znečišťovatele? Zákon o integrované prevenci poskytuje alespoň nějaká vodítka pro určování nejlepších dostupných technik. V příloze č. 3 tohoto zákona jsou uvedena hlediska, která je nutno zohlednit při posuzování, zda se jedná o nejlepší dostupné techniky.⁸⁷ Mezi jinými je tu například uvedeno použití nízkoodpadové technologie, podpora zhodnocování a recyklace látek, které vznikají nebo se používají v technologickém procesu, případně zhodnocování a recyklace odpadu či charakter, účinky a množství příslušných emisí.

Přes všechny nedostatky, které je možno systému stanovování nejlepších dostupných technologií vytknout (ať již je to přílišná volnost správního uvážení při jejich definování, vágnost pojmů jako „přiměřené výdaje“ nebo obtížnost určení ekonomické dostupnosti pro znečišťovatele), jde o pokus uvést nové vědecké poznatky do praxe, což si jistě zaslouží plnou podporu ze strany státu i znečišťovatelů.

4) Pro úplnost této části je třeba se ještě krátce zmínit o typu administrativně právního nástroje, který úzce souvisí s provozními standardy a tím jsou technické **požadavky na výrobky**. I když stanovování minimálních norem pro bezpečnost výrobků uváděných na trh nebo do oběhu patří spíše do oblasti hygienických předpisů či předpisů na ochranu spotřebitele, je vztah této problematiky k ochraně životního prostředí taktéž významný.

Důvodem pro direktivní stanovení vlastností, které by měl, resp. neměl mít každý výrobek, který by mohl ve zvýšené míře ohrozit zdraví nebo bezpečnost osob, majetek nebo životní prostředí,⁸⁸ je z pohledu ochrany životního prostředí zejména to, že dříve či později se každý výrobek nebo alespoň jeho nespotebovaná či neupotřebitelná část stáde odpadem.⁸⁹ Dalším důvodem pro zahrnutí těchto norem mezi nástroje ochrany životního prostředí je i to, aby samotné používání výrobku nemělo negativní vliv na kvalitu životního prostředí. Tento negativní vliv nemusí spočívat jen např. v chemickém složení výrobku,⁹⁰ ale také může být způsoben např. i jeho přílišnou hlučností⁹¹ při stanoveném způsobu užívání.

⁸⁷ Viz Příloha č. 3 zákona o integrované prevenci.

⁸⁸ Viz ustanovení § 1 písm. a zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů.

⁸⁹ Viz např. vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady.

⁹⁰ Výrobek, který obsahuje látky nebo přípravky, které při vstupu do životního prostředí představují nebo mohou představovat okamžité nebo pozdější nebezpečí pro jednu nebo více složek životního prostředí. Definici látky nebezpečné pro životní prostředí obsahuje např. zákon č. 356/2003 Sb., o chemických látkách a chemických přípravcích a o změně některých zákonů v ustanovení § 2 odst. 5 písm. o.

⁹¹ Viz např. nařízení vlády č. 9/2002 Sb., kterým se stanoví technické požadavky na výrobky z hlediska emisí hluku.

I když nezávadnost výrobku z pohledu životního prostředí by do velké míry měla být garantována pomocí dostatečně přísných provozních standardů již v procesu jeho výroby, je stanovení technických požadavků na výrobky zesilujícím prvkem této nezávadnosti. Zaručuje, že potencionálně nebezpečné výrobky budou kontrolovány nejen ve vlastním procesu výroby, ale i při jejich užívání, skladování a likvidaci.

Problematika provozních standardů a technických požadavků na výrobky se s obrovským rozvojem spotřeby a s ním spojenými problémy s ekologickou likvidací odpadů vedla koncem 80. let 20. století ke vzniku tzv. **výrobkově orientované environmentální politiky**. I když výrobkově orientované environmentální politika není založena jen na strategii prevence, byla základem jejího vzniku snaha o rozšiřování a rozvoj preventivní strategie, která vedla k přenesení těžiště pozornosti v mechanismu způsobujícím znehodnocení životního prostředí od likvidace a zneškodňování odpadů k příčinám jejich vzniku.

Od původního důvodu vzniku této specializované environmentální politiky (problémy s odpady) se pozornost postupně přenesla na výrobní procesy a technologie, přes technologické postupy se těžiště pozornosti dále přesouvá na vstupy do výrobních procesů (suroviny, materiály) a na logistiku výrobního procesu včetně kvality údržby až vede koncem 80. let k rozvoji strategie čistší produkce a vzniku ekodesignu.⁹² Snaha o vytvoření výrobku, jež je šetrný k životnímu prostředí v průběhu celého svého životního cyklu, je vlastně snaha o komplexní výrobní prevenci, neboť charakter výrobku určuje charakter výrobních procesů a tím i vznik výrobních odpadů.

Výrobkově orientovaná environmentální politika životního prostředí se zaměřuje na hledání a podporu takových výrobků, jež budou uspokojovat potřeby společnosti, ale jejichž celkový negativní dopad na životní prostředí bude přitom co nejnižší. Negativní dopad výrobku je zapotřebí určit vždy pro celý životní cyklus výrobku (*life cycle*), tj. od vlivů, kterými na životní prostředí působí získávání suroviny, až po vlivy dané závěrečným zneškodňováním vzniklého odpadu.⁹³ Posouzení životních cyklů alternativních výrobků, tj. výrobků uspokojujících tutéž společenskou potřebu, by mělo být provedeno vždy před rozhodnutím, který z výrobků bude vhodnější vyrábět.⁹⁴

⁹² První světová průmyslová konference o environmentálním managementu (World Industry Conference on Environmental Management – WICEM) v roce 1986 byla věnována výměně know-how technologií šetrných vůči životnímu prostředí.

⁹³ LCA – Life Cycle Assessment – metoda hodnocení výrobku pro stanovení jeho celkového negativního dopadu na životní prostředí. Znalost celkových negativních dopadů výrobku napomáhá při výběru výrobku nejšetrnějšího k životnímu prostředí mezi několika výrobky alternativními.

⁹⁴ Závěrečná zpráva projektu VaV/310/00 – Analýza nástrojů, IEEP-VŠE, str. 14 – 16.

Shrnutí

Systém administrativně právních nástrojů ochrany životního prostředí je systémem historicky nejstarším, nejpropracovanějším a také nejdůležitějším. I když se v posledních dvou až třech desetiletích dostává do zákrytu s „modernějšími“ a méně direktivními systémy nástrojů ochrany životního prostředí, je nepochybné, že své vedoucí postavení mezi systémy ekologických nástrojů si udrží i do budoucna. Je systémem značně rozsáhlým, neboť vznikl a vyvíjel se dlouhou dobu a než se k němu připojily některé další metody ochrany, byl nucen reagovat na všechny problémy životního prostředí, což je příčinou jeho velké variability, ale také schopnosti regulovat jakýkoli problém, který v oblasti ochrany životního prostředí vznikl či vznikne. Kromě několika výše uvedených a stručně charakterizovaných nástrojů, obsahuje direktivní systém pochopitelně ještě mnoho dalších typů a variant.

Výhodou stanovení jednoznačných pravidel, ať již se jedná o příkazy, zákazy nebo omezení ve formě obecně závazného právního předpisu, o individuálně určená práva a povinnosti ve formě individuálního správního aktu nebo o stanovení provozních požadavků či technických norem na výrobky pro provozovatele a výrobce, je možnost poměrně rychle a spolehlivě dosáhnout ekologicky šetrného chování subjektů regulace. Na druhé straně je však nutné si uvědomit, že jde o regulaci statickou, která se spokojí s dosažením stavu daného příslušným předpisem a nemotivuje znečišťovatele jít pod normativně stanovený limit. Navíc tím, že jsou znečišťovatelé donucováni ke splnění předepsaných normativních pravidel bez stimulace k jejich dalšímu pozitivnímu překračování, chovají se vysoce defenzivně. Jako každý donucovací systém, i systém přímé ekologické regulace vyvolává u znečišťovatelů a priori odmítavé postoje promítající se pak do jejich nepříliš vstřícných postojů k ochraně životního prostředí.⁹⁵

Přímá regulace je velmi nákladná a relativně málo ekonomicky efektivní, neboť žádoucích ekologických cílů se nedosahuje nejmenším možným vynakládáním prostředků, resp. s minimálními celkovými společenskými náklady. Obecně závazné řešení v podobě normativního předpisu působí plošně na všechny dotčené subjekty a nebere zřetel na to, že každý znečišťovatel má jiné náklady na redukci znečištění.

Dalším, byť ne nepřekonatelným problémem této soustavy nástrojů je její nedostatečná koordinovanost, ať již se jedná o velké množství právních předpisů, které znesnadňuje orientaci, nejednotnost v úpravě řady institutů a procedur (jedná se zejména

⁹⁵ Štěpánek Z.: *Potřeba státní politiky životního prostředí*, Zpravodaj MŽP 6/1997, str. 18.

o různé druhy souhlasů, vyjádření, stanovisek, která mají podle právních předpisů upravujících jednotlivé složky ochrany životního prostředí různou povahu) a malá a nepříliš efektivní návaznost na ostatní systémy nástrojů ochrany životního prostředí, kdy nejednou dochází ke zdvojení ochrany určité složky životního prostředí, což mimo jiné ztěžuje i kontrolu jejího dodržování. Aplikace direktivních nástrojů je dále značně náročná na informace, i když to se dá jistě říci o všech nástrojích ekologické politiky. U většiny administrativně právních nástrojů je také třeba stanovit sankce za jejich nedodržování a zabezpečit jejich realizaci v praxi, což opět klade velké požadavky na finanční, administrativní a technické zajištění celého systému se všemi jeho neduhy (neúměrná byrokracie, nebezpečí korupce apod.).

Direktivní nástroje sehrály důležitou úlohu v počátečním období ekologické politiky (zejména v 70. letech minulého století), kdy bylo nutno řešit palčivé environmentální problémy životního prostředí. V současné době se pozornost stále více zaměřuje na hledání efektivnějších nástrojů ochrany životního prostředí, které by byly pružnější, ekonomicky méně zatěžující a jež by vytvářely větší prostor pro aktivní zapojení všech subjektů ovlivňujících stav životního prostředí. Důvody tohoto částečného odklonu od direktivních nástrojů ve prospěch ostatních nástrojů ochrany životního prostředí jsou, mimo jiné:

- (i) poměrně častá neúčinnost přímé regulace, která je navíc nákladná a obtížně vynutitelná;
- (ii) všeobecná snaha o posun od direktivního stanovování pravidel ze strany státu k mírnějším formám regulace založeným na spolupráci subjektů stejně tak jako o nalezení ekonomicky účinnějších nástrojů ekologické politiky;
- (iii) vzrůstající důvěra v tržní mechanismy i v oblasti přírodních zdrojů;
- (iv) stále se zvyšující zájem a starost o životní prostředí ze strany veřejnosti, z nichž vyplývá volání po přísnějších pravidel při jeho využívání; a v neposlední řadě
- (v) nutnost zajistit příjmy státních i municipálních rozpočtů, zejména pak prostředky, které by mohly být využity k financování environmentálních programů.⁹⁶

⁹⁶ Barde J.-Ph.: *Economic Instruments for Environmental Protection: Experience of OECD Countries, Applying Market-Based Instruments to Environmental Policies in China and OECD Countries*, OECD 1997, Paris, France, str. 31.

Kapitola 3.

EKONOMICKÉ NÁSTROJE

Ze souboru nástrojů, které má politika životního prostředí k dispozici, se jako ideální z pohledu výše zmíněných důvodů jeví nástroje ekonomické. Jak již bylo naznačeno v první kapitole této části práce, efektivní ochrana životního prostředí není možná bez účinného zapojení určitých ekonomických mechanismů. Soustava ekonomických nástrojů v ochraně životního prostředí tak vlastně supluje neexistenci či spíše nedokonalost trhu s přírodními zdroji způsobené jejich zvláštními znaky, o kterých již byla také řeč v první kapitole druhé části (jde zejména o skutečnost, že většina přírodních zdrojů má charakter veřejných statků).

Ekonomické nástroje jsou historicky mladší než nástroje normativní, o kterých je pojednáno v předcházející kapitole. Jejich vznik souvisí s postupnou proměnou vztahu státu a znečišťovatelů, kdy prvně jmenovaný se pokouší přenést část svých výdajů do ochrany životního prostředí na znečišťovatele a zároveň dochází k změně přístupu znečišťovatelů ke stavu životního prostředí, jehož zrychlující se devastování začíná být vnímáno jako tíživý problém.

Ekonomické nástroje se objevují v 50. a 60. letech 20. stol. a jejich prudký vzestup byl podmíněn několika příčinami, z nichž nejdůležitější jsou dvě a to: relativní neúčinnost direktivních nástrojů, které nebyly schopny zajistit ochranu všech složek životního prostředí stejně efektivně a nutnost získat peněžní prostředky na financování stále nákladnějšího systému přímé regulace, což pochopitelně souvisí se stále se množícími a stále vážnějšími problémy životního prostředí.

Na rozdíl od nástrojů administrativně právních, které působí na subjekty přímo a neposkytují jim žádnou možnost volby (v případě nonkonformního chování následuje sankce), jsou ekonomické nástroje charakterizovány právě možností volby, kterou poskytují regulovaným subjektům. Ekonomické nástroje jsou označovány jako **nástroje nepřímého řízení (nepřímé regulace)** neboť fungují na principu motivace znečišťovatelů k ekologicky šetrnému chování. Tato motivace, pokud je úspěšná a funkční vede (nebo by měla v ideálním případě vést) ke splnutí zájmu regulovaných subjektů (který je převážně ekonomický) se zájmem celospolečenským (kterým je zdravé životní prostředí), a tím vlastně pomoci dosáhnout cíle politiky životního prostředí, kterým je přimět subjekty ke snižování jejich negativního dopadu na životního prostředí a vytvářet tlak na zavádění a rozvoj ekologicky

šetrných technologií, což má ve výsledku zaručit zachování zdravého životního prostředí na naší planetě.

Ekonomické nástroje využívají hmotné zainteresovanosti subjektů a snaží se je přimět k požadovanému chování ovlivňováním jejich ekonomické pozice. Subjekty, které životní prostředí znehodnocují (do určité zákonem povolené výše), musí za toto znehodnocování platit, ať přímo nebo zprostředkovaně (např. snížením konkurenceschopnosti, zhoršením postavením na trhu, ztrátou určité skupiny zákazníků apod.). Na druhé straně subjekty, které jsou ochotné znehodnocování životního prostředí snížit, budou odměněny, opět buď přímo určitým finančním prostředkem nebo úlevou nebo zprostředkovaně, zlepšením své pozice na trhu nebo zvýšením konkurenceschopnosti.⁹⁷

Celý systém ekonomických nástrojů vychází ze skutečnosti, že ochrana životního prostředí je záležitost poměrně nákladná. Znečišťovatelé často argumentují tím, že zavedení k životnímu prostředí šetrnějších technologických postupů, nebo ekologičtějších metod výroby bude mít tak velký negativní ekonomický dopad na podnik, že budou nuceni část výroby zavřít nebo omezit (dopad na zaměstnanost a ekonomickou stabilitu v daném regionu pak pochopitelně vede k silné lobbistické aktivitě, jejíž podíl na zmírnění environmentálních předpisů v dané oblasti není třeba dlouze vysvětlovat). Ekologicky méně šetrná varianta chování je zatím bohužel obvykle variantou levnější a tudíž pro znečišťovatele ekonomicky výhodnější. K tomu, aby to tak nebylo a aby platilo „co je ekologické, je i ekonomické“, je zde stát, který pomocí ekonomických nástrojů napravuje tuto disproporci, když používá ekonomické nástroje ke zdražení ekologicky méně šetrného chování nebo naopak zvýhodňuje chování, které je šetrnější k životnímu prostředí. Bez zásahu státu by tak model nepřímé regulace nemohl existovat. Nejideálnější variantou, která spojuje ekonomickou výhodnost pro regulovaný subjekt s ekologickou šetrností k životnímu prostředí, je varianta označovaná jako „win-win“.⁹⁸ Tedy jako chování, které je oboustranně výhodné – šetrné k životnímu prostředí a zároveň ekonomicky přespříliš nezatěžuje znečišťovatele. K dosažení této varianty slouží ekonomické nástroje ochrany životního prostředí.

⁹⁷ Závěrečná zpráva projektu VaV/310/00 – Analýza nástrojů, IEEP-VŠE, str. 31.

⁹⁸ Volně přeloženo jako „vítězství na obou stranách“, tedy na straně společnosti, kdy výhrou je neznehodnocování životního prostředí i na straně znečišťovatele, kdy výhrou je uspoření nákladů.

Funkce ekonomických nástrojů

Jednou z hlavních funkcí ekonomických nástrojů je tedy vychýlit pomyslnou ručičku ekonomické výhodnosti na stranu chování šetrného k životnímu prostředí a minimalizovat tím negativní dopady tohoto chování na kvalitu a stav životního prostředí. Existují v podstatě dva způsoby, jak toho dosáhnout:

- a) je možné zatížit neekologické chování nějakým druhem platby (znamená to vlastně, že znečišťovatel musí vydat určitou finanční částku jako kompenzaci za svůj negativní vliv na životní prostředí, typickým příkladem tohoto způsobu regulace jsou poplatky za znečišťování životního prostředí⁹⁹) – tyto nástroje se souhrnně označují jako **nástroje negativní stimulace**; nebo
- b) je možné zvýhodnit ekologicky šetrné chování a to buď určitým finančním zvýhodněním takového chování (např. slevou na dani¹⁰⁰ nebo osvobozením od daně¹⁰¹) nebo poskytnutím určité finanční částky jako pobídky k zavedení ekologicky šetrných technologií nebo postupů (např. dotace¹⁰² nebo půjčky¹⁰³) – tyto nástroje jsou označovány jako **nástroje pozitivní stimulace**.

V obou případech by měl být nástroj konstruován tak, aby ekologičtější varianta byla i ekonomicky výhodnější, zároveň by tím mělo docházet k motivaci znečišťovatelů, aby preferovali ekologičtější variantu nejenom pro svůj uvědomělý postoj k problémům životního prostředí (bylo by naivní domnívat se, že takových znečišťovatelů bude mnoho, i když se jistě tací najdou), ale prostě proto, že jim to přinese nějakou přesně vyčíslitelnou ekonomickou výhodu. Aby však ekonomické nástroje dobře plnili tuto svou **motivační funkci** je nutné, aby

⁹⁹ Viz např. ustanovení § 89 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), upravuje povinnost platit poplatky za vypouštění odpadních vod do vod povrchových.

¹⁰⁰ Viz např. ustanovení § 12 zákona č. 16/1993 Sb., o dani silniční, které upravuje poskytnutí slevy na dani pro tzv. kombinovanou dopravu, tj. dopravu při které bude využita též železniční nebo vnitrozemská vodní doprava.

¹⁰¹ Viz např. ustanovení § 20 odst. 4 a 11 zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí nebo ustanovení § 3 písm. f zákona č. 16/1993 Sb., o dani silniční, které osvobozuje od daně vozidla na elektrický pohon.

¹⁰² Viz např. ustanovení § 4 a násl. nařízení vlády č. 542/2004 Sb., o podmínkách provádění opatření na podporu rozvoje mimoprodukčních funkcí zemědělství spočívajících v ochraně složek životního prostředí (o provádění agroenvironmentálních opatření).

¹⁰³ Např. půjčky poskytnuté dle zákona č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky (resp. směrnice Ministerstva životního prostředí č. 2/2005 Sb., o poskytování finančních prostředků ze Státního fondu životního prostředí České republiky) na podporu investičních a neinvestičních akcí právnických a fyzických osob souvisejících s ochranou a zlepšováním životního prostředí, podporu činností souvisejících s ekologickými funkcemi vodních toků a vodních ploch, podporu monitorování složek životního prostředí a ekologických procesů a další (ustanovení § 3 zákona o Státním fondu životního prostředí ČR).

ona ekonomická výhoda, kterou ten který nástroj znečišťovateli přinese, byla přesně stanovená a aby si tedy subjekt, na který efekt ekonomického nástroje (ať již se jedná o nástroj pozitivní či negativní stimulace) dopadá, mohl přesně vypočítat, jakému finančnímu postihu se vystavuje, případně jakou finanční výhodu získá. Zde se projevuje skutečnost, která bývá častým důvodem toho, že ekonomické nástroje úplně neplní svou motivační funkci. Vzhledem k poměrně velkému počtu různých typů ekonomických nástrojů, které jsou založeny množstvím předpisů (zde se opět projevuje funkce direktivních nástrojů – jmenovitě obecně závazných právních předpisů a podzákonných norem, jako základního stavebního kamene celého systému nástrojů ekologické politiky, jak již byla popsána ve druhé kapitole této části) bývá pro znečišťovatele často obtížné vůbec zjistit, jakou částku mají možnost ušetřit s použitím některého z nástrojů pozitivní stimulace nebo kolik jej bude stát setrvávání na činnostech či provozech škodících životnímu prostředí. Z tohoto důvodu se zdá vhodné pokusit se zjednodušit a sjednotit systém jednotlivých ekonomických nástrojů tak, aby ekonomický rozdíl mezi chováním ekologicky šetrným a chováním, které nadměru zatěžuje životní prostředí, byl jasně patrný. Mnoho znečišťovatelů tak například setrvává na výrobních postupech, které způsobují, že každoroční dodržování emisních limitů je pro podnik velmi obtížné, což sebou přináší nebezpečí pokut, protože nejsou schopni si z kalkulovat, jakou finanční úsporu by jim přineslo využití např. některého z nástrojů pozitivní stimulace nebo nejsou ochotni investovat do environmentálního auditu, jehož výstupem by byl návrh opatření, která přinesou podniku finanční úsporu. Nicméně dlužno podotknout, že v souvislosti se změnou pohledu společnosti na problémy životního prostředí způsobené aktivitou člověka se v posledních dvaceti až třiceti letech mění i způsob vedení podniků a zcela novým oborem, který v současné době proniká do podnikové ekonomiky je tzv. environmentální účetnictví.

V souvislosti s výše uvedenými problémy kalkulace ztrát a úspor a snaze o jejich usnadnění se dá zmínit např. možnost vytvoření jednotného poplatkového systému (nejlépe jedním zákonným předpisem), který bude jasně definovat všechny poplatky (tzn. poplatky za čerpání a využívání přírodních zdrojů, poplatky za znečišťování životního prostředí a uživatelské poplatky) na úseku ochrany životního prostředí, místo dnes používaného stanovování poplatků v jednotlivých složkových předpisech. Polemika nad vhodností a možnostmi takového uspořádání by byla již nad rámec této práce, a proto se jí dále nebudu zabývat.

Vedle funkcí, které mají ekonomické nástroje společné s nástroji direktivními (přimět subjekty ke snižování jejich negativního dopadu na životní prostředí a vytvářet tlak na rozvoj

a zavádění ekologicky šetrných technologií), mají ekonomické nástroje ještě jednu významnou funkci navíc, a tou je **funkce fiskální**. Ekonomické nástroje (zejména poplatky a daně) mají vytvářet zdroje finančních prostředků určené na financování programů ochrany životního prostředí. Tím, že je velká většina takto vybraných prostředků příjmem státních fondů životního prostředí,¹⁰⁴ jsou tyto prostředky účelově vázány a jejich využití je možné pouze na opatření environmentálního charakteru. Příkladem může posloužit právě Státní fond životního prostředí České republiky (dále jen „Fond“).

Příjem Fondu tvoří mimo jiné poplatky za vypouštění odpadních vod do vod povrchových,¹⁰⁵ poplatky za vypouštění škodlivých látek do ovzduší,¹⁰⁶ poplatky za výrobu a dovoz regulovaných látek a výrobků, které je obsahují,¹⁰⁷ ale také pokuty uložené Českou inspekcí životního prostředí¹⁰⁸ za porušení předpisů a opatření k ochraně životního prostředí a další. Na celkových příjmech Fondu se k 31. 12. 2005 podílely příjmy z poplatků, pokut za znečišťování životního prostředí a postihů za neoprávněné použití prostředků Fondu částkou 1878,7 mil. Kč, tj. 65,5 % z celkových příjmů.¹⁰⁹ Strukturu příjmů Fondu z oblasti ochrany životního prostředí ukazuje tabulka na následující straně.

Prostředky Fondu lze dle ustanovení § 3 zákona č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky použít pouze na podporu¹¹⁰ investičních a neinvestičních akcí právnických a fyzických osob souvisejících s ochranou a zlepšováním životního prostředí, podporu programu výzkumu, vývoje, výroby a zavádění vhodných technologií a akcí vědeckotechnického rozvoje v oblasti životního prostředí, podporu činností souvisejících s ekologickými funkcemi vodních toků a vodních ploch, podporu monitorování složek životního prostředí a ekologických procesů, podporu výchovných akcí a rozšiřování informací o životním prostředí, aj.¹¹¹

¹⁰⁴ V České republice je tímto fondem Státní fond životního prostředí ČR zřízený zákonem č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, jehož správcem je Ministerstvo životního prostředí ČR.

