

FAKULTA HUMANITNÍCH STUDIÍ UNIVERZITY KARLOVY
KATEDRA SOCIÁLNÍ A KULTURNÍ EKOLOGIE

Diplomová práce

Role České republiky
v procesu tvorby politiky životního prostředí
Evropské unie

Prosazuje Česká republika efektivně své národní zájmy v rámci EU?

Vypracovala: Bc. Zita Georgievová

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Jan Dusík, M.Sc.

Datum: září 2006

Poděkování:

Za věcné připomínky a podněty při vypracovávání diplomové práce bych chtěla poděkovat JUDr. Janu Dusíkovi, M.Sc., který se uvolil k vedení této práce a věnoval jí svůj cenný čas.

Prohlášení:

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracovala samostatně s použitím uvedené literatury a pramenů.

V Praze dne

Bc. Zita Georgievová

I. ÚVOD	4
II. HYPOTÉZY A METODOLOGIE	7
III. SMĚŘOVÁNÍ VÝVOJE ENVIRONMENTÁLNÍ POLITIKY EU	10
III.1 Role EU v oblasti ochrany životního prostředí	10
III. 1. 1 Vývoj environmentální politiky	11
III. 1. 2 Základní principy environmentální politiky	13
III. 1. 3 Jádru environmentální legislativy ES	15
III. 1. 4 Právní předpisy	22
III. 1. 5 Ekonomické a jiné nástroje politiky životního prostředí	24
III.2 Role členských států v oblasti životního prostředí	26
III. 2. 1 Národní odpovědnost v otázkách ochrany životního prostředí	27
III. 2. 2 Environmentální orientace některých členských států	28
III. 2. 3 Důsledky rozšíření pro environmentální politiku EU	31
IV. INSTITUCIONÁLNÍ RÁMEC EU	34
IV.1 Klíčové instituce EU	36
IV.1.1 Evropská komise	36
IV.1.2 Evropský parlament	40
IV.1.3 Rada Evropské unie	42
IV.2 Rozhodovací procedury EU	45
IV.3 Poradní orgány EU	50
IV.4 Implementace a zavádění legislativy ES	51
IV. 4. 1 Evropský soudní dvůr	51
IV.5 Proces europeanizace	52
IV.6 Konvergence institucionálních rámců členských států	54
IV.7 „Nové“ členské státy v rozhodovacích procesech EU	58
V. ZMĚNY SOUVISEJÍCÍ SE VSTUPEM ČR DO EU	60
V.1 Vstup České republiky do Evropské unie - transpozice environmentální legislativy	60

V.2 Zapojení ČR do rozhodovacích procesů a tvorby environmentální legislativy v institucích EU	61
V.3 Institucionální zajištění členství ČR v EU	61
V. 3. 1 Národní koordinační systém ČR	61
V. 3. 2 Priority ČR v oblasti životního prostředí v rámci EU	74
VI. VYBRANÉ PŘÍPADOVÉ STUDIE	77
VI.1 Návrh směrnice o nakládání s odpadem z těžebního průmyslu	78
VI.2 Směrnice o vyhodnocování a zvládnání povodňových rizik	82
VI.3 Návrh směrnice o kvalitě ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu	86
VI.4 Tematická strategie pro předcházení vzniku odpadů a jejich recyklaci a návrh směrnice o odpadech	91
VII. ZÁVĚR	99
ENGLISH SUMMARY	103
DODATEK	105
SEZNAM LITERATURY	111
SEZNAM ZKRATEK	119
SEZNAM OBRAZKŮ	122
PŘÍLOHY	123
Příloha 1: Koordinační proces evropských záležitostí v ČR	
Příloha 2: Spolurozhodovací procedura	
Příloha 3: Výčet smluv primárního práva – základní dokumenty EU	

I. Úvod

Česká republika se vstupem do Evropské unie vystavila vlivům a výzvám, které se v souvislosti s evropskou integrací a samotným vývojem evropské environmentální politiky odrážejí ve vývoji jejích politicko administrativních vztahů. V této souvislosti je politika životního prostředí díky svému charakteru veřejné politiky vděčné téma k tomu, aby byla ukázkovým příkladem, do jaké míry dochází k europeanizaci národní administrativy, tzn. do jaké míry podléhá systém státní správy tlaku ze strany EU. Nejpatrnější jsou bezesporu změny v národní legislativě, a to v samotném obsahu právních předpisů v oblasti životního prostředí, které v podobě tzv. environmentálního acquis převzala ČR do své vnitrostátní legislativy jako jednu z podmínek vstupu do EU.

Další nutnou podmínkou bylo institucionální zajištění samotného členství ČR v EU. Za tímto účelem byl mimo jiné nastolen mechanismus, zajišťující koordinaci procesu rozhodování na národní úrovni, který od jejího vstupu do EU slouží k přípravě národních pozic pro vyjednávání v pracovních orgánech a institucích EU při přijímání evropských právních předpisů.

Na druhou stranu však nelze v souvislosti s koordinací evropských záležitostí hovořit jen o přijímání a následné implementaci evropské legislativy do národní, ale i o tom, jakým způsobem Česká republika, jako jeden z členských států EU, přispívá k tvorbě a obsahu evropských právních předpisů, tzn. jak efektivně se podílí na rozhodovacích procesech v rámci EU.

Ve své diplomové práci se zaměřím na to, jakým způsobem prosazuje Česká republika své zájmy a podílí se na tvorbě evropské environmentální politiky. Proces koordinace evropských záležitostí ani činnost státní správy v tomto směru nemají v ČR (stejně tak ani v ostatních „nových“ členských státech) příliš dlouhou tradici, na rozdíl od zemí bývalé EU-15. Z tohoto hlediska se dá předpokládat, že nové členské státy jsou při vyjednávání svých národních zájmů méně aktivními členy. To mě přivedlo k tomu, abych si hned v úvodu položila otázku, zda Česká republika prosazuje v institucích EU efektivně své národní zájmy.

Téma diplomní práce jsem si vybrala především s ohledem na své teoretické znalosti a praktické zkušenosti v oblasti environmentální politiky EU související s koordinační činností při vypracovávání národních pozic, které jsou zastávány při projednávání a schvalování nových právních předpisů v rámci Evropského společenství.

Na závěr bych ráda upozornila na to, že má diplomní práce se člení do sedmi kapitol. Považovala jsem za důležité ze všeho nejdříve seznámit čtenáře s pozadím předmětu mého zkoumání. Z tohoto důvodu jsem zařadila na začátek své práce obecné informace o směřování vývoje evropské politiky životního prostředí (III. kapitola), o institucích Evropské unie, jejich fungování a vzájemném působení a vlivu na členské státy EU (IV. kapitola).

Samotný předmět mého zkoumání, tzn. vyhodnocení nastolených podmínek v České republice za účelem prosazování národních zájmů v rozhodovacích procesech v EU a při tvorbě evropské environmentální politiky včetně analýzy konkrétních příkladů, jsou předmětem V. a VI. kapitoly.

Poznámka k terminologii

Ve své diplomní práci se převážně zabývám environmentální politikou – politikou životního prostředí – jako jednou z politik Evropské unie. Názvosloví používané v souvislosti s touto nadnárodní organizací nemusí být v některých případech zcela jasné. Někdy se hovoří o Evropském společenství, jindy o Evropské unii.

Důležitým mezníkem v této souvislosti bylo přijetí Maastrichtské smlouvy¹ v roce 1993, která přejmenovala existující instituce a zastřešila je názvem Evropská unie (EU). Následně působnost EU rozčlenila na základě tří pilířů. Od té doby se I. pilíř označuje termínem Evropské společenství (ES). Politika životního prostředí spadá právě pod tento pilíř, stejně tak jako například společný vnitřní trh, zemědělská politika, regionální a strukturální politika, obchodní politika, sociální politika, doprava aj.

¹ Smlouva o Evropské unii (Maastrichtská smlouva), 7. 2. 1992

Příslušné pravomoci ES jsou zašitěny Smlouvou o založení Evropského společenství². V oblastech, které spadají pod I. pilíř má ES právní subjektivitu. II. pilíř zahrnuje Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku a III. pilíř Policejní a justiční spolupráci v trestních věcech. Evropská unie jako celek však mezinárodněprávní subjektivitu nemá.

V souvislosti s environmentální politikou EU zmiňuji ve své diplomové práci především instituce, které fungují v rámci ES (I. pilíře). Termín Rada je synonymem pro Radu ministrů, nebo-li Radu EU, která funguje v různých formacích podle projednávané problematiky (Rada ministrů pro životní prostředí, Rada ministrů pro zemědělství, atd.), dále pak Evropský parlament (EP), v neposlední řadě Evropská komise (Komise) a Evropský soudní dvůr (ESD).

² Smlouva o založení Evropského společenství

II. Hypotézy a metodologie

Od splnění vstupních podmínek členství v EU a skutečnosti, že na jejich základě se Česká republika stala právoplatným členem EU, uplynula relativně krátká doba. Přesto by bylo vhodné zamyslet se nad tím, jak si vede ve společenství 25 států, zda je koordinační proces ve vztahu k EU nastaven tak, aby se mohla ČR efektivně podílet na legislativním procesu v institucích EU. Vzhledem k mým dosavadním teoretickým znalostem a pracovním zkušenostem mě zajímala specifická oblast, a to politika životního prostředí. V této souvislosti jsem si položila výchozí hypotézy nebo spíše orientační výzkumné otázky:

(1.) Koordinační proces, který byl v České republice nastolen za účelem spolupráce s institucemi Evropské unie, umožňuje ČR podílet se efektivně na rozhodovacím procesu EU a tvorbě evropské politiky životního prostředí.

(2.) Efektivita prosazování národních zájmů na evropské úrovni závisí především na tom, v jaké fázi legislativního procesu Evropské unie se Česká republika zapojí do vyjednávání.

(3.) Vzhledem k tomu, že struktura koordinačního procesu evropských záležitostí ani činnost státní správy v tomto směru nemají v České republice příliš dlouhou tradici, zdá se, že je ČR při vyjednávání svých národních zájmů méně resistantní vůči vlivu EU, a to v tom smyslu, že spíše přijímá návrhy předkládané EU, než aby se iniciativně podílela na tvorbě environmentální politiky EU.

Zamyslela jsem se nad tím, jak by se daly výše zmíněné výzkumné hypotézy doložit. Důležitým aspektem mého zkoumání je skutečnost, že se Česká republika jako jedna z 25 členských států od roku 2004 podílí na rozhodovacím procesu EU, a to

zejména díky svému zastoupení jednotlivých ministerstev v rámci instituce Rady EU. To znamená i zastoupení ministerstva životního prostředí ve formacích Rady EU pro životní prostředí, jejíž ministerské zasedání se koná čtyřikrát do roka. Vzhledem ke svým rozhodovacím pravomocem mají jednotlivé Rady ministrů klíčovou roli při přijímání evropské legislativy. Stejně tak i Rada ministrů životního prostředí je jedním z klíčových hráčů při tvorbě environmentální politiky na evropské úrovni. Z tohoto hlediska je stěžejním předmětem mého výzkumu.

Dále jsem si pro předmět svého zkoumání uložila zjistit, jaké si Česká republika v oblasti životního prostředí vytyčila cíle a priority a jakým způsobem je ve své podstatě definován národní zájem.

První hypotézu lze zodpovědět na základě vyhodnocení podmínek, které byly nastaveny v České republice za účelem přípravy národních pozic pro vyjednávání v institucích EU. Jinak řečeno, na jakém základě funguje příprava národních pozic a zda je nastavený proces pro koordinaci evropských záležitostí uzpůsoben tak, aby Česká republika mohla svá stanoviska (národní pozice) k jednotlivým legislativním předpisům ES s přihlédnutím ke stanoveným prioritám formulovat a následně efektivně prosazovat při projednávání v institucích EU.

Druhá hypotéza bezprostředně souvisí s první hypotézou, vzhledem k tomu, že přináší odpověď na mou otázku: Na čem závisí efektivita prosazování národních zájmů na evropské úrovni?

Třetí hypotézou se dostávám k tomu, zda plní ČR aktivní nebo spíše reaktivní roli a čím je to podmíněno. Na jedné straně záleží na přípravě a formulaci zájmů na národní úrovni – nastaveném schvalovacím (koordinačním) procesu, na straně druhé je nutné přihlídnout k přístupům (ať již formálních či neformálních), které ČR využívá k tomu, aby se aktivně zapojovala do rozhodovacího procesu EU.

K tomu, abych mohla zodpovědět výše položené otázky, jsem se rozhodla použít analyticko – syntetickou komparativní metodu k vyhodnocení relevantních a dostupných textů a literatury. Zároveň jsem zvolila metodu případové studie (case-study), tj. popis přijímání několika sekundárních předpisů ES a jejich následné vyhodnocení, a to

zejména z hlediska procesního, ale i z hlediska kvalitativního. Za tímto účelem jsem si vybrala několik konkrétních příkladů – evropských právních předpisů, které se v období od května 2004 do června 2006 projednávaly v rámci EU, a to především ve formacích Rady ministrů životního prostředí. Zároveň jsem předmět svého zkoumání konzultovala jak s diplomaty na Stálém zastoupení ČR při EU, kteří se účastní všech jednání v rámci Rady EU pro životní prostředí, tak i s příslušnými experty Ministerstva životního prostředí, kteří připravují pozice k projednávaným evropským právním předpisům a jsou vyjednávání jak na pracovní úrovni, tak i v průběhu Rady ministrů životního prostředí osobně přítomni. Výsledky svého zkoumání jsem se rovněž snažila porovnávat se zkušenostmi ostatních členských států při vyjednávání v EU.

III. Směřování vývoje evropské environmentální politiky EU

Cílem politiky životního prostředí Evropské unie je udržování, ochrana a zlepšování kvality životního prostředí, ochrana lidského zdraví, obezřetné a racionální využívání přírodních zdrojů. Dále pak podpora opatření na mezinárodní úrovni týkajících se regionálních nebo celosvětových problémů životního prostředí.³

Politika životního prostředí EU prošla v průběhu let značným vývojem. Vytváří se již více než 30 let a v současné době je jednou z těch evropských politik, ve kterých má EU sdílenou pravomoc. Environmentální politika EU se odlišuje svým charakterem od jakékoli národní politiky. Důležitým aspektem je skutečnost, že EU není národní vládou s výhradními legislativními, exekutivními a finančními pravomocemi, ale sdílí tyto pravomoci s členskými státy. Z tohoto důvodu je její environmentální politika založena na spolupráci mezi jednotlivými členskými státy a neustálém hledání konsenzu.

III.1 Role EU v oblasti ochrany životního prostředí

Evropská unie, jako organizace s nadnárodním rozsahem své působnosti, je hlavním iniciátorem činností vykonávaných ve prospěch životního prostředí, a to zejména v oblasti tvorby environmentálních právních předpisů. Přestože původně nevznikla jako organizace prosazující zájmy ochrany životního prostředí, ani principů udržitelného rozvoje, stávaly se postupně tyto otázky jejími prioritami. Role, kterou EU v ochraně životního prostředí postupně přijímala, souvisí především s jejím institucionálním uspořádáním a změnami v legislativním procesu.

³ Connelly (2003), str. 259-267

III. 1. 1 Vývoj environmentální politiky

Otázce životního prostředí se v rámci Evropského společenství dostalo zvýšené pozornosti v průběhu 70. let 20. století, což bylo důsledkem několika spolu navzájem souvisejících faktorů. V té době se veřejnost začala více zajímat o kvalitu svého životního prostředí, zájmové skupiny vytvářely silnější tlak na politické činitele a potřeba stanovit společné standardy kvality výrobků mezi jednotlivými členskými státy v souvislosti s požadavky pro volný pohyb zboží přes hranice se ukázala být stěžejní pro další vývoj jednotného evropského trhu. V neposlední řadě se zvýšil zájem o přeshraniční vlivy znečištění a zdraví obyvatel.

Samotná environmentální politika EU není statická a její principy a cíle jsou přehodnocovány v závislosti na hlubším porozumění příčinám a důsledkům dané problematiky, stejně tak i na technologickém pokroku, který přináší nové možnosti řešení existujících problémů. Neúčinné právní předpisy a nově se objevující environmentální problémy si vyžadují nové přístupy, zájmy jednotlivých členských států se v průběhu času mění a politické, ekonomické a sociální priority evropské integrace se rovněž neustále vyvíjejí.⁴

První zmínka o samostatné environmentální politice se objevuje v **Jednotném evropském aktu** roku 1987, který oficiálně posvětil pravomoc Evropského společenství v oblasti životního prostředí se třemi hlavními prioritami – ochranou životního prostředí, s ochranou a podporou zdraví a rozumným a uváženým využíváním přírodních zdrojů v rámci regulace vnitřního trhu.⁵

Maastrichtská smlouva v roce 1993 potvrdila princip integrace životního prostředí do ostatních politik a zdůraznila pojem *udržitelnost*. Díky této jinak nazývané Smlouvě o EU se otázka životního prostředí dostala do popředí a získala tak své místo v agendě EU.⁶

Významným krokem EU v tomto směru byl i tzv. **Cardiffský proces**, který

⁴ McCormick (2001), str. 86

⁵ Jednotný evropský akt

⁶ Smlouva o Evropské unii

zavádí integraci otázek ochrany životního prostředí a principů udržitelného rozvoje do evropských politik a vyzývá, aby Rady pro zemědělství, dopravu a energetiku definovaly své vlastní integrační strategie.⁷ Výsledkem tohoto procesu byly iniciativy v podobě Evropské energetické politiky, sdělení Komise o dalším přístupu k dopravě a problematice CO₂ a vývoji směrem k udržitelnému zemědělství.

Amsterodamská smlouva, která vstoupila v platnost roku 1999 učinila z udržitelného rozvoje jeden z hlavních cílů EU. Tato smlouva zavádí princip, podle kterého se při přijímání a provádění všech politik ES musí přihlížet k dopadům na životní prostředí.⁸ Zároveň zachovává členským státům možnost mít v určitých případech přísnější normy, než jsou ty evropské. Tato přísnější pravidla musí být kompatibilní s podmínkami jednotného vnitřního trhu – nesmí narušovat konkurenci v rámci EU – a musí o nich být Komise informována.⁹

Na jaře roku 2001 přijala Evropská rada na svém zasedání v Göteborgu *Strategii udržitelného rozvoje*¹⁰. Mezi hlavní dlouhodobé priority této strategie byly zařazeny cíle: zastavit změnu klimatu a zvýšit podíl čisté energie, zabránit růstu hrozeb pro lidské zdraví, zodpovědněji nakládat s přírodními zdroji, zlepšit dopravní systém a územní plánování, bojovat proti chudobě a sociálnímu vyřazení, vypořádat se s ekonomickými a sociálními dopady stárnutí společnosti, a to v časovém horizontu do roku 2010 s výjimkou do roku 2020 pro problematiku změny klimatu a energetiky.

Důležitým milníkem v tomto smyslu bylo dále setkání Evropské rady v Barceloně v březnu roku 2002, kde byl zdůrazněn charakter strategie udržitelného rozvoje. Rada ji označila za strategii, která ukládá jednotlivým politikám důležitý aspekt, a to konzistentnost s jejími dlouhodobými cíli, a která při legislativních a rozhodovacích procesech věnuje stejnou pozornost jak ekonomickým a sociálním, tak i environmentálním otázkám. S důrazem na Cardiffský proces připomněla nezbytnost integrace environmentální problematiky do otázek řešených v rámci Rady ministrů pro

⁷ Evropská komise: „Začlenění zřetele na životní prostředí do dalších oblastí politik- hodnocení Cardiffského procesu“ COM(2004) 394 final.

⁸ článek 6 Smlouvy o ES

⁹ Amsterodamská smlouva

¹⁰ Strategie udržitelného rozvoje „Udržitelná Evropa pro lepší svět“ COM(2001)264

hospodářství a finance (EcoFin), Rady pro všeobecné záležitosti a Rady pro rybolov. Evropská rada vyzvala ke zhodnocení pokroku při prosazování cíle energetické efektivity do roku 2010 a uvítala záměr Evropské komise představit akční plán pro environmentální technologie.

Institucionální struktura vytvořená výše zmíněnými **zakládacími smlouvami** je natolik silná, že postupem času nabyly tyto smlouvy téměř charakter jakési „omezené“ ústavy, která je mnohem dynamičtější než smlouvy mezinárodní.

Na základě těchto smluv byly na Evropské společenství přeneseny pravomoci, které ho opravňují za členské státy v určitých oblastech jednat. Hovoříme o *explicitních pravomocích*, jasně definovaných ve Smlouvách. Skutečnost, že Evropské společenství disponuje v určité oblasti explicitními pravomocemi, ji dále v rámci tzv. *implicitní pravomoci* opravňuje k vyjednávání mezinárodních úmluv v totožné oblasti.