¹⁰⁵ Dle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon).

¹⁰⁶ Dle zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší).

¹⁰⁷ Dle zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší).

¹⁰⁸ Zákon č. 282/1991 Sb., o České inspekcii životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa.

¹⁰⁹ Výroční zpráva Státního fondu životního prostředí ČR 2005, str. 51.

¹¹⁰ Podporou se pro účely tohoto zákona č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky rozumí dotace, subvence, půjčky, převzetí závazku a další pomoc právnickým a fyzickým osobám (viz ustanovení § 3 odst. 2 zákona č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky).

¹¹¹ Viz ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky.

OBLAST	PLATBA	PŘÁVNÍ	POPLATNÍK	PŘÍJEMCE
VODA	platba za odebrané množství podzemní vody	zákon č.254/2001 Sb., o vodách	ten, kdo odebírá podzemní vodu	50 % SFŽP** 50 % rozpočet kraje
	poplatky za vypouštění odpadních vod do vod povrchových	zákon č.254/2001 Sb., o vodách	ten, kdo vypouští odpadní vody do vod povrchových	SFŽP
ODPADY	poplatky za uložení odpadů	zákon č.185/2001 Sb., o odpadech	původce odpadu	základní složka - obec riziková složka - SFŽP
	poplatky na podporu sběru, zpracování, využití a odstranění vybraných autovraků	Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech	akreditovaný a individuální dovozce	SFŽP
OBALY	registrační a evidenční poplatky dle zákona o obalech	zákon č. 477/2001 Sb., o obalech	osoba, která uvádí na trh nebo do oběhu obaly nebo balené výrobky	SFŽP
OVZDUŠÍ	poplatky za znečišťování ovzduší – provozovatelé zvláště velkých a velkých stacionárních zdrojů	zákon č.86/2002 Sb., o ochraně ovzduší	provozovatel zdroje	SFŽP
	poplatky za znečišťování ovzduší – provozovatelé středních stacionárních zdrojů	zákon č.86/2002 Sb., o ochraně ovzduší	provozovatel zdroje	SFŽP
	poplatky za výrobu a dovoz regulovaných látek a výrobků, které je obsahují (freony)	zákon č.86/2002 Sb., o ochraně ovzduší	výrobci a dovozci regulovaných látek a výrobků, které je obsahují	SFŽP
PŮDA	odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu – za trvalé a dočasné odnětí	zákon č.334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu	ten, v jehož zájmu byl vydán souhlas k odnětí půdy	40 % - obec 60 % - SFŽP
	poplatek za odnětí dle lesního zákona – trvalé a dočasné	zákon č.289/1995 Sb., o lesích	ten, jemuž bylo povoleno odnětí lesních pozemků plnění funkcí lesa	40 % - obec 60 % - SFŽP

* Hlavní právní předpis, který upravuje danou platbu

** SFŽP – Státní fond životního prostředí České republiky

Zdroj: MŽP

Pokud srovnáme příjmy Fondu za období let 1999 – 2005, můžeme konstatovat, že příjmy klesají (v roce 1999 byly příjmy Fondu 3 717 mil. Kč, v roce 2005 jen 2 867,7 mil. Kč) a výdaje stoupají (v roce 1999 byly výdaje Fondu 2 620,5 mil. Kč a v roce 2005 stouply na částku 3 475,7 mil. Kč).¹¹² Z toho můžeme učinit závěr, že se výdaje na ochranu složek životního prostředí stávají důležitou součástí státního rozpočtu (prostřednictvím rozpočtu Fondu), což je bezesporu dobrá zpráva.

V tomto případě plní poplatky znázorněné v tabulce fiskální funkci ve vztahu k akcím uvedeným na předcházejí straně. Pochopitelně ne u všech ekonomických nástrojů lze jejich fiskální funkci znázornit a vysvětlit takto přehledně a ani u poplatků popsanych výše to

¹¹² Údaje byly získány z oficiálních internetových stránek Českého statistického úřadu (www.csu.cz) a Státního fondu životního prostředí ČR (www.sfzp.cz).

neplatí beze zbytku (příjmy Fondu tvoří nejenom uvedené poplatky, ale pochopitelně také dotace ze státního rozpočtu aj.). V této souvislosti je třeba ještě poznamenat, že aby byla zajištěna ona vázanost prostředků z Fondu na programy ochrany životního prostředí, má Fond vlastní bankovní účet,¹¹³ na kterém jsou vybrané a jinak získané finanční prostředky oddělené od ostatních příjmů státního rozpočtu, a tím je zajištěn jejich návrat do oblasti životního prostředí i kontrola hospodaření Fondu.

Fiskální funkce ekonomických nástrojů je funkce důležitá a často bývá hlavním stimulem pro jejich zavedení. Je však třeba si uvědomit, že tato funkce (byť tomu tak obvykle je) není primární funkcí nástrojů nepřímé regulace. Tou je bezesporu již zmíněná funkce motivační (bývá také označována jako stimulační), která má finančním zvýhodněním ekologického chování a naopak zdražením chování poškozujícího životní prostředí, přimět (motivovat) znečišťovatele k ohleduplnému přístupu k životnímu prostředí a k racionálnímu využívání přírodních zdrojů.

Získání finančních prostředků na řešení environmentálních problémů však souvisí také s další podstatnou funkcí ekonomických nástrojů – **funkcí kompenzační**. Jak již bylo několikrát řečeno, způsobují některé činnosti člověka poškození životního prostředí. Vzhledem k tomu, že ekonomický reprodukční proces je s přírodními ekosystémy spojen materiálovými a energetickými toky, není znehodnocování životního prostředí jednosměrné. Složky životního prostředí znehodnocené jedním ekonomickým procesem, snižují ve funkci výrobních faktorů kvalitu dalších ekonomických procesů.¹¹⁴ S rozpoznáním rozsahu tohoto poškození, jeho dopadu na všechny obyvatele daného regionu (ať již má tento region velikost města, kraje, oblasti, státu nebo kontinentu) a identifikováním jeho původce se nabízí otázka, kdo by měl nést náklady na zmírnění nebo odstranění těchto škod. Uplatněním principu „platí znečišťovatel“ (*PPP – Polluter Pays Principle*), který byl jako jeden ze základních principů ochrany životního prostředí přijat na Mezinárodní konferenci o životním prostředí a rozvoji v Rio de Janeiru v roce 1992¹¹⁵ (v roce 1987 byl tento princip zakotven do Jednotného Evropského Aktu), se dostáváme právě ke kompenzační funkci ekonomických nástrojů. Účelem nástroje s touto funkcí je kompenzovat újmu na životním prostředí, jejíž vznik je se

¹¹³ Viz ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky.

¹¹⁴ Remtová K.: *Trvale udržitelný rozvoj a strategie ochrany životního prostředí*, MŽP ČR a VŠB-TU Ostrava, Program Phare 1996, str. 35.

¹¹⁵ Princip platí znečišťovatel je zahrnut pod princip odpovědnosti znečišťovatele, který je jednou ze zásad formulovaných v Deklaraci o životním prostředí a rozvoji, která byla přijata na Mezinárodní konferenci o životním prostředí a rozvoji v Rio de Janeiro v roce 1992.

škodlivou činností spojen.¹¹⁶ Výše kompenzačních nákladů (kompenzační náklady – někdy označované jako náklady „ex post“ – jsou náklady, jež je třeba vynaložit na odstranění nebo zmírnění negativních důsledků znehodnoceného životního prostředí, včetně nákladů souvisejících se znehodnocováním výrobních činitelů¹¹⁷) má pak být právě tím stimulem, který má přimět znečišťovatele k volbě ekologicky vhodnějšího chování.

Ekonomické nástroje by měly přimět znečišťovatele, aby zhodnotil své chování z pohledu celé společnosti. Tím, že jeho činnost má nepříznivý vliv na životní prostředí, způsobuje újmu celé společnosti. Negativní výsledek tohoto chování – znečištěné životní prostředí – se tak projevuje na nás všech, kdežto pozitivní výsledek této činnosti – zisk – je ku prospěchu pouze znečišťovateli. Z výše uvedeného principu „platí znečišťovatel“ vyplývá, že náklady na zmírnění či eliminaci těchto nepříznivých dopadů své činnosti by měl nést sám znečišťovatel. Všechny tyto tzv. externí celospolečenské náklady by měly být zahrnuty (internalizovány) do nákladů znečišťovatele a odstranění dopadů činnosti znečišťovatele na životní prostředí by nemělo být hrazeno z veřejných rozpočtů. Znečišťovatel má tak na výběr mezi pokračováním ve škodlivé činnosti (pak však musí počítat s navýšením svých nákladů na tuto činnost o částku, která bude vynaložena na odstranění dopadů takové činnosti na životní prostředí) nebo takovou škodlivou činnost zastavit, omezit či zavést opatření, která negativní dopady takové činnosti zmírní (investice do modernějších technologií, instalace zařízení na zachycení nebezpečných látek, vytvoření environmentálního rezervního fondu apod.). Tato **internalizační funkce** ekonomických nástrojů úzce souvisí s funkcí motivační a kompenzační nebo spíše tvoří jejich integrální součást, která přispívá k větší efektivitě ekonomických nástrojů v praxi.

Funkce ekonomických nástrojů se pochopitelně neomezují pouze na motivační, fiskální, kompenzační a internalizační. Vedle těchto plní různé ekonomické nástroje ještě další funkce,¹¹⁸ tyto tři, resp. čtyři však můžeme považovat za ty nejdůležitější.

¹¹⁶ Sobotka M.: *Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*, Acta Universitatis Carolinae – IURIDICA 3-4, 2001, str. 145.

¹¹⁷ Remtová K.: *Trvale udržitelný rozvoj a strategie ochrany životního prostředí*, MŽP ČR a VŠB-TU Ostrava, Program Phare 1996, str. 35.

¹¹⁸ Jde např. o funkci re-distributivní (byť jsou obvykle příjmy získané z plateb za využívání či znečišťování přírodních zdrojů účelově vázány na investice do ochrany životního prostředí neznámá to, že by např. příjmy z poplatků za znečišťování vod nemohly být použity na program záchrany kriticky ohroženého druhu živočicha) či optimalizační (ekonomické nástroje přispívají k optimalizaci nákladů na snížení znečištění vyprodukované jednotlivými znečišťovateli).

Druhy ekonomických nástrojů

Ekonomické nástroje se vyvinuly jako druhá skupina nástrojů ekologické politiky (tou první byla skupina nástrojů administrativně právních) v 80. a počátku 90. let minulého století. Jejich největší rozvoj pak začal na přelomu tisíciletí a pokračuje vlastně dodnes.

Bylo již mnohokrát zdůrazněno, ekonomické nástroje působí na znečišťovatele nepřímo tím, že jim poskytují možnost volby mezi ekologickým (a ekonomicky zvýhodněným) chováním a chováním k životnímu prostředí nešetrným (a ekonomicky zatíženým) na rozdíl od direktivních nástrojů, které tuto možnost volby neposkytují, neboť vyžadují stejné chování od všech regulovaných subjektů prostřednictvím pevně stanovených pravidel.

Soubor ekonomických nástrojů se stále vyvíjí a rozšiřuje, takže jejich kategorizace je značně obtížná. To ovšem platí pro všechny nástroje ekologické politiky, jak již bylo naznačeno výše. Např. ecolabeling zařazují někteří autoři mezi nástroje informační,¹¹⁹ jiní mezi tržně orientované nepřímé nástroje,¹²⁰ stejně tak např. environmentální pojištění bývá řazeno mezi nástroje ekonomické¹²¹ i mezi nástroje ekonomického či finančního zajištění.¹²² Většina nástrojů ochrany životního prostředí má rysy několika skupin, proto je jejich striktní vymezení do jednotlivých kategorií téměř vždy otázkou účelu takového rozdělení a často i názoru autora. O to více to platí u ekonomických nástrojů, které v posledních třech desetiletích prodělaly tak překotný rozvoj.

Ekonomické nástroje lze tedy podle způsobu využití hmotné zainteresovanosti subjektů rozdělit na:

- a) nástroje nákladové (finančně negativní),
- b) nástroje podpůrné (finančně pozitivní) a
- c) nástroje tržně orientované.

Vzhledem k rozsahu této práce se v následujícím textu omezím na ekonomické nástroje životního prostředí uplatňované v České republice.

¹¹⁹ Srovnej Ritschelová I. a kolektiv: *Úvod do politiky životního prostředí*, Univerzita Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem, Fakulta životního prostředí 2002, str. 33.

¹²⁰ Srovnej Remtová K.: *Trvale udržitelný rozvoj a strategie ochrany životního prostředí*, MŽP ČR a VŠB-TU Ostrava, Program Phare 1996, str.83.

¹²¹ Srovnej Štěpánek Z.: *Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*, Zpravodaj MŽP 7/1997, str. 11.

¹²² Srovnej Dienstbier F.: *Ekonomické zajištění odpovědnosti při ochraně životního prostředí*, Daně – odborný časopis pro daňové právo a praxi, LexisNexis CZ s.r.o. Praha, 10-11/2004, str. 20 a násl.

a) nástroje nákladové (finančně negativní)

Nástroje tohoto typu fungují na principu finančního znevýhodnění ekologicky nešetrného chování, které je zatíženo platbou „navíc“ ve srovnání s chováním příznivým k životnímu prostředí. Výše této platby, kterou musí znečišťovatel vydat a která je vlastně rozdílem mezi ekologickou a neekologickou variantou chování převedeným na peníze, má tak stimulovat znečišťovatele k výběru varianty chování, která je příznivější k životnímu prostředí a není tedy zatížena takovou platbou „navíc“, což ji činí levnější. Je však nutné si přiznat, že tato motivační funkce nákladových nástrojů je jakýmsi ideálem, kterému se v současné době přibližuje jen málo plateb. Důvodem je nízká výše těchto plateb, které tak neplní funkci motivační (nebo jen ve velmi omezené míře), ale pouze funkci fiskální, příp. kompenzační.

Mezi nástroje finančně negativní patří zejména:

- poplatky
- různé úplaty, úhrady a odvody
- zvýšení daně

1. POPLATKY

Mezi nejrozšířenější ekonomické nástroje negativní stimulace patří bezesporu **poplatky**. Poplatek je konstruován jako platba za nepříznivý vliv na životní prostředí způsobený zpoplatněnou činností.¹²³ Poplatek bývá definován jako platba ukládaná za zvláštní činnost veřejných zařízení, kterou vyvolal ten, kdo poplatek platí. Závazek je zde oboustranný – platí princip „co místo čeho“ (*quit pro quo*), resp. závazek státu něco konat v zájmu určitého subjektu a závazek tohoto subjektu za uvedenou činnost státu zaplatit.¹²⁴ Protihodnota, kterou subjekt po zaplacení poplatku získá, je vyjádřena zatížením životního prostředí, které mu zaplacení poplatku umožní.

Poplatkový systém je nejpropracovanějším systémem ekonomických nástrojů vůbec. Poplatky jsou využívány ve všech vyspělých státech světa v mnoha variantách a druzích. Jejich primární funkcí je (resp. by měla být) funkce motivační. Výše poplatku, resp. cena, kterou znečišťovatel zaplatí za určité zatížení životního prostředí a o kterou se tak zdraží celý výrobní proces, by měl motivovat znečišťovatele k hledání a využívání šetrnějších technologií

¹²³ Sobotka M.: *Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*, Acta Universitatis Carolinae – IURIDICA 3-4, 2001, str. 149.

¹²⁴ Marková H.: *Platební povinnosti poplatkového charakteru na úseku ochrany životního prostředí*, Daně – odborný časopis pro daňové právo a praxi, LexisNexis CZ s.r.o. Praha, 10-11/2004, str. 2.

a postupů, a tím jim ušetřit náklady (promítá se zde silná internalizační složka motivační funkce poplatků). Ovšem vzhledem ke skutečnosti, že výše většiny poplatků je nízká a tak nemotivuje znečišťovatele k šetrnějšímu chování (obvykle je daleko levnější znečišťovat než vynakládat prostředky na ekologicky šetrné postupy), plní tak poplatky zejména funkci fiskální. Příjmy z těchto poplatků jsou většinou účelově vázány a lze jich využít pouze na programy ochrany životního prostředí.

Z pohledu „služby“ (protihodnoty), kterou znečišťovatel za poplatek obdrží, tedy zatížení životního prostředí můžeme rozlišovat:

- (i) poplatky za znečišťování životního prostředí (poplatky za znečišťování ovzduší,¹²⁵ poplatky za vypouštění odpadních vod do vod povrchových a vod podzemních¹²⁶ a poplatky za ukládání odpadů na skládky¹²⁷);
- (ii) poplatky za využívání přírodních zdrojů (např. poplatky za odebrané množství podzemní vody¹²⁸);
- (iii) uživatelské poplatky (poplatky za výrobu a dovoz regulovaných látek a výrobků, které je obsahují¹²⁹ a poplatky za vjezd do chráněných území¹³⁰);
- (iv) poplatky za výrobky a
- (v) administrativní poplatky.

Všechny výše uvedené poplatky (kromě posledních dvou jmenovaných, které mají trochu odlišných charakter – viz dále), tj. **poplatky za znečišťování životního prostředí**, **poplatky za využívání přírodních zdrojů** a **uživatelské poplatky** fungují na principu finančního zatížení environmentálně nešetrného chování znečišťovatelů, které je však, z pohledu práva, nějakým způsobem „významné“. Obvykle bývá toto kritérium vyjádřeno množstevní jednotkou (zákon o ochraně ovzduší, vodní zákon a další) nebo např. vlastnictvím k nemovitosti, jak činí zákon o ochraně přírody a krajiny v souvislosti s povinností platit poplatky za vjezd a setrvání motorovými vozidly na území národního parku nebo za vstup do jeho vybraných míst mimo zastavěná území obcí, když od této poplatkové povinnosti

¹²⁵ Podle zákona o ochraně ovzduší zejména ustanovení § 19.

¹²⁶ Podle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (dále jen „vodní zákon“) v platném znění, zejména ustanovení § 89 a násl.

¹²⁷ Podle zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (dále jen „zákon o odpadech“) v platném znění, zejména ustanovení § 45 a násl.

¹²⁸ Podle vodního zákona, ustanovení § 88.

¹²⁹ Podle zákona o ochraně ovzduší, ustanovení § 33.

¹³⁰ Podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění, ustanovení § 24.

osvobozuje osoby pracující, trvale bydlící nebo fyzické osoby vlastníci rekreační objekty na území národního parku.¹³¹

Pochopitelně se nedá říci, že by za vším znečištěním stály pouze velké výrobní podniky. V nemalé míře se na zhoršování stavu životního prostředí (zejména v okolí městských aglomerací) podílí domácnosti i jednotlivci. Systém poplatků je však nastaven tak, že se obvykle nedotýká těchto (z pohledu objemu) malo-odběratelů¹³² a malo-znečišťovatelů¹³³ (viz příklady výše). Výjimkou je např. zákon o odpadech, který v ustanovení § 17a umožňuje obci stanovit poplatek za komunální odpad vznikající na jejím území, jehož poplatník je každý, při jehož činnosti na území obce vzniká komunální odpad.¹³⁴ To je dle mého názoru krok správným směrem.

S narůstající spotřebou výrobních statků narůstá i množství odpadů, odpadních vod, emisí, prudce roste čerpání přírodních zdrojů, nicméně se zdá, že poplatkový systém, jehož účelem je přimět subjekty k racionálnímu užívání přírodních zdrojů (jejich zatížením jakousi přírážkou ve formě poplatku), poněkud zaspal. Výše většiny poplatků zatěžující přírodní zdroje je vzhledem k běžným cenám nízká, a neplní tedy svou motivační funkci. Je otázkou do jaké míry má na této skutečnosti zásluhu to, že povinnost platit jakékoli poplatky (tedy i ty environmentální) musí mít dle Listiny základních práv a svobod¹³⁵ zákonné vymezení. tj. musí být stanoveny zákonem a jakákoli změna těchto zákonů (ve prospěch životního prostředí) pak naráží na nedostatek politické vůle, snahy různých lobbistických skupin a těžkopádnosti legislativního procesu. Nepolemizují teď s jedním ze základních principů právního státu (povinnost platit daň či poplatek pouze na základě zákona), jen nad spravedlností takového uspořádání k přírodě, ale i k nám samým.

Vezmeme-li za příklad výše uvedený poplatek za komunální odpad, můžeme konstatovat, že zákon o odpadech sice v ustanovení § 17a odst. 5 v poslední větě uvádí, že

¹³¹ Viz ustanovení § 24 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, v platném znění.

¹³² Např. vodní zákon umožňuje v ustanovení § 88 odst. 2 „odběr podzemní vody z jednoho vodního zdroje menší nebo rovný 6 000 m³ za kalendářní rok nebo menší nebo rovný 500 m³ v každém měsíci kalendářního roku“ bez poplatku.

¹³³ Např. zákon o ochraně ovzduší stanoví v ustanovení § 19 odst. 1, že „Poplatky, jejichž výše nedosahuje 500 Kč, se nevyměří.“ Stejný zákon v Příloze č. 1, B II. stanoví, že „u malých spalovacích zdrojů používajících jako paliva koks, dřevo, biomasu, plynná paliva dostupná ve veřejných rozvodných a distribučních sítích, nebo topný olej s obsahem síry do 0,1 % není sazba poplatku stanovena“ (malými spalovacími zdroji jsou dle ustanovení § 5 odst. 5 písm. d zákona o ochraně ovzduší „zdroje znečišťování o jmenovitém tepelném výkonu nižším než 0,2 MW“).

¹³⁴ Definicí komunálního odpadu lze nalézt v ustanovení § 4 písm. b. zákona o odpadech.

¹³⁵ Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky, čl. 11 odst. 5.

poplatek je příjmem obce, ale neříká již nic o jeho dalším použití.¹³⁶ Tento poplatek není tedy účelově vázán na opatření prospěšná životnímu prostředí (např. na rekultivaci obecní skládky), jak je tomu např. u poplatků, které jsou příjmem Státního fondu životního prostředí (viz výše) a je tedy na obci, jak s vybranými penězi naloží. V tomto případě tak jistě prospěšná snaha o zpoplatnění produkce odpadu u každého z nás zůstala na půl cesty.¹³⁷

Tento případ dobře demonstruje vztah mezi ekonomickými a právními nástroji životního prostředí. Bez právních nástrojů není existence ostatních nástrojů politiky životního prostředí možná (snad v výjimkou určitých typů dobrovolné regulace), ale zároveň je zde jasně patrné omezení možností ekonomických nástrojů nedokonalostí nástrojů právních. Stanovením poplatků na tak nízké úrovni, že jejich motivační efekt je téměř nulový, je popřením jejich primární funkce. Pokud celková suma, která je na poplatcích vybrána, stačí tak akorát k udržování úřednického aparátu na jejich správu a na financování programů k ochraně životního prostředí zbývá pouze malý díl této sumy, je jisté, že dříve či později bude nutné změnit stávající poplatkový systém. Aby poplatky plnily svou hlavní, tj. motivační funkci, je nepochybné, že bude muset dojít k jejich podstatnému zvýšení a je pravděpodobné, že dříve či později dojde i k diskusi týkající se zavedení poplatků za využívání přírodních zdrojů i pro jednotlivce, resp. domácnosti či řešit stále vážnější situaci s čerpáním přírodních zdrojů jinými finančními instrumenty.

Na druhé straně se nedá říci, že by vztah ekonomických a právních nástrojů byl vždy neproporcionální či škodlivý. To ani není možné, pokud jsme již mnohokrát zdůraznili, že si fungování ekonomických nástrojů nelze bez zákonného vymezení představit. Jako příklad pozitivní koexistence ekonomických a právních nástrojů bych uvedla zákon o ochraně ovzduší (č. 86/2002 Sb.), který stanovuje na jedné straně nepřekročitelné emisní limity (jejichž překročení trestá pokutou¹³⁸) pro látky poškozující ovzduší,¹³⁹ ovšem na straně druhé stanovuje poplatky za znečišťování ovzduší i pro látky, pro které je stanoven emisní limit.¹⁴⁰

Tyto poplatky jsou stanoveny množstevní jednotkou (obvykle za 1 tunu¹⁴¹ příp. na metr čtvereční¹⁴²) a znečišťovatelé jsou povinni je platit, i když nepřekračují předepsaný

¹³⁶ Žádnou účelovou vázanost poplatku za komunální odpad nenařizuje ani zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích.

¹³⁷ I když je jisté pravděpodobné, že příjem z tohoto poplatku obce primárně použijí na úhradu nákladů spojených se zajišťováním sběru a likvidace komunálního odpadu a návratnost takto získaných prostředků do životního prostředí je tak zajištěna i bez přímého ustanovení zákona.

¹³⁸ Viz ustanovení § 40 zákona o ochraně ovzduší.