III. 1. 2 Základní principy environmentální politiky

Stěžejní principy environmentální politiky EU jsou uvedeny v článku 174 Smlouvy o ES. Řadí se mezi ně **princip „znečišťovatel platí“**, **princip prevence**, **princip ochrany co nejdříve u zdroje znečištění** a **princip integrované ochrany**.¹¹ Princip prevence vychází z toho, že je levnější a účinnější vzniku škod na životním prostředí předcházet. Podle principu ochrany co nejdříve u zdroje by se mělo škodám na životním prostředí zabránit co nejdříve původci zdroje, nikoli až na dalších stupních řetězce znečištění. Příkladem použití tohoto principu je např. snaha zpracovávat nebezpečný odpad co nejdříve původci, nikoli až na vzdálených zpracovatelských zařízeních. Princip integrované ochrany znamená, že při ochraně životního prostředí se musí přihlížet ke všem možným dopadům. Není možné sledovat jen jeden aspekt ochrany životního prostředí. V širším slova smyslu to znamená, že se musí přihlížet k dopadům na životní prostředí i při navrhování a provádění ostatních politik EU. Tento princip je považován za nejdůležitější.

¹¹ Smlouva o Evropské unii

Amsterodamská smlouva o EU posílila **princip integrace** tím, že ve svém článku 3c tyto zásady postavila do čela ostatních politických principů.

Mezi dalšími důležitými zásadami ve vztahu k životnímu prostředí, které jsou zmiňovány v ostatních článcích Smlouvy o EU, jsou **princip subsidiarity** a **princip udržitelného rozvoje**. Princip subsidiarity je výslovně zakotven v legislativním prostředí ES již od přijetí Jednotného evropského aktu v roce 1986. Tehdy se dokonce vztahoval jen na sféru ochrany životního prostředí. K úplnému začlenění zásady do evropského práva došlo až v roce 1992 v souvislosti se schválením Smlouvy o Evropské unii. Princip subsidiarity má zajistit, aby všechna opatření byla přijímána co nejbližší občanům, tedy na nejnižším stupni správy, který umožňuje jejich realizaci nebo výkon, tzn. že politická rozhodnutí by měla být činěna co nejbližší u ohniska samotného problému a EU by měla jednat pouze v takových případech, kdy by přijatá opatření nebyla efektivnější na národní či lokální úrovni. Princip subsidiarity je úzce svázán s **principy proporcionality a nezbytnosti**, které vyžadují, aby aktivity Unie nepřekročily rámec opatření nutných k realizaci cílů Smlouvy.¹²

V průběhu rozhodovacího procesu EU, na kterém se v současnosti podílí 25 suverénních členských států, se princip subsidiarity řadí mezi argumenty, jimiž se členské státy snaží v průběhu vyjednávání „bránit“ své dlouhodobé národní zájmy. Přijatá legislativa ES je nadřazena legislativě národní a podle charakteru legislativních předpisů je, ve většině případů, adresována všem členským státům bez rozdílu. Na straně druhé mají členské státy v některých případech spíše tendenci sledovat své vlastní zájmy. V této souvislosti však vyvstává otázka, zda princip subsidiarity ve svém důsledku spíše nevede ke zpomalení vývoje environmentální politiky. A to především s ohledem na to, že některé členské státy využívají princip subsidiarity spíše jako prostředek k prosazení svých národních zájmů a zastření jejich nečinnosti v oblasti ochrany životního prostředí. Hledání kompromisů mezi požadavky jednotlivých členských států přesouvá environmentální politiku v posledních letech do roviny minimálních standardů, které snižují rozsah ochrany životního prostředí na společně přijatelné minimum a v konečném důsledku mohou mít za následek rozmělnění

environmentální legislativy.

Princip udržitelného rozvoje se stal zastřešujícím cílem EU, definovaným v textu Smlouvy o ES.¹³

Jedním z nejdůležitějších problémů v ochraně životního prostředí je otázka **odpovědnosti za škodu** způsobenou na životním prostředí, resp. za ekologickou újmu. V roce 2004 byla vydána směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES, o environmentální odpovědnosti v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí. Jejím cílem je stanovení této odpovědnosti v rámci EU, a s tím související zlepšení prevence a nápravy škod na životním prostředí. Hlavním principem směrnice je opět pravidlo „znečišťovatel platí“.¹⁴ Tuto směrnici mají členské státy EU transponovat do svých národních legislativ do 30. dubna 2007. V České republice se již zpracovává právní text příslušného zákona, přičemž se navrhuje, aby tato úprava byla včleněna do obecné části připravovaného nového zákona o ochraně životního prostředí. Práce na transpozici směrnice již začaly, zatím se však její převedení do národní legislativy i z důvodu nákladnosti její praktické aplikace jeví jako značně náročné.

III. 1. 3 Jádru environmentální legislativy ES

Acquis communautaire

V rámci *acquis communautaire*, což se volně překládá jako „výdobytky společenství“, představuje environmentální *acquis* veškerou legislativu související se

¹² Glosář EU

¹³ Cílem ES je podle článku 2 Smlouvy o ES podpora harmonického, vyváženého a trvale udržitelného rozvoje hospodářského života, vysoké úrovně zaměstnanosti a sociální ochrany, rovného zacházení s muži a ženami, trvale udržitelného a neinflačního růstu, vysokého stupně konkurenceschopnosti a konvergence ekonomické výkonnosti, vysoké úrovně ochrany a zlepšování kvality životního prostředí, zvyšování životní úrovně a kvality života, hospodářské a sociální soudržnosti a solidarity mezi členskými státy.

¹⁴ Předmět odpovědnosti za škodu na životním prostředí je vymezen tak, že za škody na životním prostředí ve smyslu této směrnice se považují **škody na chráněných druzích a přírodních stanovištích** ve smyslu směrnice 92/43/EHS a směrnice 79/409/EHS včetně dalších druhů a stanovišť, které členské státy určí pro účely ekvivalentní účelům stanoveným v obou směrnicích, dále **škody na vodách**, což jsou jakékoliv škody, které mají **nepříznivý účinek na stav vod** nebo jejich ekologický potenciál ve smyslu směrnice 2000/60/ES, a konečně **škody na půdě**, čímž se rozumí jakákoliv **kontaminace půdy**, která představuje výrazné riziko pro lidské zdraví. Škody na životním prostředí zahrnují také **škody způsobené vzduchem nesenými prvky**, pokud tyto způsobují poškození vody, půdy nebo chráněných druhů nebo přírodních stanovišť. Tyto škody musí být měřitelné.

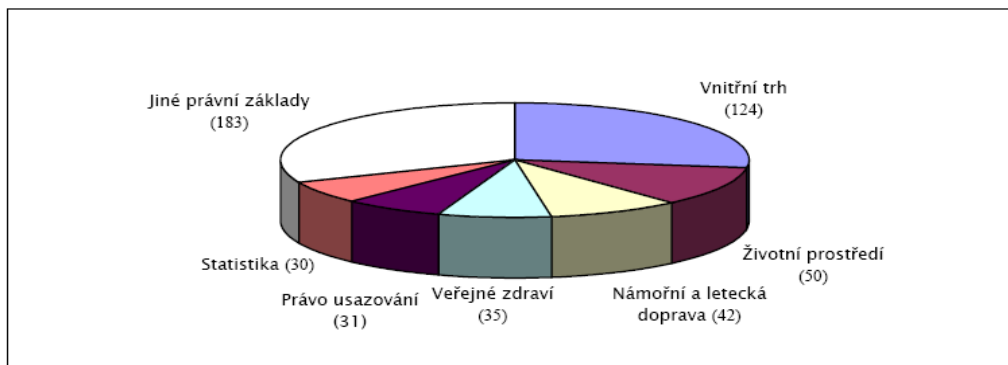
životním prostředím. Náleží sem nejen základní smlouvy Evropských společenství, směrnice, nařízení a rozhodnutí, ale i další právní dokumenty, mezi nimiž hrají významnou úlohu rozsudky Evropského soudního dvora, které jsou rovněž jedním z pramenů práva v Evropské unii a mají precedenční charakter.

Harmonizace *acquis communautaire* s národními právními a administrativními systémy byla jednou z podmínek vstupu a následného členství v EU. Kapitola 22 "Životní prostředí" byla nejobtížnější částí procesu přípravy na vstup do Evropské unie. Environmentální aproximace se konkrétně týkala následujících složek: horizontálních opatření (posuzování vlivů na životní prostředí, přístupu k informacím o životním prostředí Evropské agentury pro životní prostředí, programu LIFE, reportingu Komisi), kvality ovzduší, nakládání s odpady, kvality vody, ochrany přírody, kontroly průmyslového znečištění a managementu rizik, chemických látek a geneticky modifikovaných organismů, hluku, jaderné bezpečnosti a radiační ochrany, změny klimatu a v neposlední řadě civilní ochrany.¹⁵

Harmonizaci legislativy členských států EU lze považovat za jeden ze základních prvků procesu evropské integrace (sjednocování) a vývoje environmentální politiky. Značná část environmentální legislativy ES se zakládá na kapitole Smlouvy týkající se vytvoření jednotného vnitřního trhu (viz. obrázek. 1). Po vzniku jednotného vnitřního trhu a odstranění překážek pohybu zboží vyvstala zejména u severovýchodních zemí s vysokým standardem ochrany životního prostředí oprávněná obava z ekologického dumpingu. V bezprostřední konkurenci by byl, bez stanovení společné minimální úrovně standardů ochrany životního prostředí, nákup dražší – ekologicky šetrnější – technologie konkurenční nevýhodou.¹⁶

¹⁵ Aproximační strategie pro oblast životního prostředí

¹⁶ König (2006), str. 213



Obr.1: Používání právních základů v procesu spolurozhodování v období 1999-2004. Zdroj: Zpráva EP

Strategie udržitelného rozvoje

Již dříve jsem naznačila význam Strategie udržitelného rozvoje pro životní prostředí.¹⁷ Zejména vzhledem k tomu, že jejím důležitým aspektem, kromě šesti prioritních dlouhodobých cílů, bylo i to, že si kladla za cíl doplnit environmentální pilíř do té doby životní prostředí příliš nereflektující Lisabonské strategie, jejímž hlavním záměrem byla spíše snaha o dosažení konkurenceschopné Evropy a vytvoření na znalostech založené společnosti v časovém horizontu do roku 2010. Tyto dvě strategie se sice měly vzájemně doplňovat, avšak ve skutečnosti se spíše každá zaměřovala jiným směrem a navíc se neshodovaly ani jejich časové rámce.