¹³⁹ Viz např. ustanovení § 5 a ustanovení § 19 zákona o ochraně ovzduší.

¹⁴⁰ Viz např. Příloha č. 1, B III. (bod 1.) ve spojení s ustanovení § 19 zákona o ochraně ovzduší.

¹⁴¹ Viz Příloha č. 1, B I. (bod 1.) zákona o ochraně ovzduší.

¹⁴² Viz Příloha č. 1, B I. (bod 3.) zákona o ochraně ovzduší.

emisní limit. Toto bývá některými odborníky¹⁴³ z oblasti ekonomie životního prostředí vytýkáno jako opatření, které znevýhodňuje české znečišťovatele vůči zahraničním subjektům (toto duplicitní zajištění ochrany ovzduší je v evropském regionu ojedinělé), když jim ukládá povinnost dodržovat emisní limit a zároveň zpoplatňuje i emise, které jsou pod úroveň tohoto emisního limitu. Argumentace v tomto případě je taková, že stanovením emisního limitu pomocí direktivního nástroje (v tomto konkrétním případě obecně závazným právním předpisem) již přece byl splněn cíl této regulace – znečišťování ovzduší bylo omezeno emisním stropem, který pod pohrůžkou sankce musí dodržovat všichni. Zákonodárce zde však vycházel ze skutečnosti, že i povolené znečišťování (rozuměj pod emisní strop) je pořád znečišťováním a bude mít své kompenzační náklady, které bude nutno uhradit, což je podle mého názoru správný závěr. Zároveň bych si dovolila oponovat názorům z druhé strany pomyslné barikády. Totiž, že zpoplatněním jednotky škodlivých látek, které znečišťovatel vyprodukuje, je zajištěna dostatečná ochrana ovzduší, neboť subjekty se budou snažit maximálně ušetřit a budou sami snižovat množství vypouštěných látek na minimum, což bude mít pozitivní efekt na stav ovzduší, a to bez nutnosti nákladné a neefektivní přímé regulace. Výše poplatků, tak, jak je v současné době nastavena, rozhodně nijak ekonomicky nemotivuje znečišťovatele snižovat emise – stále je daleko levnější znečišťovat než vynakládat prostředky na snížení emisí. Pokud by tedy nebyly stanoveny emisní stropy pro látky poškozující ovzduší, znečišťovatelé by produkovali tolik emisí, kolik by si mohli „dovolit“ a nebyla by zde žádná záruka, která by zajišťovala alespoň minimální ochrana kvality ovzduší.

V tomto konkrétním případě jde o poměrně účinnou spolupráci mezi poplatky (jako ekonomickými nástroji ochrany životního prostředí) a direktivní metodou regulace – stanovením emisních limitů obecně závazným předpisem (zákonem).

Poněkud jiný charakter než poplatky za znečišťování životního prostředí, poplatky za čerpání přírodních zdrojů a uživatelské poplatky mají **poplatky za výrobky**. Těmito poplatky bývají zatěžovány výrobky, jejichž výroba, spotřeba či likvidace nadměrně zatěžuje životní prostředí¹⁴⁴ (např. mazací oleje, umělá hnojiva, pesticidy atd.) nebo je pro ně nutno organizovat zvláštní systém skládek (např. baterie, akumulátory apod.). Smyslem těchto poplatků je snížit využívání ekologicky náročných produktů a podporovat zavedení

¹⁴³ Srovnej Štěpánek Z.: *Ekonomické nástroje politiky životního prostředí ČR dnes a zítra*, Příloha zpravodaje MŽP 12/1996, str. II.

¹⁴⁴ Barde J.-Ph.: *Economic Instruments for Environmental Protection: Experience of OECD Countries, Applying Market-Based Instruments to Environmental Policies in China and OECD Countries*, OECD 1997, Paris, France, str. 33.

substitučních výrobků se stejnými užitnými vlastnostmi ale s menším negativním dopadem na životní prostředí (motivační funkce), zároveň získat finanční prostředky na ekologické zneškodnění těchto výrobků (fiskální funkce) a také vytvořit finanční zdroje na zajištění odpovědnosti výrobců takových výrobků za jejich ekologické skladování a likvidaci (zajišťovací funkce).¹⁴⁵

Administrativní poplatky se odlišují od všech uvedených poplatků především svou funkcí, neboť jako jediné z výše vyjmenovaných neslouží k omezení negativních dopadů činnosti člověka na životní prostředí (nejsou tedy klasickými ekonomickými nástroji ochrany životního prostředí), ale jejich účelem je spolufinancovat chod státní správy. Vzhledem k tomu, že náklady spojené s činnostmi státních orgánů v oblasti ochrany životního prostředí mohou být značné, fungují tyto poplatky jako forma spoluúčasti žadatelů (znečišťovatelů) na jejím financování obvykle prostřednictvím poplatku za podání žádosti o povolení určité činnosti,¹⁴⁶ udělení licence,¹⁴⁷ přijetí žádosti k registraci¹⁴⁸ a dalších.

2. ÚPLATY, ÚHRADY A ODVODY

V zásadě stejnou roli jako poplatky plní v systému nákladových ekonomických nástrojů i různé druhy **úplat, úhrad a odvodů**. Jiná terminologie je způsobena pouze právní kulturou, která se přidržel tradičního označení těchto plateb. Funkce i konstrukce je však stejná jako u poplatků. Jako příklady z právního řádu České republiky můžeme uvést:

- (i) odvody za vynětí pozemků ze zemědělského půdního fondu;¹⁴⁹

¹⁴⁵ Např. podle vyhlášky Ministerstva životního prostředí č. 352/2005 Sb., o podrobnostech nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady a o bližších podmínkách financování nakládání s nimi (vyhláška o nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady) jsou výrobci, kteří plní v rámci individuálního systému povinnosti stanovené pro nakládání s elektrozařízeními pocházejícími z domácností, uvedenými na trh po dni 13. srpna 2005, povinni poskytnout záruku pro účely jeho financování na zajištění nakládání s veškerými elektroodpady z těchto zařízení a to buď zřízením vázaného bankovního účtu nebo uzavřením pojistné smlouvy (ustanovení § 12 – 14 této vyhlášky).

¹⁴⁶ Např. vydání integrovaného povolení podle zákona o integrované prevenci je dle položky 96 písm. a sazebníku správních poplatků (příloha zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích) zpoplatněno částkou 30.000 Kč; vydání povolení k vývozu zvláště chráněných živočichů nebo rostlin je dle položky 61 písm. b téhož sazebníku zpoplatněno částkou 1.000 Kč.

¹⁴⁷ Např. udělení licence k nakládání s vysoce nebezpečnými látkami je dle položky 23 písm. c sazebníku správních poplatků (příloha zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích) zpoplatněno částkou 1.000 Kč; udělení licence pro výkon činnosti odborného lesního hospodáře je dle položky 87 písm. d téhož sazebníku zpoplatněno částkou 100 Kč.

¹⁴⁸ Např. přijetí žádosti o registraci osoby podnikající v ekologickém zemědělství je dle položky 94 písm. c sazebníku správních poplatků (příloha zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích) zpoplatněno částkou 1.000 Kč; přijetí žádosti o registraci nebezpečné látky je dle položky 102 téhož sazebníku zpoplatněno částkou 20.000 Kč.

¹⁴⁹ Podle zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu v platném znění, ustanovení § 11 a násl.

- (ii) poplatky za vynětí pozemků určených k plnění funkcí lesa;¹⁵⁰
- (iii) odvody za kácení dřevin;¹⁵¹ nebo
- (iv) úhrady spojené s těžbou surovin.¹⁵²

3. ZVÝŠENÍ DANĚ

Pokud se týká **daňových znevýhodnění** určitých pro životní prostředí nepříznivých činností, nenajdeme jich v českém právním řádu mnoho. Jedním z těchto příkladů je ustanovení § 6 odst. 8 zákona č. 16/1993 Sb., o dani silniční, podle kterého se zvyšuje sazba silniční daně u vozidel registrovaných v České republice do 31. prosince 1989 o 15 %. Důvodem proč je u těchto vozidel zvýšená sazba daně je skutečnost, že tato vozidla znečišťují ovzduší podstatným způsobem, neboť nesplňují ani tzv. limity EURO 0.¹⁵³

Pokud se týká zavádění dalších negativních daní (které zatěžují vyšší sazbou daně neekologické činnosti a produkty) do našeho právního systému, je třeba zmínit existenci směrnice Rady 2003/96/EC, kterou se restrukturalizují rámcové předpisy ES o zdanění energetických produktů a elektřiny. Tato směrnice stanoví minimální sazby spotřebních daní z minerálních olejů, pevných paliv, zemního plynu a elektřiny. Novela této směrnice stanovila pro nově přistoupiční státy (tedy i ČR) přechodné období během kterého musí harmonizovat svou legislativu s touto směrnicí. Pro Českou republiku z toho vyplývá, že od 1.1.2008 zde budou muset být zavedeny nové spotřební daně (z pevných paliv, zemního plynu a elektřiny), které vzhledem k povaze věcí, které zdaňují, budou mít zásadní význam z hlediska ochrany životního prostředí, neboť se jedná o daňové zatížení spotřeby statků, které nejsou obnovitelné a jejichž spotřeba působí negativně na životní prostředí.¹⁵⁴

b) nástroje podpůrné (finančně pozitivní)

Tento typ nástrojů, na rozdíl od typu předchozího, funguje na principu zvýhodňování ekologicky šetrného chování. Dává tak znečišťovatelům jasný signál, že snaha o šetrný

¹⁵⁰ Podle zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon) v platném znění, ustanovení § 17 a násl.

¹⁵¹ Podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění, ustanovení § 9.

¹⁵² Podle zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon) v platném znění, ustanovení § 32a; podle zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích v platném znění, ustanovení § 4b.

¹⁵³ Viz důvodová zpráva k zákonu č. 102/2004 Sb., která novelizovala zákon č. 16/1993 Sb., o dani silniční, která toto ustanovení do zákona vložila.

¹⁵⁴ Boháč R.: *Ochrana životního prostředí v daňových zákonech*, Daně – odborný časopis pro daňové právo a praxi, LexisNexis CZ s.r.o. Praha, 10-11/2004, str.17 a 18.

přístup k životnímu prostředí otevírá možnosti k ušetření finančních prostředků (např. formou daňových úlev), ale také např. možnost čerpat různé granty nebo dotace z účelových fondů ochrany životního prostředí.

Se snahou o zavedení ekologicky šetrných technologií (např. na principu BAT¹⁵⁵), použitím ekologicky vhodných surovin a důrazem na environmentálně nezávadnou likvidaci odpadů jsou pochopitelně spojeny zvýšené náklady (např. na výstavbu čistícího zařízení). Tato ekologická opatření tak ekonomicky znevýhodňují subjekty, které je zavádějí, neboť je musejí financovat z vlastních zdrojů. Jak již bylo ale mnohokrát zdůrazněno, je zájem na ochraně a zachování zdravého životního prostředí zájmem celospolečenským, takže pokud se někteří znečišťovatelé snaží o snížení negativního dopadu své činnosti na životní prostředí (např. zavedením ekologicky vhodnější technologie), měli by k tomuto kroku mít ještě nějaký „pádnější“ motiv než jen své čisté svědomí. Tímto motivem jsou právě ekonomické nástroje podpůrného charakteru (finančně pozitivní), které takové ekologicky vhodné chování finančně zvyhodňují.

Mezi nástroje podpůrné řadíme zejména:

- granty
- dotace a subvence
- daňová zvýhodnění (úlevy na daních, osvobození od daně)
- zvýhodněné půjčky a úvěry, příp. státní záruky

I. GRANTY, SUBVENCE A DOTACE

Nejběžnějšími nástroji z této skupiny jsou **granty**, **subvence** a **dotace**.¹⁵⁶ Zdroje těchto podpor leží v tuzemsku (nejdůležitějším jsou státní rozpočet a Státní fond životního prostředí, o kterém již bylo pojednáno v rámci funkcí ekonomických nástrojů¹⁵⁷) i v zahraničí (se vstupem do Evropské unie se otevřely možnosti čerpání prostředků z evropských strukturálních fondů, které ovšem zatím nejsou plně využívány¹⁵⁸). Společným znakem těchto nástrojů je jejich nenávratnost. Pokud tedy subjekt splní podmínky pro udělení dotace či

¹⁵⁵ Viz pozn. 82.

¹⁵⁶ Pro úplnost je třeba poznamenat, že zatímco dotace jsou jednorázové platby na pokrytí celkových nebo částečných nákladů na realizaci ekologických opatření, subvence jsou trvalé platby na částečné pokrytí nákladů spojených s poskytováním určité služby.

¹⁵⁷ Nejvýznamnějším příjemcem podpory z hlediska uvolněných finančních prostředků Fondu za rok 2005 bylo město Kašperské Hory s dotací 52,3 mil. Kč na ekologické zásobování teplem z centrální výtopy teplem (viz Výroční zpráva Státního fondu životního prostředí ČR 2005, str. 60).

¹⁵⁸ Z evropských fondů (Evropský fond pro regionální rozvoj a Fond soudržnosti) může Česká republika v letech 2007 – 2013 získat celkem 5 176,5 mil. EUR, které by měly výrazně přispět ke kvalitě života. Pro oblast životního prostředí to znamená zhruba 20 miliard korun ročně. Více viz návrh Operačního programu životní prostředí (www.env.cz).

podobné formy podpory a je mu udělena, pak v případě, že s ní naloží podle pravidel (tj. využije ji k financování programu, na který mu byla přidělena), není povinen takovou formu podpory vracet. Podpory z veřejných rozpočtů formou dotací jsou definovány obecně jako peněžně hodnotové výkony státu, které nejsou podloženy žádnou bezprostřední ekonomickou protislužbou a vedou pouze ke zvýšeným výdajům státu.¹⁵⁹ Navíc jsou tyto podpory osvobozeny od daně z příjmů.¹⁶⁰ V této souvislosti je třeba zmínit, že granty, subvence a dotace z veřejných zdrojů jsou omezeny právem Evropské unie v tom smyslu, že jejich udělování nesmí narušovat hospodářskou soutěž, rovné tržní podmínky nebo jakýmkoli způsobem destabilizovat evropský hospodářský prostor.

2. DAŇOVÁ ZVÝHODNĚNÍ

V rámci daňových předpisů jsou v České republice uplatňována **daňová zvýhodnění** v poměrně hojném počtu. Daň je povinnou platbou do veřejných rozpočtů, za kterou, na rozdíl od poplatku není získáváno ekvivalentní protiplnění. V soustavě českých daňových zákonů je daň jako ekonomický nástroj ochrany životního prostředí používána ve dvou formách. Jednou je tzv. pozitivní forma (která spočívá v zatížení ekologicky nešetrných činností zvýšenou sazbou daně – viz výše), druhou je tzv. negativní forma (která naopak zvýhodňuje ekologicky šetrné chování a činnosti slevou na dani, příp. osvobozením od daně).¹⁶¹ Funkci daňového zvýhodnění není třeba zvlášť vysvětlovat – jednoznačně je jí motivace subjektů k jednání v zájmu životního prostředí.

Vzhledem k velkému počtu různých daňových úlev a zvýhodnění v českém právním řádu se omezím pouze na jejich příkladný výčet v závislosti na jednotlivých daňových zákonech. Mezi nejvýznamnější daňové předpisy patří dozajista zákon č. 586/1992 Sb. o daních z příjmů. Ten např. v ustanovení § 4 odst. 1 písm. e osvobozuje od daně z příjmů fyzických osob příjmy z provozu malých vodních elektráren do výkonu 1 MW, větrných elektráren, tepelných čerpadel, solárních zařízení, zařízení na výrobu a energetické využití bioplynu a dřevoplynu, zařízení na výrobu elektřiny nebo tepla z biomasy a další.¹⁶² Osvobození od daně z příjmů¹⁶³ získaných z provozu těchto zařízení je snahou státu o jejich

¹⁵⁹ Srovnej Ritschelová I. a kolektiv: *Úvod do politiky životního prostředí*, Univerzita Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem, Fakulta životního prostředí 2002, str. 31.

¹⁶⁰ Viz ustanovení § 4 písm. t zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

¹⁶¹ Boháč R.: *Ochrana životního prostředí v daňových zákonech*, Daně – odborný časopis pro daňové právo a praxi, LexisNexis CZ s.r.o. Praha, 10-11/2004, str. 10.

¹⁶² Viz ustanovení § 4 odst. 1 písm. e zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

¹⁶³ Toto osvobození je však možné uplatňovat pouze v kalendářním roce, v němž byla tato zařízení poprvé uvedena do provozu a v bezprostředně následujících pěti letech (viz ustanovení § 4 odst. 1 písm. e zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů).

zatraktivnění, neboť, jak je patrné z jejich výčtu, jde o zařízení, jejichž provoz nepoškozuje životní prostředí. Podle zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitosti, ustanovení § 2 odst. 2 písm. b nejsou předmětem daně mimo jiné lesní pozemky, na nichž se nacházejí lesy ochranné¹⁶⁴ a lesy zvláštního určení,¹⁶⁵ což je opět odůvodněno jejich pozitivním vlivem na stav životního prostředí.

Daňová zvýhodnění se zdají býti poměrně významnou skupinou finančně pozitivních ekonomických nástrojů. Jejich význam (měřeno jejich motivačním efektem) však není příliš velký. Pravdou je, že systém daní je nastaven tak, že případná volba mezi daňově sice zatíženou, ale jinak výhodnější (rychlejší, pohodlnější) variantou chování a daňově sice zvýhodněnou, ale jinak neefektivní (pomalejší, méně komfortní) variantou chování, vyznívá jednoznačně ve prospěch varianty první.

c) nástroje tržně orientované

Na rozdíl od ekonomických nástrojů finančně negativních, působících na principu ekonomického zatížení ekologicky nešetrných činností, a od ekonomických nástrojů finančně pozitivních, které fungují na základě ekonomického zvýhodnění chování šetrného k životnímu prostředí, princip působení tržně orientovaných ekonomických nástrojů spočívá v tom, že vytvářejí trh, který napomáhá snižování negativního dopadu některých činností na životní prostředí. Jedná se tedy o nástroje, které umožňují fungování trhu v oblasti, ve které by se tržní principy „přirozenou“ cestou nemohly nikdy uplatnit vzhledem k podstatě tam obchodovatelných komodit, tj. přírodních zdrojů, které (jak již bylo vysvětleno výše) mají ve většině případů charakter tzv. veřejných statků.

Nástroje této skupiny patří mezi relativní novinku mezi nástroji ochrany životního prostředí. Jde o skupinu značně nestejnorodou, kde lze jen stěží určit nějaký společný znak. Každý z nástrojů této skupiny vytváří trh pro jiný typ komodit, a působí tak na stav životního prostředí jiným způsobem. Z hlediska politiky životního prostředí lze považovat všechny dále uvedené nástroje za tržně orientované nepřímé nástroje, které nejsou založeny ani na zákazech

¹⁶⁴ Lesy ochranné definuje zákon č. 289/1995 Sb., o lesích v ustanovení § 7 jako lesy na mimořádně nepříznivých stanovištích (sutě, kamenná moře, prudké svahy apod.), vysokohorské lesy pod hranicí stromové vegetace chránící níže položené lesy a lesy na exponovaných hřebenech nebo lesy v klečovém lesním vegetačním stupni.

¹⁶⁵ Tamtéž, ustanovení § 8 definuje lesy zvláštního určení jako lesy v pásmech hygienické ochrany vodních zdrojů I. stupně, lesy v ochranných pásmech zdrojů přírodních léčivých a stolních minerálních vod a lesy na území národních parků a národních přírodních rezervací.

ani na příkazech, ale na motivaci, jejímž podkladem je informovanost a odpovědnost vůči životnímu prostředí.

Tak jako všechny nástroje nepřímé regulace, dávají i tržně orientované nástroje subjektům možnost volby, která primárně závisí na jejich ekonomické zainteresovanosti. U tržně orientovaných nástrojů k tomuto ještě přistupují mechanismy trhu, byť uměle vytvářené, které mají podpořit volbu subjektů tohoto trhu ve prospěch ekologického chování, a ve výsledku vést ke snížení negativního dopadu některých výrobků či činností na životní prostředí.

Mezi nástroje tržně orientované bývají nejčastěji zařazovány:

- ekologické značení (ecolabeling)
- zálohové systémy
- obchodovatelná povolení
- environmentální pojištění

1. EKOLOGICKÉ ZNAČENÍ VÝROBKŮ

V případě **ekologického značení výrobků** jsou předmětem trhu výrobky, které mají nižší celkový negativní dopad na životní prostředí, než výrobky s nimi alternativní, tzn. výrobky určené k témuž účelu. Šetrnost výrobku k životnímu prostředí je posuzována nejen z hlediska jeho užívání a výroby, ale z hlediska celého životního cyklu výrobku, tzn. od získání surovin, přes jejich spotřebu, vlastní výrobu, distribuci, užití, případné opětovné použití včetně konečné likvidace.¹⁶⁶

Ekoznačka tak vytváří stimul pro výrobce, aby se orientovali na produkci výrobků s menším dopadem na životní prostředí (což souvisí s výrobkově orientovanou environmentální politikou, zaváděním nejlepších dostupných technologií atd.). To pochopitelně může fungovat pouze ve společnosti, která si uvědomuje nutnost ochrany životního prostředí a je ochotna k němu přispět právě například upřednostňováním výrobků označených příslušným logem. V případě tohoto nástroje tak hraje společnost (ve smyslu kupní síly) a její postoj k životnímu prostředí důležitou roli. Bez aktivní účasti veřejnosti, která se soustředí na koupi ekologicky šetrných výrobků, by neměl kdo pozitivně působit na výrobce těchto produktů a celý systém trhu ekologicky šetrných výrobků by selhal.

První program na udílení jednotné ochranné známky pro výrobky, jež prokazatelně šetří životní prostředí, byl přijat v roce 1977 v Německu (značka „Modrý anděl“), v současné

¹⁶⁶ Více viz Remtová K.: *Trvale udržitelný rozvoj a strategie ochrany životního prostředí*, MŽP ČR a VŠB-TU Ostrava, Program Phare 1996, str. 83 – 86.

době má své národní programy již více než 25 zemí. V České republice byl ecolabeling zaveden v dubnu 1994 (na základě vládního usnesení č. 159/93) pod názvem „Národní program označování výrobků ochrannou známkou Ekologicky šetrný výrobek“.¹⁶⁷ V současné době má tento program 39 výrobních kategorií a označeno zatím bylo cca 230 výrobků od 72 českých i zahraničních výrobců. Svou ekoznačku – „The Flower“ má i Evropská unie. Udělují ji všechny státy EU a čeští výrobci ji mají možnost získat od 1. května 2004.¹⁶⁸

Otázka, do jaké míry může systém ekoznačení přispět k ochraně životního prostředí, souvisí mimo jiné s procesem jejího získávání. Je nutné, aby tento proces byl co nejtransparentnější (pod dohledem státu), aby nedocházelo k tomu, že ekoznačku ponosou i výrobky, které nesplňují předepsaná kritéria. Jiným problémem, se kterým se ekoznačení potýká i v České republice, je přístup k těmto výrobkům ze strany spotřebitelů i prodejců (často je nutné tyto výrobky aktivně vyhledávat, nebývají v běžných obchodech k dostání a i když jsou, tak chybí informační či reklamní kampaně, které by napomohly k rozšíření povědomí o těchto výrobcích mezi spotřebiteli).

Je nesporné, že pokud je zde možnost nahradit výrobek k životnímu prostředí nešetrný výrobkem z tohoto hlediska o mnoho hodnotnějším, měla by ekoznačka plnit funkci motivačního tržního nástroje spolehlivě. Zároveň je ale nutné, aby byl dostatečný zájem ze strany veřejnosti o ekologické výrobky (což mimo jiné souvisí i s informovaností spotřebitelů). Promítnutí těchto preferencí do tržní politiky a následně do strategie podniků směrem k ekologicky šetrné výrobě je možno považovat za hlavní smysl programů označování ekologicky šetrných výrobků.

2. ZÁLOHOVÉ SYSTÉMY

Na rozdíl od ekoznačení, kde jsou předmětem trhu výrobky, které mají nižší negativní dopad na životní prostředí, jsou u **zálohových systémů** předmětem trhu výrobky, které je třeba po použití ze spotřební sféry odebrat, aby mohly být buď odborně zneškodněny

¹⁶⁷ Systém získání ekoznačky v ČR funguje na principu uzavření licenční smlouvy o poskytnutí práva k užívání ochranné známky „Ekologicky šetrný výrobek“ mezi žadatelem a českou informační agenturou životního prostředí CENIA, která ekoznačky propůjčuje (na základě kladného rozhodnutí ministra životního prostředí). Při podávání přihlášky se platí jednorázový registrační poplatek, jímž se hradí náklady spojené s posouzením přihlášky a poskytnutím práva k užívání ochranné známky. V současné době činí poplatek 20.000 Kč (ve srovnání s ostatními zahraničními systémy ekoznačení má český program nejnižší poplatky, protože ve většině ostatních zemí se odvádí ještě roční poplatky, stanovené procenty z obratu výrobku).

¹⁶⁸ První českou firmou, která získala evropskou ekoznačku je společnost Hybler Textil Semily (tisková zpráva Ministerstva životního prostředí ze dne 7. března 2005). Seznam výrobků a služeb, které získaly ekoznačku EU, je možné najít na www.eco-label.com.

(v případě, že se po použití stávají nebezpečným odpadem) nebo znovu použity (ať již se jedná o použití bez nutnosti přepracování nebo je možné opětovně použít materiál).

Na rozdíl od většiny ekonomických nástrojů tržního typu, kde je ekonomická motivace určena převážně znečišťovatelům – výrobcům, zde je ekonomická stimulace určena spotřebitelům. Na ty totiž dopadá povinnost finančně se podílet na recyklaci či zneškodnění těchto výrobků, a to obvykle formou zálohy, kterou zaplatí při koupi výrobku a kterou po vrácení použitého výrobku obdrží nazpět (např. skleněné lahve) nebo formou přírázky k ceně výrobku, která je určena na financování profesionální likvidace takových výrobků a není tudíž vratná (např. tzv. PET lahve či aluminiové plechovky).

Zálohové systémy vytvářejí potřebné předpoklady pro racionální recyklaci vybraných výrobků tím, že zabezpečí stažení takových výrobků od spotřebitelů (pomocí vratné zálohy) a soustředí je na vhodných místech a zároveň vytvoří určité finanční zdroje na jejich nezávadnou likvidaci. Pokud se ukáže recyklace těchto výrobků ekonomicky účelná, tj. dostatečně efektivní, tržní mechanismus sám zabezpečí zájem podnikatelů o podíl na tomto trhu.¹⁶⁹

Zálohové systémy patří ve světě mezi poměrně rozšířené nástroje ochrany životního prostředí. Vzhledem k postupnému přechodu od nástrojů reaktivních (jejichž účelem je napravit již vzniklé škody na životním prostředí) k nástrojům preventivním (které jsou určeny k zamezení budoucích škod na životním prostředí) lze očekávat, že zálohové systémy budou dále využívány a zdokonalovány, neboť jde podstatě o nástroj preventivní strategie.

3. OBCHODOVATELNÁ POVOLENÍ

Podstatou systému obchodování s emisními povolenkami je převod individuálních neobchodovatelných emisních povolení (stanovených např. emisními limity) do podoby obchodovatelných emisních povolenek. Cílem tohoto systému je na základě nabídky a poptávky minimalizovat celkové náklady na snižování emisí.

Předmětem trhu u **obchodovatelných povolení** jsou povolenky na znečišťování, poškozování, či exploataci životního prostředí. Pro srozumitelnost následujícího výkladu je nutno učinit vysvětlující poznámku k rozdílu mezi pojmy „povolení“ a „povolenka“. Termíny „povolení“ (*permit*) a „povolenka“ (*allowance*) bývají často užívány jako synonyma, nicméně to není úplně přesné. Povolení je individuální správní akt (rozhodnutí) vydaný státním orgánem znečišťovateli na jeho žádost, kterým se povoluje vypouštění stanoveného množství

¹⁶⁹ Srovnej Štěpánek Z.: *Ekonomické nástroje politiky životního prostředí ČR dnes a zítra*, Příloha zpravodaje MŽP 12/1996, str. VI.

znečištění (emisi). Povolenka je majetková hodnota odpovídající právu znečišťovatele vypustit přesně stanovené množství emisí. Povolenka je tedy vyjádřením práva znečišťovat, které je přenosné (obchodovatelné).

Systémy obchodování s povolenkami jsou nejvíce využívány v oblasti ochrany ovzduší (zejména pro CO₂, SO₂, NO_x, těkavé organické látky), ale v některých státech se používají i v jiných oblastech (ochrana vod,¹⁷⁰ rybníkářství,¹⁷¹ nebo hospodaření s půdou¹⁷²), obvykle však bývají vydávány jen pro jednu škodlivinu, resp. pro jeden druh znečištění a pro jednu složku životního prostředí.

Přestože se obchodovatelná povolenky uplatňují při ochraně celé řady složek životního prostředí a mají řadu forem, princip jejich fungování, jejich konstrukce a hlavní charakteristiky jsou společné.

Předpokladem zavedení a efektivního fungování systému obchodovatelných povolenek je primární stanovení těchto parametrů:

- (i) složky životního prostředí, resp. škodliviny, pro kterou budou obchodovatelná povolenky zavedeny (teoreticky lze zavést tento nástroj pro většinu znečišťujících látek, prakticky je však tento rozsah omezen na jednu nebo několik škodlivin);
- (ii) oblasti, ve které budou obchodovatelné povolenky zavedeny (tato oblast může zahrnovat několik místních znečišťovatelů, město, region či území celého státu, nebo mít mezinárodní rozměr; velikost tohoto území pak určuje zda se bude jednat o systém regionální, národní či mezinárodní);
- (iii) přijatelné (resp. maximální) úroveň určité znečišťující aktivity (tzv. přijatelná výchozí úroveň znečišťování) a postupu, jakým bude tato úroveň postupně snižována;
- (iv) způsobu přidělení výchozích povolenek jednotlivým znečišťovatelům působícím ve vybrané oblasti (zpravidla se v první etapě přidělí stávajícím znečišťovatelům povolený objem znečištění bezplatně – tzv. grandfathering, a to ve formě povolenek, se kterými lze obchodovat, tzn. lze je prodávat a nakupovat na emisním trhu, a to na základě rozsahu emisí jednotlivých znečišťovatelů; v dalších etapách pak lze přidělovat povolenky za poplatek, případně je možno využít jednorázových či pravidelně se konajících aukcí);

¹⁷⁰ Zejména v USA (Wisconsin – řeka Fox, Colorado – nádrž Dillon, Severní Karolína – řeka Tar-Pamlico), Austrálie (Nový Jižní Wales – řeka Hunter – obchodování se salinitou). (zdroj: Jílková J.: *Daně, dotace a obchodovatelná povolení – nástroje ochrany ovzduší a klimatu*, IREAS, Praha 2003, str. 96 a 97)

¹⁷¹ Austrálie (4 druhy), Kanada (14 druhů), Island (16 druhů), Nizozemí (4 druhy) a Nový Zéland (33 druhů). (zdroj: tamtéž)

¹⁷² USA – ochrana piniových lesů, ochrana a obnova povodí jezera Tahoe, Francie – ochrana krajiny Alp aj. (zdroj: tamtéž)

- (v) vytvoření trhu a stanovení pravidel obchodování s povolenkami (trh a pravidla obchodování musí odpovídat jednak zvolené formě obchodovatelných povolenek, jednak zájmům politiky životního prostředí, resp. sledovaným environmentálním cílům; mimo jiné je třeba stanovit, kdo bude mít přístup na tento trh, zda budou mít nějaké subjekty právo přednostního nákupu a další formální náležitosti).

Pro systémy obchodovatelných povolenek jsou charakteristické horizontální tržní vztahy, které navazují jednotliví znečišťovatelé mezi sebou s cílem minimalizovat výdaje nutné k dosažení stanovené a státem požadované kvality životního prostředí v dané oblasti.

Bezplatné přidělení povolenek stávajícím znečišťovatelům do jisté míry znevýhodňuje znečišťovatele, kteří vstupují do systému až po jeho zavedení a spuštění (tzv. nové zdroje). Ti totiž již na bezplatné přidělení povolenek nemají nárok a musejí si povolenky nakoupit od ostatních účastníků emisního trhu. Nicméně toto uspořádání je logické, neboť pokud by tomu tak nebylo a každý nový zdroj by měl nárok na přidělení povolenek zdarma, neplnil by tento nástroj svou funkci. Množství povolenek by v první etapě mělo odpovídat maximálně součtu emisí všech znečišťovatelů v dané oblasti v době, která je použita pro výpočet přidělovaného množství a v následujících etapách (v dalších obchodovacích obdobích) by počet povolenek měl být postupně snižován a tím by mělo docházet i ke snižování celkového rozsahu znečištění a zlepšování stavu životního prostředí.

Výhodou systému obchodovatelných povolenek je, že jednotlivé subjekty mohou díky tomuto systému zvolit pro ně ekonomicky optimální variantu své ekologické strategie. Mohou se rozhodnout, jaké náklady vynaloží na snížení znečištění, a pokud se dostanou pod objem emisí, který jim byl přidělen, mohou tento rozdíl na trhu prodat jiným znečišťovatelům, kterým naopak zvolili variantu opačnou, totiž překročit přidělený limit a chybějící povolenky dokoupit.

Jelikož obchodování s emisními povolenkami funguje na principech trhu, musí zde docházet k setkávání nabídky a poptávky, aby takový trh mohl být vůbec funkční a dále se rozvíjet. Zároveň jsou však systémy obchodovatelných emisních povolenek řazeny mezi ekonomické nástroje ochrany životního prostředí tržního typu, z čehož vyplývá, že zde musí existovat nějaká ekonomická stimulace. Povolenky, které jsou vlastně určitým typem cenného papíru, v sobě nesou právo na určitý objem znečišťující aktivity. Pokud tedy znečišťovatel určitou část svých povolenek ušetří (např. tím, že investuje do zařízení na snižování emisí nebo tím, že určitou svou činnost omezí), pak může takto ušetřené povolenky prodat na speciální burze (která funguje na v zásadě stejných zásadách jako burzy cenných papírů) jiným znečišťovatelům, kteří nebyli ve snižování emisí tak úspěšní. Vytváří se tak elastický

trh obchodovatelných emisních povolenek, jehož prostřednictvím se naplňuje silná motivační funkce celého systému emisních povolenek, která je ještě zdůrazněna efektivním využitím vložených prostředků ze strany znečišťovatelů. Možnost prodat nevyužité povolenky na trhu a získat tak dodatečný výnos vytváří dostatečný ekonomický stimul pro znečišťovatele k provádění opatření ke snížení emisí.

Přínosem po zavedení obchodovatelných povolenek pak není pouze úspora nákladů, ale mnohdy i rychlejší a účinnější snížení emisí, než předpokládala administrativní opatření. Nesmírně důležitým předpokladem pro správné fungování tohoto ekonomického nástroje je jasné definování podmínek trhu předem a co nejmenší zasahování státních orgánů do vlastního fungování trhu. Povolenky mohou představovat nejenom oprávnění k emisím, ale též finanční aktivum, které se může stát předmětem investování či spekulativních obchodů. Vstup na trh by tak neměl být nijak omezen a měl by být umožněn i jiným subjektům než jsou znečišťovatelé. Tím, že je trh zcela otevřený a nákup povolenek je umožněn i takovým subjektům jako jsou ekologické organizace, soukromé osoby, ale například i státní orgány, je možné uskutečnit dodatečné omezení emisí či zvýšení ceny povolenek jejich prostým nákupem těmito subjekty.¹⁷³

Systému obchodovatelných povolenek je věnována celá třetí část této práce, ve které je rozebrán systém obchodování s emisními povolenkami nejenom v České republice, ale jsou zde naznačeny také jeho mezinárodní a evropské souvislosti.

4. ENVIRONMENTÁLNÍ POJIŠTĚNÍ

Environmentální pojištění má mezi tržními nástroji zvláštní postavení. Nejedná se totiž o tržní nástroj v pravém slova smyslu, neboť jeho podstatou není vytváření trhu, ale ocenění potencionálních environmentálních ztrát a v určení pravděpodobnosti, se kterou by k nim mohlo dojít a v následném přenosu takto stanoveného rizika na specializovaný podnikatelský subjekt – pojišťovací společnost.

V současné době se ustupuje od konceptu povinného pojištění pro všechny subjekty, které významným způsobem ohrožují životní prostředí, a přechází se ke koncepci ekologického pojištění na dobrovolné bázi. Tím, že se postupně vyvíjí legislativa, která stanovuje odpovědnost za ztráty na životním prostředí¹⁷⁴ (a to na základě absolutní odpovědnosti znečišťovatele), jsou zároveň vytvářeny podmínky pro možnost dotčených

¹⁷³ Více k principům fungování trhů s emisními povolenkami viz Jílková J.: *Daně, dotace a obchodovatelná povolení – nástroje ochrany ovzduší a klimatu*, IREAS, Praha 2003, str. 96 a násl. nebo Moldan B. a kol.: *Ekonomické aspekty životního prostředí*, Karolinum, Praha 1997, str. 64 a 65.

¹⁷⁴ Viz poznámky 22 a 23.

subjektů dobrovolně se pojistit a tak čelit nebezpečí, že případná kompenzace jimi způsobené ztráty na životním prostředí (která může dosáhnout značné částky) bude na ně mít likvidační dopad.

Zároveň však tento systém vytváří jisté konkurenční prostředí (a nutno dodat, že ne mezi pojišťovny, ale mezi potencionálními pojištěnci – tj. znečišťovateli), protože je jisté pro pojišťovací společnost atraktivnější takový znečišťovatel, který přistupuje k nebezpečí způsobení ekologických ztrát zodpovědně, než ten, který bere environmentální opatření jako nutné zlo. Celý systém dobrovolného ekologického pojištění tak zvýhodňuje znečišťovatele, kteří se snaží omezit nebezpečnost svých aktivit pro životní prostředí na minimum, protože pro ty je potom snazší uzavřít pojistnou smlouvu. V zásadě se dá říci, že pojišťovací společnosti zde působí ve prospěch životního prostředí, neboť (pochopitelně ve vlastním zájmu) vyžadují od svých pojištěnců záruky, že minimalizovali nebezpečí vzniku pojistné události (tj. ekologické ztráty), a tím je nutí k zavádění modernějších, spolehlivějších a bezpečnějších technologií.

K rozšíření dobrovolného ekologického pojištění je však třeba zdokonalit a sjednotit legislativu upravující odpovědnost za ztráty na životním prostředí a stanovit jasná pravidla pro fungování celého systému, nicméně se domnívám, že environmentální pojištění jako jeden z tržně orientovaných ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí má pro znečišťovatele značnou motivační funkci a má před sebou velkou budoucnost.

Shrnutí

Je nesporné, že význam a množství ekonomických nástrojů v oblasti ochrany životního prostředí roste, a to zejména v posledním desetiletí. Tento nárůst oblíbenosti ekonomických nástrojů vede k rozšiřování jejich použití téměř do všech oblastí ochrany životního prostředí. Je však nutné si uvědomit, že i když ekonomické nástroje fungují na principu ekonomické stimulace subjektů a na principu tržních mechanismů a vytvářejí trh pro komodity, pro které by přirozenou cestou trh nemohl ani vzniknout (tj. pro přírodní zdroje) a nepůsobí tedy na základě přímého mocenského donucení, ale prostřednictvím ekonomické kalkulace, což se v systému tržní ekonomiky jeví jako ideální varianta, nelze na ně spoléhat jako na univerzální metodu ochrany, která je použitelná pro všechny problémy životního prostředí, kdekoli a kdykoli.

Ekonomické nástroje jsou součástí souboru nástrojů ochrany životního prostředí a nemohou nahradit ostatní metody. Velmi často jsou neúčinnější právě pokud jsou používány v kombinaci s ostatními metodami, na což se v rámci snahy o co nejširší použití těchto nástrojů nepřímé regulace zapomíná. Ekonomické nástroje jsou nástroje s velkým potenciálem co se týká jejich budoucího využití a počet oblastí ve kterých fungují se bude jistě i nadále rozšiřovat. Jejich existence je však vázána na jejich právní základ. Stejně tak jako je tomu u všech ostatních nástrojů ekologické politiky. A stejně jako jiné nástroje ekologické politiky musí být i tyto nástroje v konečném důsledku uzákoněny standardním legislativním procesem a obhájeny prostřednictvím politické sféry.

Právní základ ekonomických nástrojů, který je nezbytný pro jejich existenci, však může, do jisté míry, způsobit jejich nižší účinnost. Je otázkou, jakého rozsahu by měla dosáhnou úloha právních nástrojů (ve smyslu legálního zavedení ekonomických nástrojů) v případě omezení či rozšíření možností trhu umožněného právě ekonomickými nástroji (zejména tržního typu). Pokud chceme zabezpečit co možná nejvolnější variantu trhu, jehož předmětem jsou přírodní statky, pak jistě nebude na místě „sešněrovat“ takový trh příliš rigidnímu pravidly. Na druhou stranu není dobré zcela se spoléhat na tržní mechanismy, byť v jiných oblastech jsou mnohokrát vyzkoušené (v případě trhu s přírodními zdroje jde přeci jen o trh umělý, vytvořený právě působením tržních ekonomických nástrojů), takže by právní rámec měl být dostatečně určitý, aby nebylo pochyb o možnostech rozpínání ekonomických nástrojů v tomto rámci. To pochopitelně platí i pro všechny další typy ekonomických nástrojů.

Hlavní výhodou ekonomických nástrojů je bezesporu to, že jsou založeny na možnosti volby chování znečišťovatelů. Fungují tedy spíše na základě povzbuzování či odrazování od jistých druhů chování než na donucování. Z tohoto důvodu jsou považovány za méně autoritativní a nátlakové než nástroje direktivního typu jako jsou předpisy a nařízení. Vedlejší výhodou ekonomických nástrojů je, že nechávají jedince či podniky svobodně reagovat a nevyžadují, aby se každý choval stejným způsobem bez ohledu na okolnosti či podmínky, ve kterých se nachází.¹⁷⁵ Ekonomické nástroje podporují různorodost řešení a experimentování.

Nevýhodou ekonomických nástrojů, která přímo vyplývá z předchozího odstavce je skutečnost, že vzhledem k tomu, že ekonomické nástroje mají pouze doporučující nikoli donucující charakter, nemohou nikdy změnit chování všech. Jednoznačně to vyplývá

¹⁷⁵ Levett R.: *Ekonomické nástroje naplňování politiky péče o životní prostředí*, Příručka ICLEI pro řízení záležitostí životního prostředí určená orgánům místní správy a samosprávy v České republice, svazek 6, ICLEI (The International Council for Local Environmental Initiatives) 1999, str. 5.

i z hlavního znaku ekonomických nástrojů, kterým je možnost volby. Žádný, ani sebelepší ekonomický nástroj nedonutí všechny znečišťovatele k volbě ekologicky vhodnější varianty chování. Pak by to již nebyl ekonomický nástroj založený na možnosti volby, ale nástroj přímé regulace. Ekonomické nástroje jako nástroje nepřímé regulace nejsou tedy použitelné v případech, kde je nutné, aby se všechny subjekty chovaly stejně. V těchto případech je jistě vhodnější použít nástroje přímé regulace – předpisu, nařízení či limitu.

Aby mohly ekonomické nástroje plně působit na znečišťovatele, je nutná jejich integrace mezi další nástroje ekologické politiky, zejména nástroje administrativně právní. Pokud jsou ekonomické nástroje zakládány izolovaně, bez provázanosti mezi sebou a bez sjednocujícího principu, bez návaznosti na ostatní nástroje, pak dochází k tomu, že celý systém správně nefunguje. Založení každého ekonomického nástroje je složitý a svízelný odborný i legislativní proces, ve kterém se střetává mnoho různých, často zcela rozdílných názorů, podnikatelských zájmů i politických koncepcí, je proto ku prospěchu věci, když je možnost a nutnost zavedení takového nového nástroje předem projednána s co nejširším spektrem potencionálně zainteresovaných subjektů, ať již se jedná o průmyslové podniky, ekologické organizace nebo správní aparát. Čím pečlivěji je vyjednána podpora pro zavedení nového ekonomického nástroje nebo rozšíření stávajícího i do jiných oblastí, tím lépe bude pak takový nástroj využíván a tím více bude sloužit svému účelu – ochraně životního prostředí.

Aby však bylo možné aplikovat ekonomické nástroje na řešení problémů životního prostředí, je nutné nejprve dosáhnout určitých předpokladů, které umožní fungování systému ekonomických nástrojů v celé jeho šíři. Mezi tyto předpoklady¹⁷⁶ patří (i) **co nejméně deformované tržní prostředí** a možnost subjektů nezávisle se rozhodovat podle tržních podnětů a na základě vlastní úvahy, (ii) **jasně vymezená vlastnická práva** (statky životního prostředí s nejasně přiřazenými vlastnickými právy přímo lákají k bezplatnému použití; na druhé straně nelze zapomenout na to, že většina přírodních zdrojů má charakter veřejných statků a klasická teorie vlastnických práv je zde tudíž neuplatnitelná), (iii) dalším stěžejním předpokladem funkčnosti ekonomických nástrojů je **finanční motivace znečišťovatelů** (ať již pozitivní či negativní), což zejména u poplatků za čerpání přírodních zdrojů není obvykle splněno a (iv) **nepřímé působení státní autority**, které vyplývá z definice ekonomických

¹⁷⁶ Více viz Štěpánek Z.: *Potřeba státní politiky životního prostředí*, Zpravodaj MŽP 6/1997, str. 18.

nástrojů jako nástrojů nepřímé regulace, které fungují na principu povzbuzování či odrazování od jistých druhů chování podle jejich vlivu na životní prostředí.

Současně s vytvořením výše jmenovaných předpokladů je pro správné použití ekonomických nástrojů třeba určit hodnotící kritéria, která budou aplikovatelná na všechny ekonomické nástroje a která pomohou při rozhodování, který ekonomický nástroj bude pro řešení daného problému optimální (a zdali vůbec nějaký). Tato hodnotící kritéria jsou také nezanedbatelnou součástí procesu vyjednávání zavedení nových ekonomických nástrojů či zpřísnění již existujících se všemi subjekty, kterých by se takový proces či jeho výsledek mohl dotknout.

Takovými kritérii, které je třeba vzít v úvahu při výběru adekvátního ekonomického nástroje a která jsou schopna ovlivnit účinnost a funkčnost takového nástroje jsou: (i) **ekologická účinnost** (toto kritérium vyjadřuje míru schopnosti ekonomického nástroje přispět k dosažení požadovaného cíle – zlepšení stavu životního prostředí), (ii) **ekonomická efektivita** (vyjadřuje rozsah, v jakém je daný ekonomický nástroj schopen zajistit cenově přijatelnější řešení environmentálního problému v porovnání s jinými nástroji ochrany životního prostředí; ekonomická teorie spatřuje největší výhodu ekonomických nástrojů v jejich schopnosti minimalizovat náklady znečišťovatelů vynaložené na snížení znečištění; ekonomické nástroje jsou odborníky z oblasti ekonomie životního prostředí považovány za nejúčinnější ze všech nástrojů ekologické politiky), (iii) **administrativní náklady a výdaje znečišťovatelů** (zavádění každého nového nástroje sebou nese jisté výdaje na administrativu, která bude odpovědná za aplikaci takového nástroje v praxi a jeho vynucování a zároveň zde vznikají náklady na straně znečišťovatelů, kteří se musejí přizpůsobit nové situaci; složitost zaváděného nástroje a jeho vlastnosti pak ovlivňují konečnou výši nákladů, kterou budou muset všechny jmenované subjekty vynaložit, a která ve výsledku spoluurčuje ekonomickou efektivitu daného nástroje), (iv) **výnos** (každý ekonomický nástroj pracuje na principu ekonomické motivace znečišťovatelů, některé – zejména daně a poplatky – navíc tvoří příjem státního rozpočtu či státních fondů životního prostředí; výše tohoto příjmu má pak nemalý vliv na oblíbenost daného nástroje a snahu o jeho rozšíření do dalších oblastí ochrany životního prostředí), (v) **dopad na ekonomiku** (do této kategorie patří mimo jiné vliv nástroje na stabilitu cen a cenovou hladinu, zaměstnanost, obchod a průmysl a další makroekonomické ukazatele, ale také vliv na rozvoj vědy a výzkumu, vývoj nových technologií apod.) a (vi) **pozitivní vliv na přístup k životnímu prostředí** (mezi tyto tzv. „měkké efekty“ patří kladný vliv na postoj veřejnosti k otázkám ochrany životního prostředí, změna chování spotřebitelů směrem k ekologicky šetrným výrobkům prostřednictvím různých informačních

akcí, podpora ze strany ekologických organizací apod.). Detailní analýzou všech těchto kritérií vztahujících se ke konkrétnímu nástroji ve všech jejich souvislostech pak můžeme určit, jak bude daný nástroj efektivní a do jaké míry je schopen zajistit snížení znečištění životního prostředí v oblasti, pro kterou je určen, jak bude jeho zavedení přijato všemi subjekty ochrany životního prostředí, jaký bude jeho dopad na veřejné rozpočty a jak jeho zavedení ovlivní ekonomickou situaci znečišťovatelů.

Kapitola 4.