V roce 2005 předložila Evropská komise velmi negativní zprávu o výsledcích naplňování cílů Strategie udržitelného rozvoje (Sustainable Development Strategy, SDS) za uplynulé čtyři roky. Podle Komise se nepodařilo zvrátit rozvojové trendy, které jsou dlouhodobě neudržitelné a k nimž patří zejména klimatické změny a s tím související nedostatečné využívání čisté energie, stále se zvyšující zdravotní riziko, chudoba a sociální vyloučení, úbytek biodiverzity a neudržitelné hospodaření s přírodními zdroji, rostoucí objem dopravy, negativní vliv globalizace na životní prostředí a společnost jako celek, a naplnění rozvojových cílů Milénia.¹⁸ Na základě

¹⁷ Strategie udržitelného rozvoje „Udržitelná Evropa pro lepší svět“ (COM (2001) 264)

¹⁸ Commission Communication "The 2005 Review of the EU Sustainable Development Strategy: Initial Stocktaking and Future Orientations" COM(2005) 37, 9.2.2005 (Sdělení EK pro Radu a Evropský parlament „Hodnocení Strategie udržitelného rozvoje EU v r. 2005)

této zprávy se Komise rozhodla Strategii přepracovat a zpřesnit její cíle.

V červnu 2006 schválila Evropská rada obnovenou Strategii EU pro udržitelný rozvoj. Udržitelný rozvoj označila za zastřešující cíl, kterým se řídí všechny politiky a činnosti. Hlavní cíle udržitelného rozvoje jsou podle obnovené strategie ochrana životního prostředí, sociální spravedlnost a soudržnost, hospodářská prosperita a plnění mezinárodních povinností. Mezi hlavní zásady této politiky kromě ochrany základních práv, solidarity uvnitř a mezi generacemi, otevřené a demokratické společnosti, soudržnosti politik a řízení, integrací politik, zásady předběžné opatrnosti a zásady, že znečišťovatel musí platit, klade Strategie důraz na posílení účasti občanů na rozhodování a posilování odpovědnosti podniků a partnerství mezi soukromým a veřejným sektorem a společnou odpovědnost v zájmu dosažení udržitelné spotřeby a výroby.¹⁹

Šestý akční program EU pro životní prostředí (6EAP)

Již od roku 1973 vydává EU své akční programy pro životní prostředí. V současnosti je aktuální již Šestý environmentální akční program na období od ledna 2001 do prosince 2010. Program definuje čtyři prioritní oblasti: změna klimatu, příroda a biodiverzita, životní prostředí a zdraví, kvalita života, přírodní zdroje a odpady. Předmětem programu není jen definovat priority a cíle politiky životního prostředí v rámci EU do konce roku 2010, ale i popsat taková opatření, která by přispěla k implementaci Strategie udržitelného rozvoje, včetně povinnosti Komise vyhodnotit pokrok ve střednědobém období.²⁰

Ze samotného 6EAP vyplývá, že příhodným přístupem k tomu, aby bylo dosaženo stanovených cílů v oblasti environmentální politiky a došlo ke zlepšení životního prostředí, je na straně jedné přijímání závazných legislativních předpisů, ale

¹⁹ Rada EU (2006) „Přezkum strategie EU pro udržitelný rozvoj – obnovená strategie“. In: http://ec.europa.eu/sustainable/docs/renewed_eu_sds_cs.pdf

²⁰ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 24 January 2001 on the Sixth Environment Action Programme of the European Community "Environment 2010: Our future, our choice" COM (2001) 31 final (Rozhodnutí EP a Rady č. 1600/2002/ES stanovující Šestý akční program pro životní prostředí ES)

zároveň využívání široké škály nástrojů a opatření, která by vedla k přijímání rozhodnutí ve prospěch životního prostředí. Hlavními prioritami Šestého akčního programu je zejména zlepšení implementace stávající legislativy; integrace environmentální dimenze do ostatních politik; změna chování společnosti; zohledňování environmentálních otázek při územním plánování.

Šestý akční program pro životní prostředí je podkladem pro sedm tematických strategií, které jsou v současné době stěžejními dokumenty přinášejícími nový směr ve vývoji politiky životního prostředí.

Tematické strategie a politika životního prostředí

Tematické strategie jsou charakteristické svými dlouhodobými cíli, iniciativou ke zkvalitňování evropské legislativy a tím, že přispívají k naplňování snahy Evropské komise zlepšovat tvorbu legislativy prostřednictvím analýz dopadů zejména na environmentální, ekonomické a sociální podmínky, včetně provádění rozsáhlých konzultací se zájmovými skupinami. Tyto tematické strategie vytvářejí jakýsi rámec činnosti EU v oblasti ochrany životního prostředí a jsou prvotním impulsem pro další iniciativy. Mezi již schválené tematické strategie (TS) patří: TS o městském životním prostředí, TS o znečištění ovzduší a TS o udržitelném využívání pesticidů. V současné době se projednávají TS o předcházení vzniku odpadů a jejich recyklaci, TS o ochraně mořského životního prostředí a TS o udržitelném využívání přírodních zdrojů. V brzké době se očekává zveřejnění TS o ochraně půdy.

Tematická strategie o znečištění ovzduší představuje dlouhodobou strategii snižování znečištění ovzduší. Strategie stanovuje cíle pro kvalitu ovzduší v zemích EU a navrhuje příslušná opatření k jejich dosažení a aktualizaci současné legislativy tak, aby se více zaměřovala na vážné polutanty - zejména jemné prachové částice (PM_{2,5} a PM₁₀), troposférický ozón a oxidy dusíku. Zároveň navrhuje širší začlenění aspektů ochrany ovzduší do ostatních sektorových politik. Společně se Strategií byl zveřejněn i *návrh směrnice o kvalitě ovzduší a čistší ovzduší pro Evropu, včetně analýzy dopadů*.

Tematická strategie o předcházení vzniku odpadů a jejich recyklaci byla

rovněž zveřejněna společně s *návrhem nové Rámcové směrnice o odpadech a analýzou dopadů*. Strategie má za cíl aktualizovat a zjednodušit stávající legislativu v oblasti odpadového hospodářství, vyjasnění pojmů, provázání s jinými směnicemi (např. se směnicí o integrované prevenci a omezení znečištění). Strategie mimo jiné prosazuje zahrnutí životního cyklu do odpadové politiky, ambicióznější cíle v prevenci odpadů, zvýšení znalostí a informací apod. Dlouhodobým cílem je zvýšená míra a kvalita recyklace, snížení množství odpadů ukládaných na skládky a zvýšené kompostování a energetické využívání odpadů.

Cílem **Tematické strategie o udržitelném využívání přírodních zdrojů** je snížit negativní dopady na životní prostředí spojené se zvýšeným využíváním přírodních zdrojů v rostoucí ekonomice. Udržitelné využívání přírodních zdrojů zahrnující udržitelnou spotřebu a výrobu je klíčem k dlouhodobé prosperitě. Strategie také zdůrazňuje důležitost integrace environmentálních aspektů do ostatních politik majících vliv na životní prostředí. K dosažení těchto cílů navrhuje v horizontu 25 let prohloubit znalosti o souvislostech mezi využíváním přírodních zdrojů a dopady na životní prostředí. Strategie ukládá vytvořit sadu indikátorů na měření efektivity a produktivity využívání přírodních zdrojů včetně energie (např. environmentální účetnictví, účetnictví materiálových toků atd.).

Celkovou prioritou **Tematické strategie o městském životním prostředí** je zlepšit životní podmínky ve městech (vytvořit zdravější a atraktivnější prostředí k životu, zvýšení pracovních příležitostí a příliv investic). Základem strategie je integrovaný přístup environmentálního managementu, plány udržitelné městské dopravy, případné založení internetového portálu pro místní úřady, školení pro regionální a místní správu, využívání financování z programů Společenství (LIFE+, Fond soudržnosti, strukturální fondy), a provázanost s ostatními politikami (změna klimatu, příroda a biodiverzita, atd.).

Tematická strategie o ochraně mořského životního prostředí byla zveřejněna s návrhem *směrnice o mořské strategii*. Jejím základním cílem je podpora udržitelného využívání moří a ochrana mořských ekosystémů před znečištěním, vlivy způsobené změnou klimatu, nadměrného rybařství atd. Směrnice by měla definovat společné

priority na úrovni EU, členské země by měly vytvořit evropské „mořské regiony“ a implementovat programy opatření, aby bylo dosaženo dobrého stavu moří.

Tematická strategie o udržitelném využívání pesticidů. Cílem návrhu je reforma stávající legislativy ES, která obsahuje systém pro autorizaci, ale ne pro kontrolu a použití prostředků na ochranu rostlin, minimalizaci negativních dopadů používání pesticidů na lidské zdraví a životní prostředí, zlepšení kontroly používání a distribuce pesticidů, využití principu substituce, podporu hospodaření s omezeným nebo žádným používáním pesticidů či uvedení transparentního systému reportování a monitorování vývoje včetně použití adekvátních indikátorů.

„Better regulation“ a proces simplifikace

S otázkou zkvalitňování legislativy ES, která je předmětem diskusí, iniciativ a návrhů na řadě jednání v institucích EU, souvisí i výše zmíněných sedm tematických strategií, které vytvářejí prostor jak pro uplatnění integrovaného přístupu k vytváření politiky společenství v oblasti ŽP, tak i pro uplatnění dosavadních iniciativ společenství ke zkvalitňování legislativy a zjednodušování legislativních předpisů.²¹ Better regulation souvisí se systémem hodnocení dopadů, minimálními standardy pro konzultace se zájmovými skupinami, s vytvořením jednotného přístupu k odhadu administrativních nákladů a zaměřuje se na aktualizaci a zkvalitňování stávající legislativy. V této souvislosti se Evropská komise zabývá tím, jak zajistit, aby podstatné pozměňovací návrhy Rady a EP byly prosazovány s ohledem na hodnocení dopadů, jaké další nástroje ke zlepšování legislativy mohou být při její přípravě využity a jak mohou nástroje a principy zkvalitňování legislativy napomoci k integraci environmentálních aspektů do ostatních politik Společenství (vč. odhadů nákladů plynoucích z nečinnosti).