PRINCIPY UPLATŇOVÁNÍ NÁSTROJŮ **POLITIKY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ**

Politika životního prostředí disponuje celou řadou nástrojů a metod k prosazování svého cíle, kterým je ochrana životního prostředí. Strategie používání těchto nástrojů prochází v posledních dvou až třech desetiletích změnou, která bývá nazývána „ozeleňováním“ politiky. Ochrana životního prostředí se stává jedním z předních témat politických programů vlád (tento trend jistě souvisí i s posilováním postavení „zelených“ politických stran, pro něž je ochrana životního prostředí klíčovým bodem jejich programů) a tento vývoj se odráží i v propracovanosti metod a postupů používaných k prosazování této ochrany. Od doby vzniku politiky životního prostředí do současnosti bylo vyvinuto poměrně velké množství nástrojů, které fungují na různých principech a ovlivňují tak chování znečišťovatelů (a tím i stav životního prostředí) jiným způsobem. Od prvotních nástrojů přímé regulace přes rozličné typy nástrojů nepřímé regulace založených na ekonomické stimulaci až po různé kombinace těchto metod a v poslední době stále více diskutovaných metod dobrovolné ochrany životního prostředí s co nejširším zapojením veřejnosti v roli garanta dodržování těchto dobrovolně převzatých závazků ze strany znečišťovatelů.

Skutečnost, že zde existuje velké množství nástrojů ochrany životního prostředí, však ještě neznamená, že bylo dosaženo optimálního stavu a že ochrana životního prostředí je zaručena ve všech jejích oblastech. Řada nástrojů je využívána pouze částečně nebo je upřednostňována jejich fiskální funkce před funkcí motivační, nebo naopak v některých oblastech dochází k zesilování ochrany pomocí několika typů nástrojů, což ve výsledku paradoxně může působit kontraproduktivně, zatímco některé oblasti jsou ponechány zcela bez ochrany. Na druhou stranu je nezbytné poznamenat, že tak, jak se mění vztah veřejnosti

k problémům životního prostředí a jejich chápání, dostává se ochrana životního prostředí do popředí zájmu politických představitelů a stává se jedním z hlavních témat politických programů. Je však otázkou, do jaké míry jsou jednotlivé nástroje schopny zpomalit, zastavit, či dokonce zvrátit nepříznivý stav životního prostředí způsobený činností člověka a není-li nakonec již příliš pozdě.

S rostoucím zájmem o problémy životního prostředí způsobeným jejich eskalací v posledním půl století narůstá i množství nástrojů určených k jeho ochraně a způsobů jejich použití. I přes velkou variabilitu nástrojů environmentální politiky je možné v celém systému různých metod ochrany nalézt a definovat několik principů či technik, jejichž použití při aplikaci jakékoli strategie ochrany životního prostředí je klíčové pro její úspěch. Tyto principy (jedná se vlastně o aplikační techniky¹⁷⁷) by měly, při jejich správném použití, zaručit maximální efektivitu zvolené strategie environmentální ochrany.

Princip I. – Pluralita nástrojů a subjektů

Tento princip je založen na skutečnosti, že v reálném světě se najde velice málo situací, kdy stačí k dosažení požadovaného cíle jenom jeden jediný nástroj. Každý nástroj má své silné stránky i své slabiny a žádný není schopen obsáhnout všechny environmentální problémy v celém jejich rozsahu. Nejlepšího výsledku je možné dosáhnout vhodnou kombinací nástrojů (někdy bývá v této souvislosti hovořeno o „*nástrojovém mixu*“¹⁷⁸), které navzájem vyruší svoje slabiny a posílí tak celkový účinek. Je však třeba si uvědomit, že ne všechny nástroje lze účinně kombinovat a že použití velkého množství nástrojů k jednomu cíli nemusí být vždy ku prospěchu věci. Problém je však určit, které nástroje lze v praxi kombinovat a zesílit tak jejich efekt a které ne. To je způsobeno nejenom tím, že existuje nepřeborné množství možných kombinací, ale i nedostatkem relevantních informací o účinnosti jednotlivých nástrojů a jejich kombinací.

Stejná argumentace platí i pro pluralitu subjektů zapojených do ochrany životního prostředí. V současnosti je ve většině států okruh těchto účastníků omezen na znečišťovatele a státní orgány. Zapojení většího počtu účastníků jak z komerční sféry – bank, pojišťovacích společností, dodavatelů, odběratelů a dalších, tak z nekomerční oblasti – ekologické organizace, občanská sdružení, neziskové nevládní organizace – může výrazně přispět ke zvýšení efektivity dané strategie a účinnosti vybraného nástroje.

¹⁷⁷ Gunningham, N., Grabosky, P.: *Smart Regulation: Designing Environmental Regulation*, Oxford University Press 1998, UK.

¹⁷⁸ Tento termín pochází z anglického výrazu „*mixture of instruments*“.

Princip II. – Méně donucovat, více motivovat

U každého z nástrojů ochrany životního prostředí se dají určit dvě základní komponenty, které určují, jakým způsobem ten který nástroj působí na chování subjektů. Jsou jimi *normativnost* (ve smyslu přímého definování povinností) a *motivace* (tj. schopnost nástroje přinutit subjekty k jím předepsanému chování). Princip počátečního použití co nejméně „donucovacích“ metod ochrany souvisí s postupným odklonem od klasického pojetí státu (resp. státních orgánů) jako subjektu, který nařizuje, a znečišťovatelů jako pasivních příjemců pravidel určených státem. Pro prioritní preferenci volnějších (ve smyslu dobrovolných) metod ochrany hovoří několik důvodů. Například všechny direktivní nástroje mají vysokou úroveň normativnosti, ale zároveň nízkou úroveň motivace (vycházejí totiž z principu příkazů a zákazů a vyžadují od všech subjektů stejné chování pod pohrůžkou sankce v případě jejich neplnění). Pokud má být zajištěno plnění těchto povinností stanovených direktivními nástroji, je třeba existence rozvinutého systému administrativní kontroly jejich dodržování u každého jednotlivého znečišťovatele, což sebou nese nemalé finanční zatížení veřejných rozpočtů a v mnoha případech není ani v silách státních orgánů takovou kontrolu pravidelně vykonávat. Naproti tomu např. ekonomické nástroje nabízejí subjektům možnost volby mezi obvykle dvěma variantami chování a jejich normativnost je tedy na nízké úrovni, jejich úroveň motivace je však vysoká. Subjekty si mohou vybrat, zda přistoupí na ekologicky i ekonomicky výhodnější variantu (která je umožněna právě existencí ekonomického nástroje), nebo ne. Ekonomické nástroje dávají tedy znečišťovatelům jasný ekonomický signál a je na nich, zda se rozhodnou ho přijmout či nikoli. Méně intervenční prostředky také umožňují mnohem větší flexibilitu v reakci znečišťovatelů než metody přímé regulace.

Na druhou stranu je třeba si uvědomit, že v některých případech je použití nástroje přímé regulace (tedy nástroje, jehož normativnost je vysoká) na místě hned od počátku. Aplikaci principu méně donucovacích prostředků je však nutné mít na paměti i v těchto případech, protože je ve výsledku vždycky efektivnější se nejprve pokusit motivovat regulované subjekty k požadovanému chování a postupně zvyšovat tlak v případě neúspěchu tohoto postupu, než použít nejprve některého z direktivních nástrojů a posléze ho „změkčovat“ různými možnostmi úlev a výjimek, jak se v současné době často děje.

Princip III. – Model pyramidy

Tento princip úzce souvisí s předcházejícím principem prioritního použití méně normativních prostředků ochrany. Základní myšlenkou tohoto principu je snaha o počáteční

aplikaci co „nejměkčích“ metod ochrany, které však budou účinné. Tuto jejich účinnost je zde třeba chápat, jako schopnost nástroje vyvolat požadovanou odezvu ze strany regulovaných subjektů a zajistit tím dosažení cíle. Zpočátku však nemusí být vždy jednoznačné, zda a jak je daný nástroj účinný v praxi a zda je schopen ovlivnit chování regulovaných subjektů požadovaným směrem. Také se může stát, že vybraný nástroj bude mít požadovaný efekt pouze u některých znečišťovatelů, zatímco další na něj nebudou adekvátně reagovat (nástroj je tedy relativně neúčinný). Případně jeho praktická neúčinnost může vycházet z přehnaných očekávání, které vycházejí z nadsazených či nesprávných teoretických studií.

Napomoci řešení výše uvedených problémů s relativní neúčinností daného nástroje může právě model pyramidy.¹⁷⁹ Tento princip je založen na dialogu mezi státní mocí na straně jedné a znečišťovateli na straně druhé. V čím nižším patře pomyslné pyramidy se tento dialog uskutečňuje, tím rovnoprávněji vystupují obě strany. V nejnižším patře pyramidy se tedy nacházejí nástroje s nejnižší mírou normativnosti a nejvyšší mírou motivace z celého souboru metod ochrany. Mezi tyto „základové“ nástroje můžeme řadit různé typy dobrovolně převzatých závazků, environmentální audity, ecolabeling a dobrovolné environmentální pojištění a další. Pokud se však tyto „nenásilné“ metody minou účinkem, má státní moc možnost postoupit do pomyslného vyššího patra pyramidy a využít více nátlakových prostředků. Na vrcholu pyramidy se tak, jak vyplývá z předchozího výkladu, nacházejí čisté direktivní nástroje jako jsou obecně závazné právní předpisy, které neposkytují žádnou možnost volby a striktně, pod pohrůzkou sankce, vyžadují předepsaný způsob chování od všech znečišťovatelů.¹⁸⁰

Metoda pyramidy je tedy rozšířením a zdokonalením předchozího principu, který spočívá ve snaze o co největší motivaci regulovaných subjektů spíše než v direktivním přístupu pomocí nástrojů přímé regulace. Teprve když tato snaha selže, je možné přistoupit k tvrdší politice s použitím normativnějších nástrojů.

Princip IV. – Využití širšího okruhu účastníků

Jak již bylo vysvětleno v rámci principu I., je pluralita subjektů, které mohou svým jednáním pozitivně ovlivňovat chování znečišťovatelů, téměř stejně důležitá jako pluralita nástrojů, které jsou užívány k prosazování ochrany životního prostředí. Subjekty z komerční sféry (banky a finanční instituce, pojišťovací společnosti, ale i různé komory sdružující

¹⁷⁹ Jedním z tvůrců teorie pyramidového modelu je např. John Braithwaite. Trochu jiný přístup k této metodě má např. Joe Rees (srovnej: Rees J.: *Hostages of Each Other: The transformation of nuclear safety since Three Mile Island* (1994), University of Chicago Press, Chicago, USA).

¹⁸⁰ Ayres I. and Braithwaite J.: *Responsive Regulation* (1992) Oxford University Press, UK.

podnikatele i nekomerční sféry (ekologická sdružení, neziskové nevládní organizace, lobbistické a jiné nátlakové skupiny) mohou hrát významnou roli v procesu vyjednávání mezi státem a znečišťovateli, a to např. působit jako prostředníci či mohou vykonávat kontrolu tam, kde je to pro státní orgány z nějakého důvodu nemožné nebo neefektivní.

Naneštěstí bývá tato důležitá role těchto účastníků a jejich příspěvní k vyjednávacímu procesu často ze strany státní moci podceňována či dokonce ignorována. Stát sám sebe považuje za jediného možného nositele nařizovací a kontrolní pravomoci. Přitom v některých oblastech (zejména co se týká kontroly a monitoringu dodržování stanovených pravidel či dobrovolně převzatých závazků) by přenesení některých pravomocí na nestátní subjekty výrazně ulehčilo státní administrativě. Lze také předpokládat, že soukromý sektor má k dispozici jiný typ nátlakových prostředků na znečišťovatele (může se jednat např. o výhodnější podmínky pojišťovací smlouvy pro znečišťovatele, kteří zaváděním modernějších, spolehlivějších a bezpečnějších technologií minimalizují negativní dopad své činnosti na životní prostředí při případné havárii či o odmítnutí výkupu zemědělských produktů od farmářů, kteří používají pesticidy ze strany velkých prodejců potravin aj.), než jakými disponují státní orgány, které se musí striktně držet zákonných ustanovení.

Princip V. – Podpora tzv. „win-win“ varianty chování

Hlavní nevýhodou klasické regulace pomocí direktivních nástrojů je skutečnost, že pokud znečišťovatelé dodržují předepsané standardy a limity, nic už je dále nenutí ani nemotivuje k dalšímu snižování emisí. Kritici modelu používání čistě přímých metod regulace poukazují na fakt, že znečišťovatelé, kteří se dobrovolně snaží o snižování emisí nad (resp. pod) normativně stanovený strop, nejsou v této snaze nijak podporováni. Z opačného tábora se zase často ozývají námitky, proč by se znečišťovatelé měli snažit o další snižování emisí, když dodržení stanovených emisních stropů je již stojí dost úsilí i finančních prostředků. Zde je třeba si uvědomit, že tato firemní politika je velice krátkozraká. Tím, že se společnost sama snaží o další snížení negativního vlivu své činnosti na životní prostředí, dává jasný pozitivní signál svým dodavatelům i zákazníkům, který pomáhá vylepšit její image a přispívá k dobrému jménu podniku. Navíc se otevírají možnosti na poli dosud nepříliš rozšířených trhů s environmentálně vhodnými technologiemi a postupy.

Je nepochybné, že tzv. varianta „win-win“ (tedy ekonomicky i ekologicky výhodné postupy) se ukazuje přínosnou až ve střednědobém až dlouhodobém horizontu. To je způsobeno tím, že jakékoli změny na životním prostředí (ať již pozitivní či negativní) se projeví za delší časový úsek a ne okamžitě (reakční doba životního prostředí na změny je

většinou dlouhá). Proto firmy orientované na okamžitý zisk nejsou velkými příznivci ekologických postupů výroby. Vzniká tak varianta chování označovaná jako „win-lose“ – tedy výhra na straně firmy, která je zosobněna ve formě okamžitého zisku a naopak prohra na straně přírody (resp. životního prostředí), které bylo ve snaze co nejrychleji vydělat poškozeno nevhodnou technologií výroby. Jak tedy zvrátit variantu „win-lose“ a přeměnit ji na variantu „win-win“? Zde by měla do celého procesu vstoupit státní moc.

Ke změně chování znečišťovatelů nedojde samovolně (nebo jen ve velmi malé míře), a je tedy třeba je ke změně jejich postupů a přístupu k životnímu prostředí nějakým způsobem motivovat až přinutit. Zde právě přichází na řadu nástroje ochrany životního prostředí jako prostředek a stát, který je jejich garantem. Neboť jen stát je nadán originální pravomocí a vlastně i povinností chránit životní prostředí. Úloha státu je v tomto případě nezpochybnitelná. Jakou podobu by však taková státní intervence měla mít?

Existuje několik způsobů jakými může stát (příp. společenství států) ovlivnit chování znečišťovatelů na svém území (příp. spadajících do jejich jurisdikce). Tyto způsoby se liší právě v těch komponentech, které jsou vlastní všech nástrojům ochrany životního prostředí – normativnosti a motivaci. Stejně tak jako celý systém metod ochrany prošel přístup státu ke způsobům ovlivňování chování znečišťovatelů jistým vývojem. Od počáteční snahy o přímou regulaci pomocí direktivních nástrojů (která se ovšem ukázala jako trvale neudržitelný způsob regulace z důvodu nárůstu environmentálních problémů) až k dnešnímu přístupu s převažujícími prvky motivace. Správná cesta je bezpochyby někde mezi těmito přístupy, ale je jisté, že použití výše popsaných principů (pluralita nástrojů a subjektů: méně donucovat, více motivovat; model pyramidy; využití širšího okruhu účastníků) při jednání se znečišťovateli může výrazně přispět k úspěchu „win-win“ varianty, a tím zajistit příznivý stav životního prostředí i do budoucna.

Závěrem této kapitoly tedy můžeme shrnout, že k účinné ochraně životního prostředí není ani tak třeba rozšířit množství metod ochrany, ale využívat i jejich kombinace v závislosti na environmentálním problému, který chceme vyřešit. Kombinace jednotlivých nástrojů ochrany životního prostředí by měla být založena na vlastnostech jednotlivých nástrojů tak, aby navzájem zesilovaly svůj efekt a potlačovaly své slabiny. Nicméně je nutno zdůraznit, že sebelépe propracovaný soubor instrumentů nezaručí dlouhodobý účinek, pokud nebude akceptován regulovanými subjekty. Opět se tedy dostáváme k principu dialogu na základě modelu pyramidy (viz výše), jehož základní charakteristikou je snaha o počáteční aplikaci co „nejměkčích“ metod ochrany nebo jejich kombinací, které však budou účinné.

Použití všech výše uvedených principů při řešení environmentálních problémů na regionální i globální úrovni by mělo přispět k vyšší účinnosti a širší akceptaci omezení z důvodů ochrany životního prostředí ze strany všech zainteresovaných subjektů.

ČÁST III.

Tato závěrečná část mé práce se bude věnovat relativní novince v systému ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí, kterým je obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů. Třetí část je stejně jako část předchozí rozdělena do čtyř kapitol.

V **první kapitole** se zabývám důvody, které mimo jiné vedly k zavedení systému obchodování s emisemi skleníkových plynů, resp. které vyvolaly nutnost nějak tyto emise regulovat – tj. skleníkovým efektem, který je hlavní příčinou globálního oteplování a změny klimatu.

Druhá kapitola této práce je věnována mezinárodním snahám o zpomalení klimatické změny – Rámcové úmluvě OSN a změně klimatu a na ní navazujícímu Kjótskému protokolu.

Ve **třetí kapitole** se zaměřím na evropský systém obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, jeho vztahu k mezinárodnímu systému emisního obchodování zavedeného Kjótským protokolem, řešením tohoto vztahu a dále na hlavní principy evropského systému obchodování dle Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES.

Poslední, **čtvrtá kapitola** této závěrečné části mé práce je věnována systému obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v České republice. Je tu stručně popsána právní úprava, na které je tento systém v ČR založen a zhodnoceny některé skutečnosti a učiněny závěry, které po jednom roce fungování tohoto systému u nás učiněny mohou být.

Kapitola 1.

ZMĚNA KLIMATU

Mezi tzv. globální (celosvětové) problémy životního prostředí patří i oteplování planety, které se děje v důsledku tzv. „skleníkového efektu“¹⁸¹. Již delší dobu víme, že naše planeta je chráněna tenkou „pokrývkou“ různých plynů. Některé z nich, hlavně oxid uhličitý (CO₂) a vodní pára označujeme jako *plyny skleníkové*.¹⁸² Pohlcují totiž teplo ze Země a ze

¹⁸¹ Skleníkový efekt je jev, při němž vodní pára a další plyny, které se v atmosféře vyskytují v přirozeném množství, ovlivňují radiační bilanci Země a následně zapříčiňují její vyšší teplotu (o 33 °C).

¹⁸² Za skleníkové plyny jsou označovány plyny absorbující tepelné záření Země, díky čemuž je ohřívána spodní vrstva atmosféry a zemský povrch. Skleníkovými plyny v atmosféře přirozeného původu jsou vodní pára,

Slunce a udržují naši atmosféru v rozmezí teplot, které umožňují, aby na Zemi existoval život. Jinými slovy, Země funguje jako určitý druh ústředního topení, které ohřívá okolní vzduch. Část tepla sice uniká do vesmíru, ale část taky zůstává na této planetě a časem by mohla způsobit výrazné problémy s teplotou, která by se mohla zvednout na nebezpečnou hranici. Právě tuto, miliony let existující rovnováhu ohrožují některé naše lidské činnosti.

Mezi hlavní plyny způsobující skleníkový efekt patří již zmíněný oxid uhličitý a vodní páry. Už v roce 1985 se do ovzduší dostalo 18 miliard tun CO₂, z nichž převážnou většinu má na svědomí člověk. S nárůstem počtu obyvatel planety roste i počet činností, jejichž vedlejším efektem je právě tvorba skleníkových plynů (u CO₂ je to např. spalování fosilních paliv a biomasy, odlesňování; u dalšího ze skupiny skleníkových plynů – metanu – CH₄ je to např. zpracování zemního plynu a ropy, pěstování rýže, chov dobytka a další), a tím dochází k zesilování skleníkového efektu a k nárůstu teploty na Zemi. Dle studií různých vědeckých institucí¹⁸³ uveřejněných v poslední době, toto globální oteplování¹⁸⁴ planety Země vystoupalo do úrovně, které planeta nezažila tisíce let. Země se posledních 30 let otepluje zhruba o 0,2 stupně Celsia za desetiletí (průměrná globální teplota od konce 19. století vzrostla o 0,6 ± 0,2 °C) a prognózy dalšího vývoje založené na studiích klimatologů předpovídají, že v roce 2100 by globální teplota mohla být o 1,4 až 5,8 °C vyšší než v roce 1990.¹⁸⁵ Očekává se, že změny teplot povedou k dalším klimatickým změnám včetně zvýšení hladiny světových oceánů a změn v množství a alokaci srážek. Takové změny mohou zvýšit četnost a intenzitu extrémních atmosférických jevů jako jsou povodně, sucha, vlny veder

oxid uhličitý a metan; skleníkovými plyny antropogenního původu jsou oxid uhličitý, metan, oxid dusný, částečně a zcela fluorované uhlovodíky, fluorid sírový (jejich emise jsou kontrolovány Kjótským protokolem a Rámcovou úmluvou OSN o změně klimatu), tvrdé (CFC) a měkké freony (HCFC), halony (jejichž použití je kontrolováno Montrealským protokolem o látkách narušujících ozónovou vrstvu a jeho dodatky) a řada dalších plynů (např. SF₅CF₃, NF₃, CF₃I). Koncentrace CO₂ vzrostla od roku 1750 o 31% na hodnotu 367 ppm v roce 1999 a jde tak pravděpodobně o nejvyšší hodnotu, které bylo za uplynulých 400 tisíc let dosaženo. Koncentrace CH₄ za stejné období vzrostly o 151%, koncentrace N₂O o 17%. Fluorované uhlovodíky a fluorid sírový jsou látkami novými, které se kolem roku 1750 nevyskytovaly.

¹⁸³ Např. Studie vypracovaná pod vedením Jamese Hansena z Goddardova institutu vesmírných studií, který spadá pod americký Národní úřad pro letectví a vesmír (NASA). Stejně závěry byly prezentovány i ve Zprávě třetího zasedání IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change – Mezinárodní výbor OSN pro změnu klimatu, který byl založen Světovou meteorologickou organizací (WMO) a Programem OSN pro životní prostředí (UNEP) v roce 1988. Vznikl z podnětu rezoluce Valného shromáždění OSN č. 43/53 jako nezávislý vědecký a technický orgán, který má za úkol soustřeďovat a analyzovat nejaktuálnější vědecké poznatky a vytvořit tak odborný základ mimo jiné i pro politická jednání) v roce 2001, které byly v roce 2005 explicitně potvrzeny národními akademiemi zemí G8 (více viz. www.ipcc.int).

¹⁸⁴ Globální oteplování je termín popisující nárůst průměrné teploty zemské atmosféry a oceánů, který je pozorován v posledních dekádách.

¹⁸⁵ Některé předpovědi vývoje teploty planety jsou ještě pesimističtější – dle studie dvou mezinárodních týmů klimatologů uveřejněné v americkém časopise Geophysical Research Letters bude oteplování bude v budoucnu o 15 až 78 % výraznější, než naznačovaly dosavadní předpovědi. Nové analýzy vzorků ledu z Antarktidy ukázaly, že by mohla průměrná teplota na Zemi do konce tohoto století stoupnout o 6 °C, v nejhorším případě dokonce o 7,7 °C (www.vesmir.info).

a hurikány, způsobit změny zemědělských výnosů, snižování průtoku řek v létě nebo přispívat k vymírání biologických druhů. Přestože se většina studií zaměřuje na období do roku 2100, lze očekávat, že bude oteplování pokračovat i poté, protože CO₂ má v atmosféře středně dlouhý životní cyklus (tzn. že průměrná doba setrvání CO₂ v atmosféře se pohybuje v rozpětí od 4 do 200 let¹⁸⁶). Navíc studie klimatických vazeb ukazují, že již došlo k dalšímu oteplení o 0,5 až 1,0 °C, které však dosud není pozorovatelné.¹⁸⁷

I když stále existuje určitá skupina vědců¹⁸⁸ popírajících názor, že lidská činnost hraje v současném zvyšování teplot významnou roli (objevují se i takové názory, že emise skleníkových plynů zabránily návratu doby ledové¹⁸⁹), je vliv činnosti člověka na zvyšování globální teploty na planetě již všeobecně přijímán. Současně probíhá řada politických i veřejných debat, zabývajících se možnostmi, jak případné oteplování a jeho vlivy omezit nebo jak se vyrovnat s jeho důsledky. Antropogenní změny se často dělí do dvou skupin – změny ve složení atmosféry v globálním měřítku a změny ve využívání krajiny (odlesňování aj.). Současné vědecké poznatky dokazují, že antropogenní produkce skleníkových plynů klimatický systém Země ovlivňuje. Vzhledem ke složitosti celého systému, včetně všech složitých vzájemných vazeb, je zatím nesmírně obtížné podíl člověka na celkové změně

¹⁸⁶ Názory vědců na tento časový údaj se různí (např. David L. Goodstein, profesor fyziky a proděkan na California Institute of Technology ve své knize „The End of the Age of Oil states“ uvádí až 1000 let).

¹⁸⁷ Údaje jsou převzaty z http://cs.wikipedia.org/wiki/Sklen%C3%ADkov%C3%BD_plyn.

¹⁸⁸ Mezi vědce, kteří sice připouštějí oteplování planety, nicméně jeho příčinu považují za neznámou patří např. profesor meteorologie Richard Lindzen z Massachusetts Institute of Technology, člen Národní akademie věd USA, nebo Robert C. Balling, Jr., ředitel Úřadu klimatologie USA a hostující profesor geografie na Arizona State University. Mezi skeptiky, kteří považují oteplování planety za výsledek přírodních procesů, který s činností člověka nijak nesouvisí patří např. francouzský klimatolog a bývalý profesor klimatologie na Jean Moulin University ve Francii Marcel Leroux, který svou knihu „Global Warming: Myth or Reality? The Erring Ways of Climatology“ vydanou v roce 2005 uzavírá myšlenkou, že „skleníkový efekt není příčinou změny klimatu“ (str. 120 jmenovaného díla). Více na <http://en.wikipedia.org>.

¹⁸⁹ Vědci z univerzity ve Virginii provedli simulaci vývoje klimatického systému, kde základním předpokladem bylo zachování přirozené koncentrace skleníkových plynů v atmosféře. Výsledky výzkumu naznačují, že pokud by lidé svou činností nezastavili původní vývojový trend, panovala by v současné době na Zemi nová doba ledová. Odborný tým pod vedením profesora Williama Ruddimana z univerzity v Charlottesville využil pro svoje studium klimatický model, který počítal s původním množstvím oxidu uhličitého a metanu v ovzduší. V simulaci byly záměrně potlačeny antropogenní vlivy. Je známo, že obsah oxidu uhličitého v atmosféře se pomalu zvyšuje už osm tisíc let, nicméně teprve od začátku průmyslové revoluce v 18. století se jeho koncentrace začala zvyšovat dramaticky. „Bez lidského přínosu pro globální oteplování by na Zemi v současnosti zrovna začínala doba ledová,“ uvedl Ruddiman. Podle Ruddimana existují důkazy o tom, že sluneční záření a koncentrace skleníkových plynů měly v posledních několika tisíciletích tendenci vyvolat na Zemi příchod nové doby ledové. Přirozený trend zastavily paradoxně až lidmi způsobené emise. Jejich vliv byl patrný už ve starověku. Tehdy se na globální produkci oxidu uhličitého a metanu podílelo několik nejdůležitějších faktorů: masivní odlesňování a pálení dřevní hmoty v Evropě, pěstování rýže v Asii a rozšiřující se chov dobytka. Bez tohoto působení by množství oxidu uhličitého a metanu v ovzduší s největší pravděpodobností klesalo. Případným oponentům zpochybňujícím závěry výzkumu profesor Ruddiman vzkazuje: „*Nejde o přirozený vývoj - máme tu 400 tisíc let nějakých pravidel a pak posledních 8 nebo 5 tisíc let, kdy tato pravidla nefungují.*“ Díky bezděnému zásahu člověka je dnes globální teplota o téměř 2 stupně Celsia vyšší, než by byla v případě přirozeného sledu událostí. K plnohodnotnému návratu glaciálu stačí pokles teploty o 6 stupňů. Poslední doba ledová skončila před 10.000 lety.

klimatu přesně kvantifikovat. Další nárůst teploty však bude klimatický systém ještě více měnit a destabilizovat, což se bude v různých částech planety projevovat odlišně a jednotlivé složky klimatického systému na ni budou reagovat rozdílně.

Globální oteplování s sebou přináší řadu negativních projevů v oblasti životního prostředí a fungování ekosystémů, včetně dopadů na oblasti jako je vodní hospodářství, zemědělství, lesní hospodářství a zvyšování hladin moří a oceánů, apod. Všechny tyto dopady ve svých důsledcích představují značné náklady, které mají i nezanedbatelný ekonomický efekt. Extrémní projevy počasí, jakými jsou například povodně či naopak sucha, a které představují jeden z možných důsledků globálních klimatických změn, zároveň vedou v posledních letech ke zvýšenému zájmu širší veřejnosti o tuto problematiku.

Přestože se důsledky změny klimatu budou projevovat v různých částech světa odlišně a s různou intenzitou, představuje změna klimatu globální problém, který je třeba řešit širokou spoluprací na mezinárodní úrovni. Skutečností je, že globálními změnami klimatu nejvíce postižené oblasti jsou státy s nejvyšším nárůstem populace, státy sociálně a ekonomicky slabé, státy s nedostatečnou infrastrukturou, nedostatečnými finančními prostředky, se špatně fungující státní správou, apod.

Ze všech výše uvedených důvodů představuje změna klimatu, její dopady a potřeba reakce nejenom na nové vědecké poznatky, ale i na mezinárodní aktivity směřující ke snižování emisí skleníkových plynů, bezesporu jedno z klíčových témat současné environmentální politiky.¹⁹⁰

Vzhledem k tomu, že se globální oteplování stává čím dál tím palčivějším problémem, který v současné době může pocítovat doslova každý, dostává se do popředí i zájem na jeho omezení či zastavení. Jelikož se nezdá pravděpodobné, že bychom mohli již započatý proces oteplování způsobený nahromaděním skleníkových plynů v atmosféře nějak významněji ovlivnit (s ohledem na všechny výše uvedené skutečnosti), rozhodně ne v horizontu několika let a nejspíše ani desetiletí, obrací se tato snaha zejména k omezení produkce skleníkových plynů, aby alespoň nedocházelo k dalšímu zhoršování již tak alarmujícího stavu. Jelikož nejvýznamnějším skleníkovým plynem je oxid uhličitý (CO₂), směřují tyto snahy zcela přirozeně k omezení či k regulaci produkce tohoto plynu. Ostatní skleníkové plyny (zejména

¹⁹⁰ Pretel J., Vácha D.: *Příprava internetové stránky zaměřené na vědecké poznatky o změně klimatu*, Studie pro Ministerstvo životního prostředí, samostatné oddělení změny klimatu, Praha 2003, str. 6.

jde o oxidy dusíku¹⁹¹ a různé oxidy síry¹⁹²), jejichž podíl na zvyšování skleníkového efektu je také výrazný jsou také regulovány, ale největší zájem je stále upřen k regulaci CO₂.

Snaha o omezení množství skleníkových plynů (zejména CO₂) v atmosféře, resp. o regulaci emisí těchto plynů, není pochopitelně žádnou novinkou, která by se objevila teprve nedávno. K regulaci emisí skleníkových plynů byly nejprve použity nástroje přímé regulace (byly stanoveny emisní limity) a postupně byl zaveden i poplatkový systém. Nicméně přes veškerou snahu o zavedení dostatečně silných nástrojů, které by snížení množství skleníkových plynů zabezpečily, koncentrace těchto plynů neustále stoupala. Bylo zřejmé, že pokud má skutečně dojít k podstatnému omezení emisí skleníkových plynů do atmosféry, bude nutné najít účinnější nástroj a to nejlépe takový, který spojí výhody obou dosud používaných skupin nástrojů – nástrojů administrativně právních (representovaných emisními limity) a nástrojů ekonomických (representovaných poplatkovým systémem), a který se, pokud možno, vyvaruje všech jejich podstatných slabín. Z tohoto pohledu se systém obchodovatelných povolenek na emise skleníkových plynů jeví jako ideální varianta. Tím, že je stanoveno celkové přípustné množství emisí (které je vyjádřeno v počtu přidělených emisních povolenek) je zajištěna určitá maximální hranice znečišťování, která plní funkci emisního limitu. Na druhou stranu tím, že je na znečišťovateli, jakou zvolí variantu chování (zda se povolenky pokusí ušetřit a jejich prodejem získat dodatečný příjem nebo zda své emise neomezí a budou tedy nuceni povolenky nakoupit), se tento nástroj řadí mezi nástroje ekonomické, fungující na principu volby znečišťovatele podpořené ekonomickými argumenty.

¹⁹¹ Programem na snižování oxidů dusíku (NO_x) a oxidů síry (SO_x) je např. program RECLAIM (Regional Clean Air Incentives Market) zavedený v Kalifornii v roce 1994. Jde o regionální program (omezený na oblast jižní Kalifornie, která patří k regionům s nejhorsí kvalitou ovzduší v USA), který je zaměřen na redukce imisního zatížení SO_x a NO_x. Tržní ceny povolenek od roku 1994 výrazně stouply – zatímco v roce 1995 byla cena jedné povolenky u SO_x 524 USD za tunu, v roce 2001 to bylo již 5 756 USD za tunu; u cen povolenek NO_x je nárůst ještě výraznější – od 676 USD za tunu v roce 1994, až k 41 151 USD za tunu v roce 2001.

¹⁹² Jako příklad úspěšných programů redukce SO₂ pomocí obchodovatelných povolenek může sloužit národní Program kyselého deště v USA (Acid Rain Program), který byl v USA zaveden v roce 1990. Jeho cílem je snížení ročního množství emisí SO₂ o 10 mil. tun ve srovnání se stavem v roce 1980. Cílové množství emisí je 8,95 mil. tun SO₂ ročně po roce 2009. V roce 2001 došlo ke snížení emisí SO₂ o 39 % ve srovnání se stavem v roce 1980, tržní cena jedné povolenky se pohybuje v rozmezí 100-200 USD za tunu.

Kapitola 2.

MEZINÁRODNÍ SYSTÉM OBCHODOVÁNÍ S POVOLENKAMI NA EMISE SKLENÍKOVÝCH PLYNŮ

Snížením antropogenních emisí CO₂ a jiných skleníkových plynů, které jsou v současné době vypouštěny do atmosféry, můžeme zmírnit změnu klimatu a zároveň získat reálnou možnost, jak zvýšit energetickou bezpečnost a podpořit technologickou modernizaci, která bude jak ekonomická tak šetrná k životnímu prostředí. Vývoj čistých technologií získávání energie, šetrných z hlediska klimatu, bude poskytovat nové podnikatelské příležitosti a nové cesty k prosperitě jak pro rozvinuté tak i pro rozvojové země.

Drtivá většina mezinárodních vědců a zpráv procházejících kritickou recenzí potvrzuje, že změna klimatu je vážnou a rostoucí hrozbou. Žádná země, bez ohledu na svoje bohatství, nebude imunní vůči extrémním výkyvům počasí a zvyšování hladiny oceánů, ke kterým podle předpovědí vědců dojde, pokud budeme nečinní. Jelikož příčiny změny klimatu jsou globální, je problém globálního oteplování problémem celosvětovým, a jako k takovému by se k němu také mělo přistupovat.

Poprvé se o problému změny klimatu začalo diskutovat v 70. letech 20. století, kdy došlo k založení Mezivládního výboru OSN pro změny klimatu (IPCC; viz výše), jehož první zpráva z roku 1990 dala podnět k diskusím o mezinárodní úmluvě o klimatické změně. Rámcová úmluva OSN o změně klimatu (*United Nations Framework Convention on Climate Change* – UNFCCC; dále jen „Úmluva“) byla projednána a otevřena k podpisu na První konferenci OSN o životním prostředí a rozvoji konané v červnu roku 1992 v Rio de Janeiru a vstoupila v platnost dne 21.3.1994.¹⁹³ Význam této Úmluvy nespočívá ani tak moc v pravidlech a závazcích, které obsahuje a které mají ve velké většině spíše charakter obecných doporučení (mezi něž patří např. inventarizovat své emise skleníkových plynů; sestavit a realizovat národní programy zaměřené na redukci emisí a posílení „propadů“ skleníkových plynů; podporovat rozvoj relevantních technologií; podporovat vědecký výzkum, veřejnou osvětu, výměnu informací; vzájemně komunikovat a spolupracovat), ale především to, že je první mezinárodní úmluvou týkající se klimatické změny a naznačuje tak, že jednotlivé státy konečně vzaly na vědomí vážnost situace. Přijetí Úmluvy je odrazem politické akceptace problému klimatické změny, přes všechny pochybnosti odborníků. V roce

¹⁹³ Česká republika podepsala Úmluvu dne 18.6.1993 a byla přijata jako 36. členský stát Úmluvy. Do roku 2005 k ní přistoupilo či ji ratifikovalo 189 států.

Je důležité si uvědomit, že žádný z těchto mechanismů sám o sobě nevede ke snižování emisí skleníkových plynů. Jde „pouze“ o způsob, jak pomocí tržních nástrojů snížit ekonomické náklady na omezení emisí. Pro využití těchto mechanismů nejsou žádné přesné limity, nemělo by se nicméně stát, že některý stát na snižování emisí na domácí půdě zcela rezignuje a potřebné kredity si nakoupí v zahraničí. Využití flexibilních mechanismů má být jen doplňkem k vnitrostátním opatřením pro snížení emisí. Vzhledem k tomu, že podrobný popis a vysvětlení principu fungování všech flexibilních mechanismů Kjótského protokolu by byl na rámec této práce, omezím se v následujícím textu pouze na mechanismus obchodování s emisemi.

Úmluva a Kjótský protokol představují základnu pro konkrétní závazky snižování emisí skleníkových plynů, jež jsou vázány na spotřebu energie z fosilních zdrojů. Dlouhodobý ekonomický dopad těchto závazků je enormní a výrazně ovlivní utváření energetické politiky ve všech signatářských zemích.¹⁹⁷

Kapitola 3.

EVROPSKÝ SYSTÉM OBCHODOVÁNÍ S POVOLENKAMI NA EMISE SKLENÍKOVÝCH PLYNŮ

Evropská unie zavedla systém obchodování s emisemi skleníkových plynů jako nástroj, s jehož pomocí efektivněji dosáhne splnění svého závazku snížit emise skleníkových plynů v rámci Kjótského protokolu. V roce 1997 se průmyslové státy včetně členských států Evropské unie zavázaly přijetím Kjótského protokolu ke snížení emisí skleníkových plynů v letech 2008-2012 v průměru o 5 % oproti roku 1990. Proto, aby Evropská unie, která je sama signatářem Kjótského protokolu, pomohla svým členským státům splnit jejich závazek, zavedla Systém emisního obchodování EU (*EU Emission Trading Scheme – EU ETS*), který částečně přenáší závazek členských států na jednotlivé podniky a přitom dává těmto podnikům možnost svobodně (v daném prostoru a za přesně stanovených podmínek) se rozhodnout, zda své emise sníží (např. zavedením modernější technologie) a „zbylé“

¹⁹⁷ I když USA prozatím nehodlají Kjótský protokol ratifikovat, je jisté, že i přístup země, která se podstatně podílí na množství skleníkových plynů v atmosféře se pomalu mění. Kalifornský guvernér Arnold Schwarzenegger (Kalifornie je dvanáctým největším producentem skleníkových plynů na světě) se otevřeně postavil proti oficiální politice Bílého domu, když připravil zákon jménem „Global Warming Solutions Act“, který stanoví povinnost průmyslových podniků, elektráren, ropných rafinerií apod. snížit emise CO₂ a dalších skleníkových plynů o čtvrtinu do roku 2020. (zdroj: Mladá fronta DNES, 4. září 2006, str. A8)

1997 byl na třetí konferenci smluvních stran Úmluvy konané v japonském Kjótu přijat protokol zavazující smluvní strany ke snížení šesti emisí skleníkových plynů v rozmezí let 2008 až 2012. Kjótský protokol vstoupil v souladu se svým článkem 25¹⁹⁴ v platnost dne 16.2.2005 po ratifikaci Ruskem.¹⁹⁵

Základem splnění závazků vyplývajících z Kjótského protokolu má být redukci emisí na území příslušného státu. Redukční cíle Kjótského protokolu jsou uvedeny v následující tabulce.¹⁹⁶

hodnota emisní redukce	státy
8 %	Belgie, Bulharsko, Česká republika, Dánsko, Estonsko, Evropská unie, Finsko, Francie, Irsko, Itálie, Lichtenštejnsko, Litva, Lotyšsko, Lucembursko, Monako, Nizozemí, Německo, Portugalsko, Rakousko, Rumunsko, Řecko, Slovensko, Slovinsko, Španělsko, švédsko, Švýcarsko, Velká Británie
7 %	USA
6 %	Japonsko, Kanada, Maďarsko, Polsko
5 %	Chorvatsko
0 %	Nový Zéland, Rusko, Ukrajina
- 1 %	Norsko
- 8 %	Austrálie
- 10 %	Island

Pozn.: záporné hodnoty redukce emisí představují povolený nárůst

Kjótský protokol však umožňuje část závazku splnit pomocí tzv. *flexibilních mechanismů*. Ty mají průmyslovým státům umožnit, aby zajistily snížení emisí na území jiného státu nebo odkoupily od jiného státu právo vypouštět skleníkové plyny. Kjótský protokol uvádí tři typy flexibilních mechanismů: **obchodování s emisemi** (*Emission Trading – ET*) upravené článkem 17; **společně zaváděná opatření** (*Joint Implementation – JI*) upravená článkem 6 a **mechanismus čistého rozvoje** (*Clean Development Mechanism – CDM*) upravený článkem 12.

¹⁹⁴ Podmínkou vstupu v platnost totiž byla ratifikace nejméně 55 zeměmi, které produkují více než 55% celkového množství skleníkových plynů vzniklých v rozvinutých zemích v roce 1990.

¹⁹⁵ Česká republika podepsala Kjótský protokol 23. listopadu 1998, ratifikovala ho 15. listopadu 2001. K roku 2006 ratifikovalo Kjótský protokol 160 zemí a Evropská unie. Z původních signatářů zatím dokument neratifikovaly Spojené státy, Austrálie a Monako.

¹⁹⁶ Tabulka byla převzata z Jílková J.: *Daně, dotace a obchodovatelná povolení – nástroje ochrany ovzduší a klimatu*, IREAS, Praha 2003, str. 112.

Je důležité si uvědomit, že žádný z těchto mechanismů sám o sobě nevede ke snižování emisí skleníkových plynů. Jde „pouze“ o způsob, jak pomocí tržních nástrojů snížit ekonomické náklady na omezení emisí. Pro využití těchto mechanismů nejsou žádné přesné limity, nemělo by se nicméně stát, že některý stát na snižování emisí na domácí půdě zcela rezignuje a potřebné kredity si nakoupí v zahraničí. Využití flexibilních mechanismů má být jen doplňkem k vnitrostátním opatřením pro snížení emisí. Vzhledem k tomu, že podrobný popis a vysvětlení principu fungování všech flexibilních mechanismů Kjótského protokolu by byl na rámec této práce, omezím se v následujícím textu pouze na mechanismus obchodování s emisemi.

Úmluva a Kjótský protokol představují základnu pro konkrétní závazky snižování emisí skleníkových plynů, jež jsou vázány na spotřebu energie z fosilních zdrojů. Dlouhodobý ekonomický dopad těchto závazků je enormní a výrazně ovlivní utváření energetické politiky ve všech signatářských zemích.¹⁹⁷

Kapitola 3.

EVROPSKÝ SYSTÉM OBCHODOVÁNÍ S POVOLENKAMI NA EMISE SKLENÍKOVÝCH PLYNŮ

Evropská unie zavedla systém obchodování s emisemi skleníkových plynů jako nástroj, s jehož pomocí efektivněji dosáhne splnění svého závazku snížit emise skleníkových plynů v rámci Kjótského protokolu. V roce 1997 se průmyslové státy včetně členských států Evropské unie zavázaly přijetím Kjótského protokolu ke snížení emisí skleníkových plynů v letech 2008-2012 v průměru o 5 % oproti roku 1990. Proto, aby Evropská unie, která je sama signatářem Kjótského protokolu, pomohla svým členským státům splnit jejich závazek, zavedla Systém emisního obchodování EU (*EU Emission Trading Scheme* – EU ETS), který částečně přenáší závazek členských států na jednotlivé podniky a přitom dává těmto podnikům možnost svobodně (v daném prostoru a za přesně stanovených podmínek) se rozhodnout, zda své emise sníží (např. zavedením modernější technologie) a „zbylé“

¹⁹⁷ I když USA prozatím nehodlají Kjótský protokol ratifikovat, je jisté, že i přístup země, která se podstatně podílí na množství skleníkových plynů v atmosféře se pomalu mění. Kalifornský guvernér Arnold Schwarzenegger (Kalifornie je dvanáctým největším producentem skleníkových plynů na světě) se otevřeně postavil proti oficiální politice Bílého domu, když připravil zákon jménem „Global Warming Solutions Act“, který stanoví povinnost průmyslových podniků, elektráren, ropných rafinerií apod. snížit emise CO₂ a dalších skleníkových plynů o čtvrtinu do roku 2020. (zdroj: Mladá fronta DNES, 4. září 2006, str. A8)

povolenky prodají nebo naopak dosáhnou snížení svých emisí tím, že si toto snížení nakoupí od podniku, který zvolil předchozí variantu.

Základem Systému emisního obchodování EU je Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 ustavující schéma pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v rámci Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES (dále jen „základní směrnice“).¹⁹⁸

Zásadní rozdíl je v tom, že obchodování dle základní směrnice a navazujících dokumentů EU¹⁹⁹ není Kjótským mechanismem a Kjótský protokol jako takový jej nijak neupravuje, resp. nezná. Z pohledu EU se totiž jedná o domácí nástroj k redukci emisí skleníkových plynů a to i přesto, že překračuje hranice jednotlivých států. V tomto smyslu není ani obchodování podle základní směrnice přímo vázáno na vstup Kjótského protokolu v platnost. Logika tohoto přístupu je zřejmá. Má-li nějaký stát závazek redukce emisí skleníkových plynů, musí vytvořit mechanismy jak tohoto závazku (cíle) dosáhnout. Za tím účelem může aplikovat různé nástroje, mezi něž patří i emisní obchodování na úrovni jednotlivých znečišťovatelů.

Emise skleníkových plynů v tunách na obyvatele jednotlivých členských států a jejich pohyb mezi lety 2003 a 2004 ukazuje následující tabulka.

Stát	CO2- ekv./obyv. 2004*	CO2- ekv./obyv. 2003**	Rozdíl
Lucembursko	25,4	24,5	+3,67 %
Irsko	17,1	17,2	-0,58 %
Finsko	15,7	16,5	-4,85 %
Estonsko	15,2	15,5	-1,94 %
Česká republika	14,4	14,2	+1,41 %
Belgie	14,2	14,3	-0,70 %
Nizozemí	13,4	13,3	+0,75 %
Kypr	12,7	12,6	+0,79 %
Dánsko	12,6	13,8	-8,70 %
Řecko	12,5	12,5	0
Německo	12,3	12,3	0

¹⁹⁸ Tato směrnice byla novelizována Směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2004/101/ES ze dne 27. října 2004, kterou se s ohledem na projektové mechanismy Kjótského protokolu mění směrnice 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství.

¹⁹⁹ Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 280/2004/ES ze dne 11. února 2004 o mechanismech monitorování emisí skleníkových plynů ve Společenství a provádění Kjótského protokolu; Rozhodnutí Komise ze dne 10. února 2005, kterým se stanoví prováděcí pravidla k rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 280/2004/ES ze dne 11. února 2004 o mechanismech monitorování emisí skleníkových plynů ve Společenství a provádění Kjótského protokolu; Nařízení Komise (ES) č. 2216/2004 ze dne 21. prosince 2004 o standardizovaném a bezpečném systému rejstříků podle směrnice 2003/87/ES Evropského parlamentu a Rady rozhodnutí 280/2004/ES Evropského parlamentu a Rady.

Rakousko	11,3	11,4	-0,88 %
Velká Británie	11,0	11,0	0
Polsko	10,1	10,0	+1,00 %
Španělsko	10,1	9,7	+4,12 %
Itálie	10,0	9,9	+1,01 %
Slovinsko	10,0	10	0
Slovensko	9,4	9,7	-3,09 %
Francie	9,4	9,3	+1,08 %
Maďarsko	8,2	8,2	0
Malta	8,0	7,6	+5,26 %
Portugalsko	8,0	7,8	+2,56 %
Švédsko	7,8	7,9	-1,27 %
Litva	6,0	4,9	+22,45 %
Lotyšsko	4,7	4,7	0

* Zdroj: Evropská komise – EEA Greenhouse Gas Inventory; 26. 6. 2006

** Zdroj: Evropská komise – EEA Greenhouse Gas Inventory; 21. 6. 2005

Evropská unie má v rámci Kjótského systému z tohoto pohledu do jisté míry specifické postavení. Signatářem Kjótského protokolu a nositelem závazku totiž nejsou jen jednotlivé členské státy (redukční závazek 8 %), ale i Evropská unie (se závazkem také 8 %²⁰⁰). Důvodem této na první pohled komplikované a zbytečné konstrukce je to, že takto definovaný závazek dává EU jistou míru flexibility v tom, že může závazky jednotlivých členských zemí rozdělit jinak, než jak je pro jednotlivé země definuje Kjótský protokol (s odlišnou angažovaností jednotlivých zemí), nicméně tak, aby byl splněn celkový závazek EU. V případě splnění celkového závazku EU tak nebude v rámci kontroly plnění Kjótského protokolu přihlíženo k závazkům jednotlivých členských států samostatně. Tato flexibilita umožnila v rámci EU přerozdělit závazky tak, aby na státy s méně výkonnou ekonomikou dolehlo plnění celkového závazku méně, než na státy, které jsou na tom ekonomicky lépe či se dobrovolně hlásí k přísnějším cílům v oblasti snižování emisí. Proto mají některé členské státy (např. Německo, Dánsko) cíle výrazně přísnější než je „kjótských“ 8 %, naopak jiné státy (např. Španělsko, Portugalsko) mají závazky méně přísné. Celá konstrukce je samozřejmě vypočtena tak, aby splněním nově definovaných cílů ze strany členských států byl splněn i cíl celkový.