²¹ Vztah procesu „better regulation“ k tematickým strategiím je popsán v pracovním dokumentu Komise COM(2005) 466 final „Better Regulation and the Thematic Strategies for the Environment“; dokument informuje o tom, jak se tematické strategie vypořádávají s jednotlivými aspekty jako hodnocení dopadů, konzultace, zkvalitňování legislativy, monitoring a reporting.

III. 1. 4 Právní předpisy

Dalším důležitým aspektem v ochraně životního prostředí jsou právní předpisy, které svým charakterem určují stav životního prostředí a jeho další vývoj. Smlouva o Evropském společenství stanoví různé typy legislativních předpisů Společenství:

Nařízení (Regulations) je právně závazný legislativní akt vstupující v platnost automaticky ve všech členských státech k datu, které je v něm uvedené, tzn. bez zapracování do národní legislativy (s výjimkou ustanovení nezbytných k jeho efektivnímu naplňování). V environmentální legislativě existuje poměrně málo nařízení.

Většina environmentálních předpisů EU je ve formě směrnic. **Směrnice** (Directives) jsou rovněž právně závazné předpisy, které však musí být převedeny do právního systému členských států - transponovány. Obvykle obsahují termín, do kdy je musí členské státy implementovat, přičemž ponechávají členským státům volbu, jakým způsobem nejučinněji implementují danou politiku.

Takzvaný *princip přímého účinku* – bezprostřední použitelnosti (direct effect) stírá rozdíl mezi nařízením a směrnicí. Legislativa s přímým účinkem přiznává občanům členských států právo obracet se na soudy na národní úrovni se stížnostmi týkajícími se nesprávné implementace evropského práva. Přímý účinek mají všechna nařízení a stejně tak jej mohou mít i některá ustanovení směrnic, ačkoli se tak jejich smysl dostává do jisté míry se zásadou bezprostřední použitelnosti do rozporu. Směrnice ponechává členským státům na výběr, jaký způsob její implementace zvolí. Pokud bude mít přímý účinek, státy nebudou zapotřebí a směrnici budou přímo aplikovat soudy, veřejná správa a soukromé subjekty. Je však nutné chránit zájmy soukromých subjektů pro případ, kdy by stát implementaci směrnice neprovedl. Směrnice má tedy proto někdy přímý účinek jako prostředek nápravy proti nečinnosti státu.²²

Zvláštním typem jsou **rámcové směrnice**. Jde o obecnou směrnici, která vytváří strategický rámec k dosažení specifického cíle doplněnou tzv. dceřinými, mnohem detailnějšími směrnicemi, které se zaměřují na řešení konkrétních problematických

témat. V některých případech jsou rámcové směrnice kritizovány v tom smyslu, že „řadí“ legislativu. Ovšem mají tu výhodu, že poskytují jasný a strategický přehled, od definice až po adaptační procedury a jiné mechanismy, které jsou v nich ustanoveny a na které se dceřiné směrnice odkazují. Je zde možné nebezpečí liberálnější interpretace členskými státy, která se může od původní zamýšlené představy EU lišit.

V několika posledních letech je v evropské legislativě trendem přijímat rámcové směrnice, které integrují stávající, ale ve své podstatě i budoucí právní předpisy. Tento přístup však může být chápán dvěma způsoby: buď jako „trend k uvolnění environmentálních standardů stanovením slabé a nezávazné rámcové legislativy, nebo jako snaha o zpřehlednění překomplikované a proto nevyhovující legislativy“.²³

V současnosti existuje pět rámcových směrnic, mezi které patří Rámcová směrnice pro vodní politiku Společenství²⁴, Rámcová směrnice o odpadech²⁵, Rámcová směrnice pro kvalitu ovzduší²⁶, nejnovějšími jsou směrnice pro „udržitelné“ využívání pesticidů a směrnice o mořském prostředí.

Z projednávání jednotlivých směrnic lze vypožorovat, že některé členské státy by nejraději úplně zrušily závazné definice limitních hodnot ES. Navrhují definovat pouze standardy kvality životního prostředí a prosazují, aby bylo ponecháno na jednotlivých členských státech, jak těchto standardů dosáhnout. Zkušenost však ukazuje, že kvalita určitého prostředí je subjektivní hodnotou. Pouze parametry, které jsou měřitelné, umožňují posoudit, zda byla legislativa ES aplikována správně či nikoli. Společné a právně závazné limitní hodnoty jsou nezbytnou podmínkou pro monitorování a porovnávání stavu životního prostředí v jednotlivých členských státech.

²² Šlosarčík (2003), str. 46-47

²³ Connelly (2003), str. 260-267

²⁴ Směrnice 2000/60/ES EP a Rady z 23. října 2000 ustavující rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky

²⁵ Rámcová směrnice k odpadům 75/442/EEC stanovující základní povinnosti v nakládání s odpady, Číslo návrhu EK: COM(2005)667. Měla by nahradit stávající legislativu Rámcovou směrnicí o odpadech 75/442/EHS, dále směrnicí 75/439/EHS o nakládání s odpadními oleji a směrnicí 91/689/EHS o nebezpečných odpadech.

²⁶ Rámcová směrnice o ovzduší 96/62/EC týkající se hodnocení a managementu ovzduší a stanoví základní principy společné strategie, která definuje a určuje cíle týkající se kvality ovzduší, hodnotí kvalitu ovzduší v členských státech

Je to jediná cesta, jak vymezit přesné hranice pro evropský průmysl na vnitřním trhu.²⁷

Rozhodnutí (Decisions) jsou určena konkrétním aktérům (např. státům, mezinárodními organizacím, firmám) a jsou právně závazná.

Doporučení a stanoviska nejsou právně závazná. Proto jsou také pramenem práva životního prostředí zcela výjimečně. Společenství používá doporučení např. v případech, kdy uzavírá s průmyslovými podniky dobrovolné dohody, kterým je třeba dát určitou publicitu.

III. 1. 5 Ekonomické a jiné nástroje politiky životního prostředí

Pátý akční program pro životní prostředí zavedl masivnější používání ekonomických nástrojů k dosažení environmentálních cílů, jejichž filosofie vychází z nezbytnosti internalizace externích nákladů u činností, které mají dopad na životní prostředí. Ačkoli není snadné takové náklady a výnosy vyčíslit, jsou ohlasy dožadující se, aby před přijetím nových environmentálních předpisů na evropské úrovni byly vzaty v úvahu, stále častější. Tržní nástroje mohou v některých případech přispět k dosažení environmentálních cílů efektivněji než tradiční regulační nástroje (příkazů a kontrol).

Nejvíce diskutovaným ekonomickým nástrojem je *daňová reforma*, která by nastolila systém ekologických daní. Řada členských států EU již zavedla některé ekologické daně, jimiž většinou zatížila užívání primární energie a emise oxidu uhličitého, případně i jiné vzduchem roznášené emise. Evropská unie přijala v roce 2003 směrnici²⁸ za účelem harmonizace existujících národních přístupů. Směrnice pokrývá všechny nepřímé daně (s výjimkou DPH), které se uplatňují na množství energetických produktů a elektřiny v době jejich propuštění pro domácí spotřebu (spotřební daně, energetické daně, daně z CO₂ aj.).

Evropská unie k dosažení svých vytyčených cílů využívá rovněž regulační nástroje zvýhodňující výroby a technologie šetrné k životnímu prostředí. Právě tyto

²⁷ Connelly (2003), str. 260-267

²⁸ Směrnice Rady 2003/96/ES ze dne 27. října 2003, kterou se restrukturalizují rámcové předpisy Společenství o zdanění energetických produktů a elektřiny

funkce může nejlépe plnit promyšlený systém daní a poplatků uvalených na ekologicky nešetrné produkty.

V Akčním plánu pro environmentální technologie uznala Evropská komise důležitost *environmentálních technologií*, které přispívají ke snižování znečištění ovzduší, čistšímu životnímu prostředí a změně vzorců výroby a spotřeby. Jeho obsahem je řada konkrétních činností, které na straně jedné snižují tlak na přírodní zdroje a zlepšují kvalitu života, na straně druhé jsou stimulem ekonomického rozvoje. Používání environmentálních technologií je méně škodlivé pro životní prostředí než u srovnatelných - funkčně stejných či obdobných - alternativ. Tyto technologie produkují méně znečištění a odpadů, umožňují vyšší stupeň recyklace a využití odpadu, efektivněji využívají energie, suroviny a další zdroje či jsou přímo určeny k ochraně životního prostředí. Ve svém konečném důsledku tato tak zvaná win-win strategie přináší jak výhody podnikům v podobě modernizace a úspor, tak i životnímu prostředí.

Dalším možným ekonomickým nástrojem k internalizaci vnějších nákladů jsou tzv. *systemy environmentálního managementu a kontroly (EMAS)*²⁹. Tento systém, na jehož základě podniky zavádějí podnikovou environmentální politiku, provádí ekologická hodnocení a periodické audity, funguje na bázi dobrovolnosti. Za tímto účelem vznikla národní struktura pro registr průmyslových podniků a akreditaci ověřovatelů. V brzké době by mělo dojít k celkovému přehodnocení stávajícího systému přijatého v roce 2001. Systém EMAS se doplňuje s podobným schématem environmentálního auditu Mezinárodní standardizační organizace – International Standardisation Organisation (ISO 14001).

Ecolabelling, neboli *ekologické značení*, se rovněž může považovat za jeden z dobrovolných ekonomických nástrojů, vzhledem k tomu, že informuje spotřebitele o šetrnosti výrobku k životnímu prostředí, čímž ovlivňuje jeho rozhodnutí.

Dobrovolné dohody

Pátý environmentální akční program rovněž vyzval k většímu využívání

²⁹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady 761/2001/ES ze dne 19. března 2001 o dobrovolné účasti organizace v systému řízení a auditu z hlediska ochrany životního prostředí

dobrovolných dohod jakožto účinného prostředku k úspěšnému řešení environmentálních problémů. Dobrovolné dohody se uzavírají mezi průmyslovými podniky na jedné straně a státními úřady na straně druhé. Dobrovolné dohody mohou být oprávněné a účinné, je-li jejich cílem podpora ochrany životního prostředí při využití dynamiky poskytované odpovědně jednajícím průmyslem, vzhledem k tomu, že průmysl se vyvíjí rychleji, než postupuje tvorba legislativy. Ačkoli jsou v první řadě zájmy průmyslu vždy zacíleny na snižování nákladů a zvyšování konkurenceschopnosti, neměl by se vyhýbat plnění závazků ve prospěch životního prostředí. Dobrovolné dohody by měly být právně závazné, vynutitelné a nezávisle monitorovány, v neposlední řadě přístupné veřejnosti.