²⁰⁰ Tento závazek je však platný pouze pro původních 15 členských států EU. Nové členské země (včetně ČR) si v plnění Kjótského protokolu ponechávají svůj kjótský závazek

Hlavní principy systému obchodování dle základní směrnice lze shrnout následovně:

- (i) Systém byl spuštěn v roce 2005 (v letech 2005-2007 v podobě zahajovací fáze, od roku 2008 již kopíruje kontrolní období Kjótského protokolu).
- (ii) Zaměření na základní sektory ekonomiky, které se do systému povinně musí zapojit (energetika, rafinérie minerálních olejů, koksárny, cement a vápno, keramika a cihly, sklo, výroba železných kovů, celulóza a papír, v jejich rámci existuje ještě velikostní limit pro povinný vstup zdroje do systému).²⁰¹
- (iii) V prvotní fázi bude jedinou obchodovatelnou komoditou oxid uhličitý (další skleníkové plyny případně později).
- (iv) Každý zdroj v systému musí obdržet povolení (*permit*) – administrativní povolení obsahující závazky spojené s monitoringem a vykazováním údajů, jeho držitel se zavazuje nevypustit více emisí než kolik má povoleno (jinak budou uplatněny sankce), které není přenosné.
- (v) Obchodovatelnou komoditou je povolenka (*allowance*) – představuje právo držitele vypustit jednu tunu CO₂ ekvivalentu, je přenosné (obchodovatelné), zdroj je povinen držet tolik povolenek, kolik vypustil emisí.
- (vi) Je požadována konzistentnost s pravidly EU o poskytování státní pomoci a konkurenceschopnosti.

Důležitým aspektem je integrace systému obchodování s jinými nástroji ekologické politiky (především IPPC). Principem systému je přenesení závazku státu na jednotlivé podniky tak, že je jim stanoven emisní strop v určité dané výši, na které podnik obdrží tzv. povolenky (*allowances*). Tato povolenka jej opravňuje vypustit v daném období určité množství (jmenovitě 1 tunu) emisí CO₂. Podnik splní daný cíl tak, že buď sníží vypouštěné množství emisí na úroveň, která je dána množstvím přidělených povolenek, nebo nakoupí další povolenky tak, aby jimi pokryl své stávající emise. Vzhledem k tomu, že celkové množství povolenek (environmentální cíl) je dáno a nelze jej dále navyšovat, znamená to, že nákupem dodatečných povolenek od jiného zdroje musel prodávající zdroj snížit své emise více než obdržel povolenek (může je prodat). Mechanismus obchodování tedy znamená, že

²⁰¹ Jelikož zařízení vyrábějící energii z obnovitelných zdrojů jsou tzv. CO₂ neutrální a nezpůsobují žádné emise skleníkových plynů, tak nejsou součástí EU ETS - větrné farmy, vodní elektrárny, zařízení na odchyt metanu ze skládek a solární panely proto nedostávají přiděleny v rámci schématu žádné povolenky. Výjimkou jsou biomasové elektrárny s tepelným příkonem převyšujícím 20 MW. Z tohoto titulu jsou brány jako spalovací zařízení. Biomasová zařízení jsou tedy zahrnuta do schématu, ale jejich emise se v rámci schématu berou jako nulové.

požadované emisní redukce je sice dosaženo, avšak tam, kde je to z hlediska nákladů nejvýhodnější (což určí mechanismus fungování trhu). Nutným požadavkem je však určitá jednoduchost a pevné nastavení podmínek obchodování tak, aby nebylo obchodování příliš těžkopádné.

Klíčovým prvkem systému je tzv. národní alokační plán (*National Allocation Plan – NAP*), což je dokument, který popisuje, jak (v jakém množství) budou jednotlivé emisní povolenky na začátku obchodovacího období přiděleny jednotlivým podnikům. Musí tedy obsahovat seznam podniků spadajících pod působnost základní směrnice a zároveň množství přidělených emisních povolenek. Každý členský stát může přidělit jen tolik povolenek, aby jejich množství vedlo ke splnění jeho Kjótského závazku (nebo části tohoto závazku v návaznosti na EU ETS), a přitom nepřidělit více, než jaké jsou potřeby znečišťovatelů. Jednotliví znečišťovatelé (resp. emitenti) pak budou v průběhu roku monitorovat své emise a na začátku následujícího roku vypracují výkaz emisí CO₂, který si nechají ověřit specializovaným auditorem. Auditovaný výkaz předloží emitenti státu (v ČR Ministerstvu životního prostředí²⁰²) a současně odevzdají ke zrušení tolik povolenek, kolik za daný rok vypustili tun emisí CO₂. Ověření vykázaného množství emisí je klíčovým institutem, bez něhož nelze plnit základní povinnost stanovenou pro obchodování s povolenkami – vyřadit za každý kalendářní rok tolik povolenek, kolik odpovídá vykázaným a ověřeným emisím. Pokud emitent CO₂ neodevzdá tolik povolenek, kolik odpovídá jeho auditovaným emisím, pak bude muset zaplatit pokutu, a to 40 euro v letech 2005-2007 a 100 euro v období 2008-2012 za každou neodevzdanou povolenku,²⁰³ a navíc tyto povolenky odevzdat v následujícím roce.

Následující tabulka ukazuje počet povolenek na emise CO₂ v přepočtu na obyvatele v jednotlivých členských státech.

Stát	Povolenky na obyvatele/rok (tun CO ₂) NAP 2005-2007	Emise CO ₂ na obyvatele (tun CO ₂) 2003	Povolenky na rok (mil. tun CO ₂) NAP 2005-2007	Celkové emise CO ₂ 2003 (mil. tun CO ₂)
Estonsko	13,5	13,6	18,9	19,1
Česká republika	9,5	12,5	97,5	127,1
Finsko	8,8	14,1	45,5	73,2
Kypr	8,2	10,3	5,7	7,2

²⁰² V České republice bylo k říjnu 2006 zaregistrováno 47 autorizovaných ověřovatelů emisí CO₂. (zdroj: www.env.cz/AIS/web.nsf/pages/overovani)

²⁰³ V České republice jsou tyto pokuty ze 70 % příjmem Státního fondu životního prostředí ČR a z 30 % příjmem kraje, na jehož území se zařízení nachází.

Lucembursko	7,6	23,8	3,4	10,7
Malta	7,3	6,3	2,9	2,5
Řecko	6,8	10,0	74,4	110
Polsko	6,3	8,4	239,1	321,3
Dánsko	6,2	12,0	33,5	59,3
Belgie	6,1	12,1	62,9	126,3
Německo	6,1	10,5	499	865,4
Nizozemí	5,9	10,9	95,3	176,9
Slovensko	5,7	8,0	30,5	43,1
Irsko	5,6	11,1	22,3	44,4
Slovinsko	4,4	8,1	8,8	16,1
Španělsko	4,2	8,0	174,6	331,8
Itálie	4,1	8,5	232,5	487,3
Velká Británie	4,1	9,4	245,3	557,5
Rakousko	4,0	9,4	32,7	76,2
Portugalsko	3,7	6,2	38,2	64,3
Litva	3,5	3,5	12,3	12,3
Maďarsko	3,1	6,0	31,3	60,5
Švédsko	2,6	6,3	22,9	56
Francie	2,1	6,9	123,7	408,2
Lotyšsko	2,0	3,2	4,6	7,4

Zdroj: Evropská komise

Z předchozího textu vyplývá, že ač se ve všech případech jedná o snižování emisí skleníkových plynů, dokonce je sledován stejný cíl (Kjótský cíl), jde o nástroje různé úrovně a filozofie (projektové mechanismy, úroveň na které existují závazky atd.) a je tedy třeba je řešit samostatně. Cílem je ještě větší diverzifikace možností redukce emisí na úrovni podniků (podnik by kromě varianty redukce emisní ve svém podniku a případném nákupu od jiného podniku též mohl realizovat projekt JI či CDM a získané emisní redukce použít ke splnění svého cíle).

Je otázkou, do jaké míry přispěje evropský systém obchodování s emisními povoleními ke snížení světového množství skleníkových plynů v atmosféře a do jaké míry by tento systém měl být případně rozšířen i na další oblasti (v konkrétnější podobě se na půdě Evropského parlamentu diskutuje možnost zavedení systému emisního obchodování pro leteckou dopravu²⁰⁴). Zapojení českých podniků do systému obchodování na úrovni

²⁰⁴ Komerční letouny létající ve výškách mezi 8 a 13 km vypouštějí plyny, které mění složení atmosféry a přispívají tím ke změnám klimatu. Čím výše letadla létají, tím obtížněji se CO₂ v atmosféře rozkládá. Emise z letadel v současnosti činí pouze 3 % z celkové produkce EU, avšak rychle se zvyšují. Evropský parlament schválil usnesení (č. 2005/2249(INI), o omezování dopadu letectví na změnu klimatu (*Reducing the Climate Change Impact of Aviation*), jímž navrhuje soubor opatření, která se sice mohou odrazit do cen

Společenství je však každopádně přínosné, především proto, že díky předpokládaným nižším nákladům na zamezení znečištění by české podniky z této výhody mohly těžit právě prodejem ušetřených emisních povolenek. Mezi další výhody patří zapojení do nadnárodního systému obchodování, které nutí podniky uvažovat v širších souvislostech a v neposlední řadě i implementace nástroje, který může být v budoucnu využit pro snižování emisí skleníkových plynů na úrovni ČR.

Kapitola 4.

EMISNÍ OBCHODOVÁNÍ V ČESKÉ REPUBLICCE

Česká republika je jako jeden z členských států Evropské unie²⁰⁵ a zároveň jako signatář Kjótského protokolu povinna podílet se na snižování emisí skleníkových plynů a plnit tak své unijní i mezinárodní závazky. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 ustavující schéma pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v rámci Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES, která zakládá Systém emisního obchodování Evropské unie, byla do českého právního řádu transponována v podobě zákona č. 695/2004 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o povolenkách“), ve znění zatím jediné novely – zákona č. 212/2006 Sb. (požadavek novelizace zákona č. 695/2004 Sb. vychází z ustanovení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/101/ES ze dne 27. října 2004, která s ohledem na projektové mechanismy Kjótského protokolu novelizovala směrnici 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství²⁰⁶).

Systém emisního obchodování byl v České republice spuštěn na jaře roku 2005 a zatím se týká asi 450 zdrojů, kterým byly přiděleny povolenky na základě Národního alokačního plánu²⁰⁷ v celkovém množství 91 347 091 povolenek, a to ve 12 sektorech

letenek, zároveň ale mohou snížit emise skleníkových plynů do ovzduší. Emise z letecké dopravy neupravuje ani Kjótský protokol, ani jiná mezinárodní opatření proti změnám podnebí, a proto iniciativa podporovaná Evropským parlamentem posune EU do čela boje proti klimatickým změnám.

²⁰⁵ Vztahem českého práva životního prostředí a práva životního prostředí Evropské unie z různých pohledů se zabývá např. Damohorský M.: *České právo životního prostředí*, České právo a Evropská unie, učební pomůcka pro program Czech Legal System in European Context, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2006, 2. rozšířené a aktualizované vydání.

²⁰⁶ Viz článek 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/101/ES ze dne 27. října 2004.

²⁰⁷ Nařízení vlády č. 315/2005 Sb., o Národním alokačním plánu České republiky na roky 2005 až 2007.

(veřejná energetika, závodní energetika, rafinerie, chemická výroba, koks, výroba a zpracování kovů, cement, vápno, sklo, keramika, celulóza, papír a lepenka).

Následující tabulka ukazuje celkové emise skleníkových plynů ČR přepočtené na ekvivalent CO₂ v letech 1990 až 2004.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
CO ₂	165,1	155,3	140,2	136,7	131,2	132,1	133,5	138,0	129,2	122,1	129,0	129,0	124,0	128,1	127,3
CH ₄	18,6	17,0	15,9	14,8	13,9	13,6	13,5	12,7	12,3	11,6	11,5	11,5	11,4	11,1	10,9
N ₂ O	12,6	10,9	9,6	8,6	8,4	8,7	8,3	8,5	8,4	8,1	8,3	8,5	8,2	7,7	8,3
Celkem	196,3	183,2	165,7	160,1	153,5	154,4	155,5	159,5	150,3	142,1	149,2	149,6	144,1	147,6	147,2

Pozn.: Pro výpočet agregovaných emisí (CO₂) ekvivalentu byly použity hodnoty radiačního potenciálu jednotlivých skleníkových plynů podle platné metodiky (např. pro CO₂ = 1, CH₄ = 21, N₂O = 310).

Zdroj: ČHMÚ

Zavedením systému obchodování s emisemi na CO₂ byly současně zrušeny emisní limity pro tento skleníkový plyn. Jeho množství je v souladu se zákonem o povolenkách a příslušnými předpisy Evropských společenství (jde zejména o směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES) regulováno pouze tímto systémem a emisní limity pro něj nejsou nadále stanovovány. Resp. emisní limit nestanovuje pro každé jednotlivé zařízení (zdroj) příslušný správní úřad. Emisní limit je stanoven (národním alokačním plánem) úhrmně pro celou Českou republiku a (z pohledu směrnice 2003/87/ES) pro celou Evropskou unii, z něho je pak stanovováno množství CO₂, které může vypustit ten který znečišťovatel. Toto množství (emisní limit) je stanovováno „flexibilně“ v tom smyslu, že znečišťovatel si může takto stanovený limit „upravovat“ prodejem nebo nákupem povolenek podle toho, co je pro něho výhodnější. Zákon o povolenkách v tomto duchu novelizoval zákon o integrované prevenci (č. 76/2002 Sb.) i zákon o ochraně ovzduší (č. 86/2002 Sb.).

Vzhledem k tomu, že zákon o integrované prevenci nabyl účinnosti 1.1.2003 (tedy dva roky před účinností zákona o povolenkách) došlo v tomto mezidobí již k vydání integrovaných povolení, která stanovovala jednotlivým znečišťovatelům emisní limity pro CO₂. Aby mohla být taková povolení uvedena do souladu s zákonem o povolenkách stanoví se, že je to důvod pro změnu integrovaného povolení.²⁰⁸ Tím, že byly zrušeny emisní limity na CO₂, může v některých oblastech, kde je větší počet znečišťovatelů docházet ke vzniku lokálního znečištění. Prozatím však žádný takový případ zaznamenán nebyl. Emisní limity

²⁰⁸ Viz ustanovení § 19 zákona o integrované prevenci.

byly totiž zákonem o povolenkách zrušeny pouze pro CO₂ a nikoli pro ostatní škodliviny. Tím, že znečišťovatelé musí dodržovat emisní limity pro další znečišťující látky (jako je oxid uhelnatý, oxid siřičitý, oxidy dusíku aj.²⁰⁹), jsou nuceni používat takové technologie, které nějaké velmi markantní překročení koncentrace CO₂ v ovzduší ani nedovolují. Praktický negativní dopad zrušení emisních limitů pro CO₂ na míru lokální znečištění tak prozatím nebyl prokázán. Pokud by však došlo k rozšíření systému obchodování s emisními povolenkami na některé další znečišťující látky, pak by k tomuto problému mohlo dojít. Nicméně i tak je v ustanovení § 14 odst. 1 zákona o integrované prevenci umožněno stanovení emisních limitů pro skleníkové plyny a to tehdy, je-li to nezbytné k zabránění závažného znečišťování v místě provozu.

Do zákona o ochraně ovzduší bylo zákonem o povolenkách mimo jiné vloženo ustanovení § 35a týkající se emisí látek ovlivňujících klimatický systém Země (tedy zejména CO₂). Ve své podstatě se jedná o důrazné konstatování, že pro skleníkové plyny a zdroje, které jsou součástí zařízení, na které se vztahuje zákon o povolenkách nelze stanovit emisní limity.²¹⁰

Zákon o povolenkách vykazuje z právního hlediska jistou zvláštnost – v ustanovení § 2 odst. 1 písm. e podává definici pojmu „povolení“, jejíž znění však může vést k jistým interpretačním problémům při aplikaci tohoto zákona. Uvedené ustanovení totiž definuje povolení jako „*rozhodnutí, kterým se povolují v rozsahu získaných povolenek emise skleníkových plynů a kterým se stanoví podmínky jejich zjišťování, vykazování a ověřování*“.²¹¹ Určuje tak přímo podstatu tohoto povolení – totiž, že by mělo znečišťovateli, kterému bylo vydáno, povolovat emise skleníkových plynů (v rozsahu získaných povolenek). Ustanovení § 5 zákona o povolenkách, které vymezuje obsah povolení, některé procesní otázky týkající se vydávání povolení a jeho další náležitosti včetně přechodu povolení na právní nástupce provozovatele zařízení, to však již znovu neopakuje. Povolení vydané podle § 5 (resp. podle Hlavy II.) zákona o povolenkách sice dle odst. 3 písm. d obsahuje „*podmínky zjišťování emisí, včetně specifikace metodiky zjišťování a jeho frekvence*“, a dle odst. 3 písm. e stejného ustanovení obsahuje také „*podmínky zveřejňování a vykazování emisí*“, nicméně v tomto ustanovení již není znovu výslovně uvedeno, že se jedná o povolení k emisím skleníkových plynů. Ustanovení § 2, které definuje základní pojmy pro potřeby zákona o povolenkách tak, do jisté míry doplňuje ustanovení § 5 téhož zákona o jednu podstatnou

²⁰⁹ Viz příloha č. 2 zákona o integrované prevenci.

²¹⁰ Viz ustanovení § 35a zákona o ochraně ovzduší.

²¹¹ Viz ustanovení § 2 odst. 1 písm. e zákona o povolenkách.

náležitost povolení vydaného dle zákona o povolenkách, což je z legislativního hlediska nedostatkem. Prozatím tato nepříliš šťastná formulace definice povolení nepřinesla žádné praktické problémy. Do budoucna by však bylo vhodné doplnit do ustanovení § 5 výslovné označení povolení vydávaného dle zákona o povolenkách, jako povolení k emisím skleníkových plynů, zatímco v ustanovení § 2 odst. 1 písm e upravit definici povolení tak, aby nesuplovala další ustanovení zákona stanovováním hmotněprávních náležitostí takového povolení.

Jako ekonomický nástroj tržního typu funguje emisní obchodování tak, že vytváří trh pro obchodování s emisemi skleníkových plynů. Tento trh má však své zvláštnosti a specifika. Trh vzniká na základě nabídky a poptávky, které současně určují i cenu daného produktu na trhu a účast na něm je dobrovolná. V případě trhu s emisemi jsou tyto klasické atributy tržního mechanismu podstatně modifikovány. Emisní obchodování je ekonomickým nástrojem ochrany životního prostředí, jehož primárním cílem (primární cíl je zde třeba chápat jako důvod zavedení tohoto nástroje) není zisk účastníků se subjektů (ten se dá označit za jakýsi bonus), ale ochrana životního prostředí, resp. ochrana ovzduší v podobě snížení množství CO₂ v atmosféře. Emisní obchodování je dobrým příkladem tzv. win-win varianty (viz výše část II., kapitola 3. a 4.) – je zde naplněn celospolečenský zájem na ochraně životního prostředí, ale zároveň i ekonomický zájem znečišťovatelů.

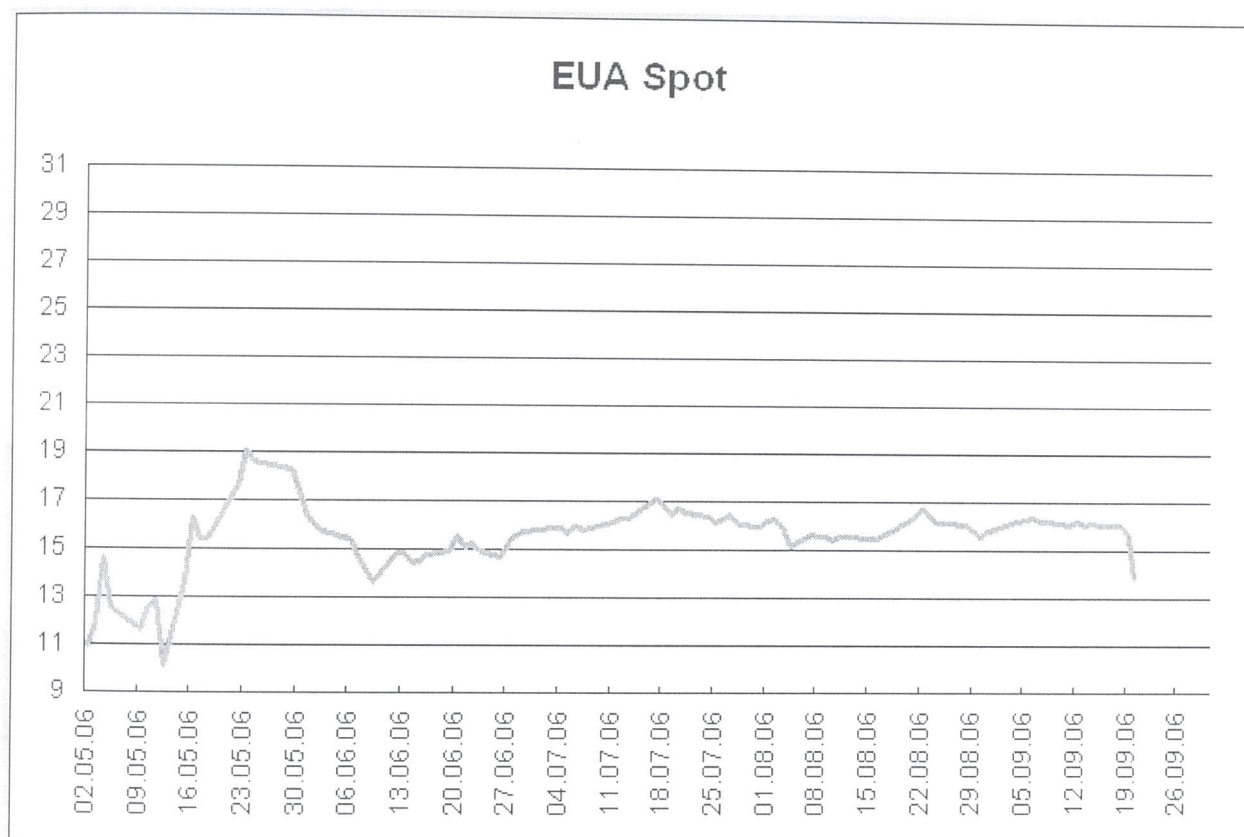
Jaké jsou tedy zvláštnosti systému emisního obchodování? Předně se zde nedá mluvit o dobrovolné účasti znečišťovatelů v tomto systému (resp. žádný znečišťovatel, který splňuje zákonná kritéria pro zařazení do systému emisního obchodování,²¹² nemůže provozovat zařízení bez toho, aniž by mu bylo Ministerstvem životního prostředí vydáno povolení²¹³ a aniž by vlastnil příslušné množství emisních povolenek, nechce-li se vystavit sankcím²¹⁴ – z této stránky je tedy účast v systému emisního obchodování povinná). Nicméně účast na vlastním obchodování s emisemi (na vlastním emisním trhu) pochopitelně povinná není – pokud má znečišťovatel povolenek dostatek nebo se z nějakého jiného důvodu nechce obchodování (tj. prodeje a nákupu) účastnit, nikdo ho k tomu nemůže donutit – z tohoto pohledu je tedy účast na vlastním trhu emisních povolenek dobrovolná, jako účast na jakémkoli jiném trhu. Okruh subjektů, které se chtějí zapojit do systému emisního obchodování není omezen (může se jednat o různé ekologické organizace, spekulanty, ale i stát). Co však je na tomto trhu omezeno, je nabídka – tj. povolenky, resp. jejich celkový

²¹² Viz Příloha č. 1. zákona o povolenkách.

²¹³ Viz ustanovení § 3 zákona o povolenkách.