Mezi důležité nástroje politiky životního prostředí dále patří *environmentálně šetrné veřejné zakázky, omezování environmentálně škodlivých podpor, finanční nástroje, podpory z veřejných rozpočtů, výchova a osvěta.*

Z výše uvedeného je patrné, že k dominantním a předpokládaným trendům současné legislativy ES patří používání rámcové legislativy, ekonomických nástrojů, dobrovolných dohod a snaha o lepší integraci environmentálních zájmů do ostatních politik EU.

Evropská environmentální legislativa získává na významu před čistě národní legislativou a činnosti vykonávané ve prospěch životního prostředí evropskými institucemi mají značný vliv na domácí politiku ve všech členských státech EU.

III. 2 Role členských států v oblasti životního prostředí

Ochrana životního prostředí se díky okolnostem a stále patrnějším hrozbám stala důležitým prvkem veřejných politik v jednotlivých členských státech. Vlády jednotlivých členských států se musely postavit čelem k problémům, které vyvstaly a na vlastní odpovědnost hledat schůdná řešení. S ohledem na integrující se Evropu činnost každého státu bezpodmínečně odvíjí v závislosti na sousedních státech. Členské státy EU se zavazují ke spolupráci mezi jednotlivými regiony a k integraci do rozhodovacího

procesu v závislosti na pravomocích přidělených institucím EU. Je nutné však rovněž podotknout, že každý stát má svou vlastní kulturu, historii a politický systém, což jsou faktory, které definují jeho místo v rámci Společenství. Úroveň hospodářského rozvoje jednotlivých členských států stejně tak jako jejich regionální rozdíly představují omezení pro efektivní tvorbu environmentální politiky. Z tohoto pohledu má EU velice důležitou roli.³⁰

III. 2. 1 Národní odpovědnost v otázkách ochrany životního prostředí

Jednotlivé státy přistupují k otázkám environmentální politiky odlišně. Existují faktory, které vysvětlují, proč některé státy mají odpovědnější přístup než ty ostatní. Stěžejní se zdá být politická struktura a národní kultura, včetně politického stylu a závazků politických činitelů. Nicméně, musíme si rovněž uvědomit, že jednotlivé státy jednají v rámci širšího kontextu a že nejsou uzavřeny ve „vakuu“. V úvahu nepřichází pouze vztahy na lokální, národní či evropské úrovni, ale důležité jsou i mezinárodní organizace, soukromé korporace či jiné zájmové skupiny.³¹

Legislativní proces se v otázkách souvisejících se životním prostředím v jednotlivých členských státech tedy liší podle faktorů určujících politickou strukturu, kulturu a styl. Existují rozdíly mezi unitárními státy a těmi, které mají federální strukturu. Federální systémy na jednu stranu umožňují snáze environmentálním skupinám kontaktovat politické zastupitele na různých úrovních, na druhou stranu může být mnohem složitější efektivně zkoordinovat státní politiku životního prostředí a prosazovat národní zájmy na evropské úrovni. Politický proces některých států je relativně otevřenější pro environmentální (a jiné) zájmové skupiny. Dají se předpokládat odlišné tradice jednotlivých členských států co se týče environmentálního řízení a kontroly při formulování politiky životního prostředí. Odlišné kultury představují odlišný postoj k jednotlivým environmentálním otázkám.³²

³⁰ Sussman (1999), str. 475-483

³¹ tamtéž

³² tamtéž

III. 2. 2 Environmentální orientace některých členských států

Země jako Nizozemsko, Finsko a Švédsko se považují za členské státy EU, které zastávají vůdčí a inovační roli při tvorbě environmentální politiky a její následné implementaci. Ukázalo se, že jejich pozitivní vývoj politického klimatu směrem k udržitelnému rozvoji souvisí s tím, jaký důraz je kladen na mezinárodní organizace, multilaterální spolupráci a faktem, že tyto státy v rámci své politické kultury kladou důraz na rovnost, sociální plánování, státní intervence ve veřejném zájmu. Dále pak je u nich vyvinuta dlouholetá tradice solidarity se zeměmi třetího světa, znatelně vyčnívají nad průměr při poskytování zahraniční rozvojové pomoci. Tato značně aktivní mezinárodní orientace by se zřejmě dala částečně vysvětlit jejich slabým a relativně nedostatečným mezinárodně politickým významem.³³

O environmentální odpovědnosti jednotlivých členských států by mohl částečně vypovídat i přístup k ekologické daňové reformě, kterou se povětšinou snaží prosazovat politické strany s vyšším environmentálním cítěním. Podle zprávy Evropské komise „Ekologické daně a poplatky na jednotném trhu“³⁴ byla v některých státech zavedena opatření zvýhodňující bezolovnatý benzín, daně z obsahu oxidu uhličitého v benzínu a naftě, poplatky za obsah síry ve výrobě energie, diferencované poplatky požadované při pořízení nebo registraci automobilu, diferencované mýtné pro automobily, opatření související s umělými hnojivy a pesticidy, možnost urychleného odpisu ekologických investic a další. Zajímavé je porovnání jednotlivých států co do počtu uplatněných nástrojů, kdy suverénně vedou Švédsko a Dánsko se 17 nástroji, na konci tabulky jsou Británie, Španělsko, Irsko, Itálie a Řecko se 4 - 6 nástroji. Ekologické daňové reformy slouží několika cílům. Většina členských států (v současné době Dánsko, Finsko, Francie, Německo, Itálie, Nizozemí, Švédsko a Velká Británie) zavádí nebo zvažuje zavedení ekologických daní jako součást širší fiskální reformy obsahující opatření, jako jsou snižování přímých daní ze mzdy a/nebo snižování sociálních příspěvků. Tyto zevrubné reformy směřují k simultánní realizaci environmentálních a jiných cílů.

³³ Connelly (2003), str. 296 - 325

³⁴ European Commission: *Communication on environmental taxes in the single market*. COM(97)9

Zejména přesunutí daňového břemene ze mzdy na spotřebu přírodních zdrojů může přispět ke zvýšení zaměstnanosti.³⁵

Severské státy s vyšší životní úrovní, kam řadíme zejména Dánsko, Německo a Nizozemí získaly pověst, která je ne vždy zcela zasloužená, tzv. „leaderů“, neboli zemí s přísnějšími sektorálními opatřeními v oblasti životního prostředí a ambicióznějšími politickými cíli a vládami, které jsou průmyslovou lobby a veřejností tlačeny k tomu, aby povzbuzovaly ostatní vlády k přijetí stejně přísných opatření a vytyčení stejnorodých cílů. Tato skupina se v roce 1995 rozšířila o Finsko a Švédsko. Na druhou stranu Řecko, Itálie, Portugalsko a Španělsko a příležitostně Velká Británie a Francie jsou spíše řazeny do skupiny tzv. „opozdilců“ (laggards) neboli zemí, které přijaly relativně slabá environmentální opatření či v nejhorším případě žádná a které se přiklánějí spíše k přijímání méně striktních standardů.³⁶

Vlády a zájmové skupiny ve vedoucích státech si velice často stěžují na to, že politika EU není dostatečně ambiciózní. Na druhou stranu ve státech méně citlivých k otázkám životního prostředí je relativně slabá politická podpora ke změnám v domácích politikách, jak vyžaduje legislativa EU. Snad by bylo i spravedlivé naznačit, že některé státy, mezi které se řadí např. Řecko a Portugalsko, by zřejmě samy o sobě domácí environmentální politiku nevytvářely, pokud by k tomu nebyly nuceny požadavky EU.³⁷

Obvykle se za příčinu rozdílů mezi jednotlivými členskými státy považuje kombinace politických a kulturních faktorů. Je zřejmé, že ve společnostech s vysokým životním standardem je více lidí, kteří mají čas přemýšlet o stavu svého životního prostředí a kteří se zajímají o takové problémy jako je znečištěná voda či ovzduší. V chudších společnostech naopak náklady vynakládané k zavádění environmentálně šetrných technologií a systémů řízení mohou být považovány za potenciální brzdu ekonomického rozvoje.

„Vůdčí“ země vytvářejí větší nátlak na samotnou environmentální legislativu.

³⁵ <http://www.env.cz/ris/vis-articles.nsf/Source/91A2222412C56310C1256C75002C8785?OpenDocument>

- Ministersvto životního prostředí (srpen 2006)

³⁶ McCormick (2001), str. 86 – 94

Jejich iniciativa vychází z jejich národních zájmů, resp. národní legislativy, která však nesmí být na překážku jednotnému trhu. Z tohoto důvodu se snaží prosazovat své národní zájmy na evropské úrovni a zapojit do problematiky i ostatní členské státy.³⁸

Je však nutné se na výše zmíněné rozčlenění států pouze na dvě skupiny podle jejich přístupu k otázkám životního prostředí dívat s nadhledem. Může být zavádějící myslet si, že jednotlivé státy jsou striktně vyhraněné pouze jedním směrem. Kromě toho, vedoucí státy mohou být úspěšné při navrhování politických iniciativ, ale již nemusí být příliš úspěšné v implementaci přijatých právních předpisů.

Životní prostředí je tradičně oblastí s vysokým počtem případů porušení povinností členských států. Přestože v poslední době došlo k určité redukci, kauzy týkající se životního prostředí tvořily ke konci roku 2005 22 % všech případů porušení komunitárního práva.³⁹ Členské státy často varují před rychlým rozvojem evropské environmentální legislativy, na úkor stávajících právních předpisů, jejichž efektivní implementaci by se měla věnovat zvýšená pozornost.

Značná část odpovědnosti za životní prostředí leží na členských státech, které s ohledem na principy svého vládnutí více či méně zohledňují potřeby ochrany životního prostředí a zdraví obyvatel. V praxi se velice často vyskytují problémy a situace se vyvíjí spíše v neprospěch životního prostředí. Pozice ministerstva životního prostředí je ve většině případů slabá, vzhledem k tomu, že politická reprezentace přikládá mnohem větší váhu silným resortům, neboť z politického pohledu problematika životního prostředí stále představuje „brzdu“ ekonomickému rozvoji. Je otázkou, zdali problematika ochrany životního prostředí bude vždy soupeřit s „důležitějšími“ problematikami či dojde v souvislosti s procesem integrace environmentálních otázek do ostatních politik k pozitivní změně ve prospěch životního prostředí.