²¹⁴ Viz ustanovení § 18 zákona o povolenkách.

počet, který je pevně stanoven a nelze jej navýšit. Pokud chce tedy některý znečišťovatel získat více povolenek než mu bylo přiděleno, musí je nakoupit od jiných subjektů, kteří se chovali hospodárněji (individuálně tedy množství povolenek omezeno není – každý znečišťovatel může nakoupit tolik povolenek, kolik potřebuje, pochopitelně pokud jsou na trhu k dostání). Co se týká ceny povolenek, zde se trh s emisemi nejvíce blíží jakémukoli jinému trhu, neboť cenu povolenek určuje pouze trh. Následující graf ukazuje vývoj ceny povolenek (jsou vyjádřeny v euro za jednu tunu CO₂) na emise CO₂ v období od května do září 2006.



Zdroj: www.climatecorp.com

V systému obchodování s emisemi jde o spojení direktivních nástrojů s nástrojem ekonomickým, což bývá obecně velmi problematické. V tomto případě jde o spojení (i) obecně závazného právního předpisu (jmenovitě zákona), bez kterého nelze existenci žádného nástroje ochrany životního prostředí obhájit, (ii) individuálního správního aktu –

rozhodnutí, kterým se povolují v rozsahu získaných povolenek emise skleníkových plynů a kterým se stanoví podmínky jejich zjišťování, vykazování a ověřování a (iii) ekonomického nástroje, ve formě povolenek, které jsou obchodovatelné.

Z pohledu znečišťovatelů je nepochybným přínosem systému obchodování s emisemi volnost s jakou mohou naložit s jim přidělenými povolenkami.²¹⁵ V České republice byly povolenky znečišťovatelům pro první obchodovací období (tj. období od 1. ledna 2005 do 31. prosince 2007²¹⁶) přiděleny bezplatně a s tímto principem se počítá i pro druhé obchodovací období.²¹⁷ Na straně znečišťovatelů tak vzniká majetková hodnota,²¹⁸ která může být jejich uvážlivým postupem přeměněna na zisk.²¹⁹ Údaje z roku 2005 ukazují, že v České republice došlo zcela jistě k předimenzování celkového množství přidělených emisních povolenek. Z původního množství 91 347 091 povolenek přidělených Národním alokačním plánem bylo na vlastní emise CO₂ spotřebováno jen 82 453 727 povolenek. Rozdíl, který tedy čeští znečišťovatelé na tomto systému získaly s mohly tudíž zpeněžit činí 8 920 364 povolenek.

Emise CO₂ v roce 2005 z podniků systému EU ETS v České republice dle jednotlivých sektorů ukazuje následující tabulka.²²⁰

Veřejná energetika	55 962 324
Podniková energetika	2 527 031
Rafinérie	996 971
Chemická výroba	4 684 701
Koks	238 046
Výroba a zpracování kovů	12 225 291
Cement	2 553 038
Vápno	1 008 137
Sklo	782 407
Keramika	717 173

²¹⁵ Zákon o povolenkách definuje povolenku v ustanovení § 2 odst. 1 písm. f jako „majetkovou hodnotu odpovídající právu provozovatele zařízení vypustit do ovzduší v daném kalendářním roce ekvivalent tuny CO₂“.

²¹⁶ Viz ustanovení § 2 odst. 1 písm. h zákona o povolenkách.

²¹⁷ Viz důvodová zpráva k zákonu o povolenkách. Další obchodovací období je dle definice ustanovení § 2 odst. 1 písm. i „pětileté období od 1. ledna 2008 do 31. prosince 2012 včetně a další pětiletá období po něm následující“.

²¹⁸ Má se na mysli tzv. jiná majetková hodnota ve smyslu § 118 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku – povolenka je tím nadána schopností být předmětem právních vztahů. Materiální hodnota povolenky je vymezena tzv. ekvivalentem tuny CO₂. Bezplatné přidělení povolenek má tak vlastně formu dotace. Někteří právníci pohybující se v oblasti obchodního práva dokonce hovoří o bezdůvodném obohacení na straně znečišťovatelů.

²¹⁹ Např. zisk z obchodování s emisními povolenkami největšího znečišťovatele na českém území – společnosti ČEZ činily dle informace mluvčí této společnosti za rok 2005 1,1 miliardy korun. (zdroj: ČTK, 21.9.2006)

²²⁰ Největšími emitenty skleníkových plynů v letech 2004 a 2005 byly Elektrárna Prunéřov - elektrárna Prunéřov, Elektrárna Počerady - elektrárna Počerady, Mittal Steel Ostrava - elektrárna Tušimice (zdroj: www.irz.cz).

Celulóza	140 557
Papír	618 051
ČR celkem	82 453 727

Zdroj: ČSÚ

Po přidělení povolenek je však již plně v rukou jednotlivých znečišťovatelů jakou zvolí strategii. Zda půjdou cestou snižování vlastních emisí a prodají ušetřené povolenky či naopak, zda raději povolenky nakoupí. Znečišťovatelé s vysokými náklady na snížení znečištění tak mají díky emisnímu obchodování možnost namísto redukcí vlastních emisí nakupovat povolenky od znečišťovatelů s nižšími náklady na snížení znečištění a optimalizovat tak otázku nákladů pro splnění daného cíle. To, že celkové množství povolenek v systému je omezeno na začátku, znamená, že znečišťovatel prodávající povolenky musí snižovat emise více (k emisním redukcím v systému dojde vždy, avšak tržní mechanismus zajistí, že to bude u zdrojů s nejnižšími náklady na snížení znečištění).

Nabízí se také otázka, jak může systém obchodu s emisemi přispět ke snížení celkového množství vypouštěného CO₂, když vlastně jen dochází k „přelévání“ povolenek od jednoho znečišťovatele k druhému. Systém je teoreticky založen na tom, že celkové množství povolenek, které jsou v systému, je nižší, než jsou stávající emise všech znečišťovatelů. Praktické výsledky po roce fungování systému však ukazují, že celkové množství emisních povolenek přidělených znečišťovatelům bylo poměrně vysoké (rozdíl mezi celkovým počtem přidělených emisních povolenek pro rok 2005 a počtem, který byl v tomto roce spotřebován na vlastní emise CO₂ činil cca 8 900 000 povolenek). Zatím tedy znečišťovatelé nebyli nuceni snižovat své emise z důvodu nedostatku povolenek na trhu. V následujících obchodovacích obdobích bude proto třeba přehodnotit potřebná množství povolenek pro jednotlivé znečišťovatele a adekvátně získaným údajům je snížit, tak aby byl naplněn cíl celého systému, kterým je kontinuální snižování emisí CO₂. Toto snižování celkového množství povolenek by mělo pokračovat i v následujících letech (resp. v následujících obchodovacích obdobích), a tím by mělo postupně docházet i ke snižování množství CO₂ v atmosféře. To, co definuje enviromentální přínos systému obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, je celkové množství povolenek, které se bude postupně snižovat.

Shrnutí

Po prvním roce fungování systému emisního obchodování je jistě ještě příliš brzy na formulaci obecných závěrů o účinnosti systému z pohledu ochrany životního prostředí (ať již negativních či pozitivních), v následujícím textu jsem se proto pokusila jen shrnout výhody a nevýhody systému emisního obchodování.

Předně je třeba říci, že význam emisního obchodování jako nástroje ochrany životního prostředí spočívá zejména v tom, že v sobě spojuje oba hlavní přístupy k environmentální regulaci – administrativně právní a ekonomický. Jde tedy o jakousi syntézu toho nejlepšího, co můžeme nalézt mezi nástroji administrativně právními a ekonomickými.

Pokud se zaměříme nejdříve na administrativně právní rysy systému emisního obchodování můžeme říci, že nejpodstatnějším takovým rysem je bezesporu administrativní stanovení emisního stropu vyjádřené ve formě konečného počtu emisních povolenek v systému. Tím, že je tento maximální rozsah znečištění (maximální množství vypouštěných emisí) stanoven a přidělen jednotlivým znečišťovatelům normativně, je zaručeno, že nebude docházet k plošnému nárůstu emisí. Nicméně tento maximální přípustný rozsah znečišťování je stanoven pro celou oblast, ve které je emisní obchodování zavedeno a pro všechny znečišťovatele, kteří v dané oblasti působí a je vyjádřen celkovým počtem emisních povolenek, které jsou těmto znečišťovatelům přiděleny.

Individuální množství povolenek, které bylo normativně přiděleno jednotlivým znečišťovatelům však závazné není. Je zcela na jednotlivých znečišťovatelích jakou zvolí environmentální strategii a jak, s jim přiděleným počtem povolenek, naloží. Zde se projevuje ekonomický rys celého systému emisního obchodování – pokud totiž znečišťovatelé půjdou cestou snížení vlastních emisí a dostanou se tak pod objem emisí, který jim byl přidělen, mohou tento rozdíl prodat na emisním trhu jiným znečišťovatelům, kteří naopak zvolili strategii opačnou, totiž překročit přidělený limit a chybějící povolenky dokoupit. Ekonomické principy trhu se tak postarají o to, že znečišťovatelé s vysokými náklady na snížení znečištění mají díky emisnímu obchodování možnost namísto redukcí vlastních emisí nakupovat povolenky od znečišťovatelů s nižšími náklady na snížení znečištění a minimalizovat tak celkové náklady na redukcí emisí. Ekonomickým cílem obchodování s emisními povolenkami je vždy záměr dosáhnout stanoveného cílového stavu s co nejnižšími náklady.

Systém obchodování obecně zvýhodňuje efektivnější postupy výroby na úkor postupů méně efektivních a podporuje realizaci opatření vedoucích k redukcí emisí skleníkových

plynů tak, že dosažená redukce má díky ceně povolenky konkrétní ekonomickou hodnotu a jako taková vstupuje do strategického rozhodování podniků.

Závěrem je nutné zdůraznit, že obchodování s emisními povoleními je pozitivním nástrojem ekologické politiky. Je tedy založeno na pozitivní motivaci znečišťovatelů ke zlepšování kvality životního prostředí.

ZÁVĚR

Předmětem této práce bylo provést analýzu ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí, definovat jejich funkce, poukázat na jejich výhody a nevýhody a zhodnotit jejich význam v celém systému nástrojů politiky ochrany životního prostředí. Vzhledem k tomu, že nástroje, které k prosazení svých cílů používá environmentální politika jsou vzájemně spojeny mnoha funkčními vazbami, bylo zároveň nutné vymezit i ostatní nástroje ochrany životního prostředí a vysvětlit jejich vztah k nástrojům ekonomickým.

Práce je koncipována jako úvaha nad důvody vzniku potřeby chránit životní prostředí, nutností vyvinout k účinné ochraně potřebné metody, postupy a nástroje a vývojem a účinností těchto nástrojů. Dále je zde podána podrobnější charakteristika dvou nejvýznamnějších skupin nástrojů environmentální politiky – nástrojů direktivních (resp. administrativně právních) a nástrojů ekonomických, je provedeno jejich porovnání z pohledu ekologické účinnosti i ekonomické efektivity a také naznačeny hlavní ekonomické souvislosti ochrany životního prostředí.

Politika ochrany životního prostředí stejně tak jako její nástroje prošla od svého vzniku v polovině minulého století vývojem, který lze rozdělit do tří základních etap. Pro první etapu, období tzv. přímé regulace jsou charakteristické nástroje přímého působení představované zejména nástroji administrativně právními a dále je toto období charakterizováno nadřazenou rolí státu ve vztahu k ostatním subjektům ekologické politiky (tj. znečišťovatelům). Ve druhé etapě, období tzv. nepřímé regulace se vedle nástrojů administrativně právních objevují nástroje nepřímé regulace založené na ekonomických principech (tj. na vytváření podnětů a stimulů, které vedou znečišťovatele k ekologicky vhodnější variantě chování) a postupně dochází k oslabení role státu a objevují se i další subjekty, které se svou činností také podílejí na ochraně životního prostředí či alespoň upozorňují na problémy, kterým je třeba věnovat pozornost (různé nestátní a nevládní organizace a občanská sdružení). V zatím posledním období vývoje dochází ke vzniku dobrovolných nástrojů (ve formě jednostranných závazků znečišťovatelů, veřejných dobrovolných programů, apod.), které jsou založeny na principu smluvní rovnosti stran (státu a regulovaných subjektů) a stát zde již nepůsobí z pozice nařizující moci, ale spíše jako jedna strana kontraktu, jehož cílem je co nejefektivnější ochrana životního prostředí.

Jak již bylo naznačeno v předchozím odstavci, prošly nástroje politiky životního prostředí podobným vývojem jako sama politika životního prostředí. V práci jsou seřazeny nástroje ekologické politiky tak, jak se v souboru nástrojů postupně objevovaly.

Na prvním místě v tomto systému jsou tudíž zařazeny nástroje přímé regulace (*direct regulations*) reprezentované administrativně právními nástroji, pro které je charakteristické přímé působení na subjekty regulace. Znamená to, že přímo stanovují povinnosti subjektů práva ve vztahu k ochraně životního prostředí, kontrolují jejich plnění a v případě potřeby vynucují zákonem předepsaný způsob chování (*Command and Control System of Regulation*). Jakékoli odchýlení od tohoto přímo přikázaného chování je porušením práva a jako takové je také trestáno (a to v závislosti na závažnosti protiprávního chování). Vzhledem k tomu, že celý systém nástrojů ekologické politiky směřuje alespoň k zachování, ne-li ke zlepšení stavu životního prostředí, jsou administrativně právní nástroje svou povahou negativní. Ve valné většině všech případů tedy určitý typ chování zakazují nebo stanovují určitá omezení (převáděno do jazyka teorie práva, jde o povinnost něčeho se zdržet nebo něco strpět). Direktivní nástroje mají v systému nástrojů ochrany životního prostředí bezesporu svou nezastupitelnou historicky nejsilnější roli a i když se v posledních dvou až třech desetiletích dostává do zákrytu s „modernějšími“ a méně direktivními systémy nástrojů ochrany životního prostředí, je nepochybné, že si své vedoucí postavení mezi systémy ekologických nástrojů udrží i do budoucna. Přes všechny nedostatky, které jsou mu do jisté míry právem vytýkány (ať již se jedná o přílišnou náročnost kontroly dodržování množství předpisů, rigiditu či neúměrné výdaje na administrativní a technické zajištění celého systému) jde o nejspolehlivější nástroj politiky životního prostředí.

V současné době se pozornost stále více zaměřuje na hledání efektivnějších nástrojů ochrany životního prostředí, které by byly pružnější, ekonomicky méně zatěžující a jež by vytvářely větší prostor pro aktivní zapojení všech subjektů ovlivňujících stav životního prostředí. Z tohoto hlediska se jako ideální jeví nástroje ekonomické, které jsou v pomyslném žebříčku nástrojů environmentální politiky použitím v této práci řazeny na druhé místo.

Jejich vznik souvisí s postupnou proměnou vztahu státu a znečišťovatelů, kdy prvně jmenovaný se pokouší přenést část svých výdajů do ochrany životního prostředí na znečišťovatele a zároveň dochází ke změně přístupu znečišťovatelů ke stavu životního prostředí, jehož zrychlující se devastování začíná být vnímáno jako tíživý problém. Ekonomické nástroje se objevují v 50. a 60. letech 20. stol. a jejich prudký vzestup byl podmíněn několika příčinami, z nichž nejdůležitější jsou dvě a to: relativní neúčinnost direktivních nástrojů, které nebyly schopny zajistit ochranu všech složek životního prostředí

stejně efektivně a nutnost získat peněžní prostředky na financování stále nákladnějšího systému přímé regulace, což pochopitelně souvisí se stále se množícími a stále vážnějšími problémy životního prostředí. Na rozdíl od nástrojů administrativně právních, které působí na subjekty přímo a neposkytují jim žádnou možnost volby (v případě nonkonformního chování následuje sankce), jsou ekonomické nástroje charakterizovány právě možností volby, kterou poskytují regulovaným subjektům (stát používá ekonomické nástroje ke zdražení ekologicky méně šetrného chování nebo naopak zvýhodňuje chování, které je šetrnější k životnímu prostředí). Ekonomické nástroje tedy fungují na základě povzbuzování či odrazování od jistých druhů chování, na principu ekonomické stimulace subjektů a na principu tržních mechanismů a vytvářejí trh pro komodity, pro které by přirozenou cestou trh nemohl ani vzniknout (tj. pro přírodní zdroje) a nepůsobí tedy na základě přímého mocenského donucení, ale prostřednictvím ekonomické kalkulace. Ekonomické nástroje jsou nástroje s velkým potenciálem co se týká jejich budoucího využití a počet oblastí ve kterých fungují se bude jistě i nadále rozšiřovat, nicméně jsou stále součástí souboru nástrojů ochrany životního prostředí a nemohou nahradit ostatní metody a velmi často jsou nejúčinnější právě pokud jsou používány v kombinaci s ostatními nástroji.

Poslední, třetí místo v systému nástrojů ekologické politiky zaujímá nástroj, který může být nazván jakousi novinkou mezi nástroji politiky životního prostředí, a tím je obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů. Tento nástroj ekologické politiky byl vyvinut v reakci na nárůst množství skleníkových plynů v atmosféře, které způsobuje zesílení skleníkového efektu a oteplování planety.

Po počátečních pokusech o regulaci množství emisí skleníkových plynů pomocí nástrojů přímé regulace (byly stanoveny emisní limity) i následném zavedení poplatkového systému, které však nevedly k požadovanému výsledku (množství antropogenních skleníkových plynů vypouštěných do atmosféry stále rostlo) bylo zřejmé, že bude nutné najít účinnější nástroj a to nejlépe takový, který spojí výhody obou dosud používaných skupin nástrojů – nástrojů administrativně právních (representovaných emisními limity) a nástrojů ekonomických (representovaných poplatkovým systémem), a který se, pokud možno, vyvaruje všech jejich podstatných slabin. Z tohoto pohledu se systém obchodovatelných povolenek na emise skleníkových plynů jeví jako ideální varianta. Tím, že je stanoveno celkové přípustné množství emisí (které je vyjádřeno v počtu přidělených emisních povolenek) je zajištěna určitá maximální hranice znečišťování, která plní funkci emisního limitu. Na druhou stranu tím, že je na znečišťovatelích, jakou zvolí variantu chování (zda se povolenky pokusí ušetřit a jejich prodejem získat dodatečný příjem nebo zda své emise

neomezí a budou tedy nuceni povolenky nakoupit), se tento nástroj řadí mezi nástroje ekonomické, fungující na principu volby znečišťovatele podpořené ekonomickými argumenty.

Zdravé a zachovalé životní prostředí je předpokladem přežití člověka i všech ostatních živých organismů na této planetě. Člověk mnohými svými aktivitami způsobuje poškozování a negativní změny životního prostředí, které se nepříznivě odrážejí na stavu celé planety. Jelikož jsme tedy hlavní (a dovolím si tvrdit, že téměř jedinou) příčinou velké většiny těchto změn, je naší povinností pokusit se napravit, co jsme svým neuváženým chováním způsobili (a jistě ještě způsobíme). K tomu, abychom uvedli do praxe některá z předsevzetí, která si sami dáváme, a které se týkají zlepšení našeho přístupu k životnímu prostředí slouží nástroje environmentální politiky. Pokud tato práce alespoň částečně přispěje k objasnění fungování některých z těchto nástrojů, a tím přispěje k jejich lepšímu pochopení a snad i k jejich efektivnějšímu využívání ze strany jejich adresátů, pak splnila svůj účel.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

- Ayres I. and Braithwaite J.: *Responsive Regulation* (1992) Oxford University Press, UK.
- Barde J.-Ph.: *Economic Instruments for Environmental Protection: Experience of OECD Countries* in Applying Market-Based Instruments to Environmental Policies in China and OECD Countries, OECD 1997, Paris, France, str. 31 – 56.
- Boháč R.: *Ochrana životního prostředí v daňových zákonech*, Daně – odborný časopis pro daňové právo a praxi, LexisNexis CZ s.r.o. Praha, 10-11/2004, str. 10 – 19.
- Damohorský M.: *Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí*, Karolinum, Praha 1999.
- Damohorský M.: *České právo životního prostředí*, České právo a Evropská unie, učební pomůcka pro program Czech Legal System in European Context, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2006, 2. rozšířené a aktualizované vydání.
- Damohorský M. a kol.: *Právo životního prostředí*, 1. vydání, C. H. Beck Praha 2003.
- Dienstbier F.: *Ekonomické zajištění odpovědnosti při ochraně životního prostředí*, Daně – odborný časopis pro daňové právo a praxi, LexisNexis CZ s.r.o. Praha, 10-11/2004, str. 20 – 25.
- Gunningham, N., Grabosky, P.: *Smart Regulation: Designing Environmental Regulation*, Oxford University Press 1998, UK.
- Jílková J.: *Daně, dotace a obchodovatelná povolení – nástroje ochrany ovzduší a klimatu*, IREAS, Praha 2003.
- Levett R.: *Ekonomické nástroje naplňování politiky péče o životní prostředí*, Příručka ICLEI pro řízení záležitostí životního prostředí určená orgánům místní správy a samosprávy v České republice, svazek 6, ICLEI (The International Council for Local Environmental Initiatives) 1999.
- Long Bill L.: *Environmental Regulation: The Third Generation*, The OECD Observer 6,7/1997.
- Marková H.: *Platební povinnosti poplatkového charakteru na úseku ochrany životního prostředí*, Daně – odborný časopis pro daňové právo a praxi, LexisNexis CZ s.r.o. Praha, 10-11/2004, str. 2 – 9.
- Mezřický V. a kol.: *Základy ekologické politiky*, MŽP ČR a VŠB-TU Ostrava, 1996.
- Miko L. a kol.: *Zákon o ochraně přírody a krajiny, Komentář*, Beckovy texty zákonů s komentářem, C. H. Beck Praha 2005.
- Moldan B. a kol.: *Ekonomické aspekty životního prostředí*, Karolinum, Praha 1997.

- Pretel J., Vácha D.: *Příprava internetové stránky zaměřené na vědecké poznatky o změně klimatu*, Studie pro Ministerstvo životního prostředí, samostatné oddělení změny klimatu, Praha 2003.
- Rees J.: *Hostages of Each Other: The transformation of nuclear safety since Three Mile Island* (1994), University of Chicago Press, Chicago, USA.
- Remtová K.: *Trvale udržitelný rozvoj a strategie ochrany životního prostředí*, MŽP ČR a VŠB-TU Ostrava, Program Phare 1996.
- Ritschelová I. a kolektiv (Hájek M., Tošovská E., Geuss E., Černá M., Pasquarello T.): *Úvod do politiky životního prostředí*, Univerzita Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem, Fakulta životního prostředí 2002.
- Schanzenbacher B.: *Economic Incentives as Policy Instruments for Environmental Management and Sustainable Development*, in Moldan B. (ed.): *Economic Instruments for Sustainable Development – Workshop Proceedings*, Ministry of the Environment of the Czech Republic, Prague 1995, str. 38 – 45.
- Slovník spisovné češtiny pro školu a veřejnost, Academia, Praha 1978.
- Sobotka M.: *Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*, Acta Universitatis Carolinae – IURIDICA 3-4, 2001.
- Státní politika životního prostředí České republiky (usnesení vlády České republiky ze dne 17. března 2004 č. 235).
- Stejskal V.: *Právní odpovědnost za škody na životním prostředí v Evropské unii*, Acta Universitatis Carolinae – IURIDICA 1, 2005.
- Štěpánek Z.: *Ekonomické souvislosti ochrany životního prostředí*, Zpravodaj MŽP 1/1997, str. 11 – 12.
- Štěpánek Z.: *Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*, Zpravodaj MŽP 7/1997, str. 11 – 14.
- Štěpánek Z.: *Ekonomické nástroje politiky životního prostředí ČR dnes a zítra*, Příloha zpravodaje MŽP 12/1996, str. I – VIII.
- Štěpánek Z.: *Potřeba státní politiky životního prostředí*, Zpravodaj MŽP 6/1997, str. 17 – 20.
- Tošovská E.: *Odpovědnost za škody ze znečištění životního prostředí ve vztahu k Luganské úmluvě a k formování přístupu EU k tomuto problému*, Ekologický servis, Praha 1996.
- Výroční zpráva Státního fondu životního prostředí ČR 2005.
- Závěrečná zpráva projektu VaV/310/00 – *Analýza nástrojů*, IEEP-VŠE (zpracovaná pro Ministerstvo životního prostředí v roce 2000).

INTERNETOVÉ ZDROJE

Český statistický úřad (www.csu.cz)

Státní fond životního prostředí ČR (www.sfzp.cz)

Ministerstvo životního prostředí (www.env.cz)

www.eco-label.com

www.ipcc.int

www.vesmir.info

<http://en.wikipedia.org>

www.climatecorp.com

www.ekolist.cz

www.greenpeace.cz

www.ireas.cz

www.cenia.cz

<http://cozp.cuni.cz/>

<http://ec.europa.eu/environment/climat>

<http://www.environment-agency.gov.uk>

<http://www.alokacniplan.cz>

www.povolenky.cz

www.irz.cz

<http://europa.eu.int/comm/environment/ets/>