Expanze pravomoci Evropské unie v rámci politiky životního prostředí se zdá být pro členské státy z tohoto hlediska rozhodujícím faktorem, který ovlivňuje směr

³⁷ tamtéž

³⁸ tamtéž

³⁹ MŽP: Informace o řízení pro porušení Smlouvy vedených proti České republice v oblasti životního

národní environmentální politiky. Evropská unie je jedinou nadnárodní institucí s legislativní pravomocí, jejíž vliv v oblasti životního prostředí na jednotlivé členské státy je v porovnání s jinými mezinárodními organizacemi značný. Dá se říci, že většina současné národní legislativy členských států vznikla díky závazným právním předpisům ES (zejména směrnicím) a nezbytnosti jejich transpozice do národní legislativy.

III. 2. 3 Důsledky rozšíření pro environmentální politiku EU

V roce 1995 severské rozšíření přivedlo do EU environmentálně progresivní skupinu států, jejichž spolupráci lze označit jako „malý mezinárodní režim“, který se aktivně zasazuje o udržitelný rozvoj a ochranu životního prostředí. Naopak státy předchozí – jihoevropské – vlny rozšíření EU v roce 1993 podobný koordinovaný přístup postrádají. Španělsko, Portugalsko a Řecko se považují spíše za příležitostné spojence. Španělsko začalo pomalu měnit svou strategii, která donedávna spočívala v úsilí získat výjimky v podobě nenáročných norem a delších implementačních lhůt. Výsledkem bylo především pomalejší zavádění environmentální politiky, na jejíž formování měla tato země jen minimální vliv.⁴⁰

Se vstupem zemí Střední a Východní Evropy se rozšířila škála a prohloubila komplexita environmentálních problémů Unie. Nové členské státy se rovněž potýkají s problémy s implementací environmentálních předpisů, ačkoli se zdá, že prozatím ne v takové míře jako členské státy bývalé EU-15. Což se dá zřejmě přičítat závazné harmonizaci legislativy v období před vstupem do EU, kdy kandidátské státy přebíraly mimo jiné již existující environmentální právní předpisy, podléhající kontrole. V té době stěžejní otázkou environmentální integrace byla především úspěšnost při vyjednávání odkladů pro plnění termínů implementace některých směrnic a transpozice *acquis communautaire*.⁴¹

prostředí a o jednání se zástupci Evropské komise, 7. března 2006.

⁴⁰ Jehlička P.: „*Důsledky rozšíření pro environmentální politiku*“. In: Integrace, Evropská témata, 1/2000, Centrum evropských analýz, Ústav Mezinárodních vztahů, Praha, 2000.

⁴¹ tamtéž

Nové členské státy a jejich vzájemná spolupráce

Visegrádská spolupráce

V květnu 2004 přijali v souvislosti se vstupem do EU předsedové vlád zemí Visegrádské skupiny novou deklaraci, na jejímž základě pokračuje spolupráce ČR, Slovenska, Polska a Maďarska. Důležitým impulsem pro její vznik byl důraz na spolupráci států bývalého sovětského bloku s vyhlídkami na členství v mezinárodních a nadnárodních organizacích, jakými jsou např. NATO či EU.⁴²

Zdá se, že v určitém směru získala spolupráce visegrádských zemí na intenzitě – uskutečňují se setkání na nejrůznějších úrovních. Visegrádská spolupráce není institucionalizována, funguje na principu spolupráce nejrůznějších subjektů zemí V4 a pravidelného setkávání jejich představitelů, ať již prezidentů a předsedů vlád až po expertní konzultace. Jednou ročně se koná schůzka prezidentů a oficiální summit předsedů vlád zemí V4. Praktickou náplň dává Visegrádské skupině spolupráce jednotlivých ministerstev, expertních skupin a řada občanských aktivit, z nichž mnohé jsou podporovány ze strany Mezinárodního visegrádského fondu (MVF). Cílem fondu je napomáhat především rozvoji kulturní spolupráce, vědě a výzkumu a spolupráci v oblasti školství a výměně přeshraniční spolupráce.⁴³

V rámci této formálně ustanovené skupiny se uskutečňují i setkání ministrů životního prostředí, jejichž hlavním cílem je vzájemná spolupráce v oblasti životního prostředí, výměna informací a zkušeností a vzájemná podpora při projednávání v rámci EU. Jedním z nejaktuálnějších příkladů spolupráce byla podpora společného postupu zemí V4, kterou si ČR vyjednala v souvislosti s dovozem odpadu z Německa.

Spolupráce států kolem Baltského moře

Baltský region tvoří všechny státy ležící při březích Baltu, tzn. Litva, Lotyšsko, Estonsko, Finsko, Švédsko, Dánsko, Polsko a Německo. Přesněji je region tvořen mikroregiony těsně obklopujícími Baltské moře. Na rozdíl od Visegrádské skupiny

⁴² Hořejšová T. (2003)

⁴³ MZV, „Informace o Visegrádské skupině“. In: <http://www.mzv.cz/www/mzv/defaultart.asp?id=39624&ido=7600&idj=1&amb=1&type=print> (září 2006)

měly tři nové pobaltské republiky vzor v severské spolupráci. Společným znakem baltských států je, že považují za jednu ze svých priorit i ochranu životního prostředí v regionu. Baltskou spolupráci ve srovnání se skupinou V4 zviditelňuje institucionální zakotvení v podobě Rady pobaltských států, dále pak například program Severní dimenze Evropské unie. Spolupráce v případě Baltského regionu stojí do značné míry na aktérech mimo vládní struktury, jakými jsou např. nevládní organizace, firmy atd.⁴⁴

Členské státy vs. EU – porušování environmentálního acquis

Environmentální zákony „nových“ členských států, s výjimkami několika vyjednaných přechodných období, mohou v některých případech odpovídat požadavkům EU lépe než zákony některých členských států bývalé EU-15. Prozatím však není možné porovnávat celkové množství případů porušení komunitárního práva v oblasti životního prostředí ve všech 25 zemích EU. Pro zajímavost proto jen upřesním, že ke konci roku 2005 bylo v celé EU zaznamenáno 798 případů porušení Smlouvy o ES, z toho ve 124 případech šlo o případy nekomunikace členského státu s Evropskou unií, v 98 případech se jednalo o nesoulad vnitrostátního práva členského státu s komunitárním právem a v 576 případech o špatnou aplikaci komunitárního práva.

V České republice Evropská komise v oblasti životního prostředí k 17. březnu 2006 eviduje a zvažuje zahájit či zahájila 15 případů. Z toho se v 6 případech jedná o případy nekomunikace členského státu s Evropskou unií, ve 3 případech o nesoulad vnitrostátního práva členského státu s komunitárním právem a v 6 případech jde o špatnou aplikaci komunitárního práva, konkrétně se jedná např. o uplatňování směrnice 79/409/EHS o ochraně volně žijících ptáků a směrnice 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť v České republice a také problematika údajného nesouladu zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí se směrnicí Rady 85/337/EHS o posuzování vlivů určitých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění směrnice 97/11/ES („směrnice o EIA“).⁴⁵

⁴⁴ Hořejšová T. (2003)

⁴⁵ MŽP: Informace o řízení pro porušení Smlouvy vedených proti České republice v oblasti životního prostředí a o jednání se zástupci Evropské komise, 7. března 2006.

IV. Institucionální rámec EU

Základní schéma společného rozhodování v EU pramení ze tří politických přesvědčení, která na počátku padesátých let 20. století převládala mezi šesti původními členskými státy (Francie, Německo, Itálie, Nizozemí, Belgie a Lucembursko). Za prvé, jakékoliv společné rozhodnutí učiněné v rámci Smlouvy o ES (tzv. primární právo) je v první řadě záležitostí zahraniční politiky, a spadá proto do působnosti ministrů zahraničních věcí. Za druhé, při sestavování společného rozhodnutí by měly být konzultovány hlavní politické strany a významné zájmové skupiny. Za třetí, nová rozhodnutí jsou zakotvena v zákonných normách, závazných buď přímo (nařízení, rozhodnutí), nebo nepřímo prostřednictvím samotné národní implementace (směrnice) – dohromady tvořících tzv. sekundární právo.⁴⁶

První přesvědčení vyústilo v pravidlo, na základě kterého musí být každé rozhodnutí schváleno ministry příslušných resortů, pod které daná projednávaná problematika spadá. Při schvalování rozhodnutí asistují ministrům Stálí zástupci (Permanent Representatives), kteří sídlí přímo v Bruselu a jejichž společným pracovištěm je Výbor stálých zástupců (Coreper). Odpovědnost za návrhy společných rozhodnutí byla výlučně svěřena Evropské komisi. Druhé přesvědčení vedlo k ustavení Evropského parlamentu. Další konzultovanou institucí je Evropský hospodářský a sociální výbor, poskytující prostor sociálním a ekonomickým zájmovým skupinám z jednotlivých členských zemí a Výbor regionů. Výsledkem třetího názoru bylo jednak pravidlo, že evropská legislativa, publikovaná v Úředním věstníku, má přednost před národní legislativou, a dále vznik Evropského soudního dvora.⁴⁷

Legislativní proces ES teoreticky začíná návrhem Komise. Někdy požádají Rada, Evropský parlament, nebo některý členský stát Evropské unie Komisi, aby zahájila aktivity v určité oblasti. Iniciativa členských států vychází z jejich národních zájmů, respektive národní legislativy, na jejímž základě se snaží prosazovat své národní zájmy na evropské úrovni, čímž si vyžadují reakci od ostatních členských států.

⁴⁶ Schendelen R. (2003), str. 45

Například přijetí směrnice (nejčastěji přijímaného právního předpisu v oblasti politiky životního prostředí) lze rozdělit do několika fází: příprava návrhu Směrnice a jeho schválení Komisí, jednání v EP, v Radě EU, eventuálně ve Smírčím výboru, přijetí směrnice, její zveřejnění a vstup v platnost, implementační období.

V Radě musí dojít k dohodě mezi jednotlivými státy, které mají různé záměry, představy a jsou v různé míře pod tlakem národního průmyslu apod. Výsledkem dohody může být v ojedinělých případech předpis, který se vzdaluje původnímu návrhu Komise. V případech, kdy dávají členské státy zřetelně najevo, že se jim daný návrh nelíbí, je na předsednické zemi Rady EU rozhodnout o způsobu a tempu projednávání. Není však pravidlem, aby environmentální legislativa ES byla vždy na úrovni nejnižšího společného jmenovatele. Ve skutečnosti je poměrně často blíže úrovni environmentálně pokročilých zemí, neboť tyto země mají zájem exportovat své inovace do ostatních zemí EU. Jejich motivem je zabránit problémům v konkurenceschopnosti, rozšířit své trhy a rozšířit pole působnosti pro další činnosti na národní úrovni. Z tohoto důvodu environmentálně dynamické země vyvíjejí značné politické úsilí k posílení environmentální legislativy ES.⁴⁸

Rozhodovací proces EU se rozhodně nedá charakterizovat tradičním rozdělením pravomocí mezi jednotlivé instituce, neboť Evropské společenství nemá obecnou normotvornou pravomoc. Trojúhelník pravomocí – výkonná, legislativní a soudní – v tomto smyslu v Bruselu neexistuje. Neexistuje jediná legislativní autorita, neboť tuto pravomoc si mezi sebou většinou dělí Rada EU a Evropský parlament a „výkonná“ moc Evropské komise je vysoce závislá na vládách členských států.

⁴⁷ Schendelen R. (2003), str 45-50

⁴⁸ ÚMV (2000), str. 17

IV.1 Klíčové instituce EU

IV.1.1 Evropská komise

Rolí Evropské komise je zajistit, aby základní principy, hodnoty a cíle ustanovené v zakladatelských smlouvách Evropské unie byly dosaženy prostřednictvím odpovídající legislativy a dalších politik. Dále plní funkci monitorovací a kontrolní, tzn. že dohlíží na správnou implementaci a dodržování právních předpisů a politik v praxi. Evropská komise je také jediným orgánem EU s oprávněním podávat legislativní návrhy, které jsou posléze přijímány Evropským parlamentem a Radou EU.⁴⁹

Evropská komise hraje díky svému exkluzivnímu právu na iniciování legislativy velice důležitou roli, a to nejen v procesu tvorby legislativy v EU, ale i díky své reprezentativní roli a politickým iniciativám. Evropská komise je však závislá na vnějších impulsech, čímž vytváří prostor pro reprezentaci evropských zájmů. Evropská komise si tímto způsobem zajišťuje i přístup k expertním znalostem technického charakteru, kterých má z kapacitních důvodů nedostatek.⁵⁰

Struktura Komise

Hlavními organizačními jednotkami Komise je přibližně 20 specializovaných Generálních ředitelství (DGs) a asi 10 všeobecných úřadů (např. Generální sekretariát či Tlumočnická a překladatelská služba). S Komisí rovněž spolupracuje více než desítka formálně ustavených agentur, jež mají na starost realizační (implementaci) a inspekční činnost. Nejvyšší pozici v této hierarchii zaujímají komisaři (nominovaní vládami členských států se souhlasem Evropského parlamentu), jejichž kolegium (College) se schází prakticky v týdenních intervalech. Všichni komisaři vedle odborných DGs mají k ruce svůj kabinet, tvořený osobami dle svého vlastního výběru a pověřený starostí o politické záležitosti.⁵¹

⁴⁹ Fiala a kol. (2004), str. 249

⁵⁰ Greenwood J. (b.d.), str. 21

⁵¹ Schendelen R. (2003), str. 49

Legislativní iniciativa

První návrh předlohy je vypracován zpravodaji (rapporteurs) v příslušném DG. Za důležitou je považována i funkce referentů (desk-officers), a to z toho důvodu, že představují první „nárazníkové pásmo“ v kontaktu Komise se zájmovými skupinami. Náplní jejich práce je najít způsob, jakým by mohly být prvotní úvahy a zájmy co největšího počtu aktérů vzešlé z konzultací zahrnuty do návrhu. Referenti také vypracují spis, v němž jsou specifikovány kompetenční a procedurální náležitosti návrhu.⁵²

V takových případech, kdy se problém dotýká více DG, je ustanoven koordinátor (chef de file), který odpovídá za jejich spolupráci. Pluralistická povaha procesu se však nevyznačuje pouze zapojením více Generálních ředitelství Komise zabývajících se konkrétní problematikou. Důležitým aspektem jsou tzv. Zelené či Bílé knihy (Green Paper, White Paper), které jsou zpravidla určeny ke konzultaci širokému spektru stakeholderů (aktérů). V rané fázi přípravy se před samotným sepsáním návrhu rovněž diskutuje jeho obsah s experty členských států a technickými poradci v rámci neformálních konzultací. Stejně tak se udržují kontakty se Stálým zastoupením členských států. Proces navrhování legislativy může trvat i několik let, v jejichž průběhu je vytvořena celá řada konceptů před tím, než je zpracována konečná formální verze návrhu Komise.

Kompletní koncept navrhovaného právního předpisu (vytvořeného odpovědným DG) se dále předá komisařům a jejich kabinetům (cabinets) k připomínkám, kde se návrh předjednává před projednáním v kolegiu dvaceti komisařů, kteří mají kolektivní odpovědnost za veškeré legislativní akty předkládané Komisí.⁵³

Postoupení návrhu Radě a EP

Po schválení legislativní předlohy v Komisi pokračuje legislativní proces další fází, která je završena hlasováním v Radě a EP. Přesto ani v této fázi Komise předložený návrh „neopouští“. Komise v této fázi procesu přijímá roli vyjednavče

⁵² Fiala a kol. (2004), str. 250

⁵³ tamtéž

mezi Radou a EP. Často se ocitá v opozici k Radě, protože je nucena prosazovat zájmy Společenství proti zájmům členských zemí⁵⁴

V průběhu projednávání v Radě a EP se navržené změny, kterými je návrh modifikován až do jeho konečného schválení, zapracovávají na úrovni kabinetů. Šéfové kabinetů Komise projednávají texty na pravidelných schůzkách, kde se snaží zohledňovat stanoviska komisařů, ale i zájmy národních vlád.

Jakmile návrh opustí Komisi a vstoupí do rozhodovacího procesu, tzn. je postoupen Radě EU a Evropskému parlamentu, šance na možné ovlivnění návrhu se jednoznačně snižují, tzn. že zájmy jednotlivých členských států se přesouvají spíše k reaktivnímu chování, neboť v této fázi projednávání již není tolik prostoru k zásadním změnám návrhu. Dokládá to zajímavé je zjištění, že finální návrh schválený Radou EU zpravidla obsahuje 80% z původní předlohy návrhu vypracovaného Komisí.⁵⁵

Pracovní orgány Evropské komise

Úkolem pracovních orgánů je napomáhat institucím Společenství v průběhu legislativního procesu. V rámci Evropské komise existují expertní skupiny a komitologické výbory. Dříve, než Komise sestaví návrh nového právního předpisu, konzultuje expertní výbory, které díky svému složení - ze zástupců různých zájmových skupin, soukromé sféry nebo z expertů národních vlád - zaručují, že Komise bude otevřena všem připomínkám těch, kterých se navrhovaná legislativa týká.

Co se týče komitologických výborů, vznikají na základě skutečnosti, že v některých případech může Rada svěřit Komisi pravomoci k provádění předpisů, a to postupy, které určí Rada rozhodnutím po konzultaci EP. To v praxi znamená, že pokud je nutné přijmout preciznější implementační opatření k již dříve přijatému legislativnímu předpisu, který ze své podstaty stanoví pouze všeobecné principy, je zřízen ad hoc výbor v rámci Komise, který přijme odpovídající opatření. Pro tento typ postupu se vžil název **komitologie**.⁵⁶ Specializované výbory, které se těmito postupy

⁵⁴ Fiala a kol. (2004), str. 255

⁵⁵ Greenwood (b.d.), str. 50

⁵⁶ První Rozhodnutí Rady 87/373 o „komitologii“ zjednodušující systém výborů bylo přijato 13. července

řídí jsou tvořeny zástupci členských států a Komise. Výbory umožňují Komisi vést dialog s národními vládami ještě před tím, než dojde k přijetí implementačních opatření.⁵⁷

Komitologické výbory se člení do tří základních skupin podle pravomocí vůči Komisi: (1.) První skupinu tvoří *výbory poradní*, které nemohou Komisi v přijetí jejího rozhodnutí nijak zabránit, pouze jí dávají své stanovisko, které by měla Komise maximálně zohlednit. Tato přímá procedura je všeobecně používána tehdy, pokud nejsou projednávána témata politicky citlivá. (2.) Druhou skupinu představují *výbory správní* (regulatory committee) , které mají mandát k časovému pozdržení platnosti rozhodnutí Komise tím, že do řešené otázky znovu zapojují Radu. Komise může v rámci tohoto výboru přijmout implementační opatření pouze tehdy, obdrží-li souhlas kvalifikované většiny přítomných členských států. V případě absence této podpory je navrhované opatření odkázáno zpět na Radu, která rozhoduje rovněž kvalifikovanou většinou. Pokud však Rada nerozhodne, automaticky platí původní prováděcí opatření Komise. Tato procedura se týká opatření vztahujících se k ochraně zdraví a bezpečnosti občanů, zvířat a rostlin a opatření doplňujících nepodstatná ustanovení základních legislativních nástrojů. (3.) Konečně třetí skupinou jsou výbory řídicí (gesční), které dovolují Komisi realizovat opatření buď bez stanoviska výboru, s jeho souhlasem a v případě jeho odmítnutí pouze s dočasnou platností. Pokud opatření přijatá Komisí nejsou shodná s názorem výboru (přijatým na základě kvalifikované většiny), musí s nimi Komise seznámit Radu, která může kvalifikovanou většinou přijmout jiné rozhodnutí. Tato procedura se používá především při opatřeních týkajících se společné zemědělské politiky, rybolovu a hlavních programů Společenství.⁵⁸

Revizí systému o komitologii v roce 2006 došlo v procesu komitologie k zásadním změnám. K dosavadním postupům (poradní, řídicí, regulativní) byl přiřazen nový postup, tzv. „regulativní postup s kontrolou“, který se bude týkat takových

1987, bylo novelizováno 28. června 1999. Od 17. července 2006 se komitologie řídí rozhodnutím Rady 2006/512/ES, kterým se mění rozhodnutí Rady 1999/468/ES o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi.

⁵⁷ Schendelen R. (2003), str. 48

⁵⁸ Fiala a kol. (2004), str. 259

opatření, která mění nepodstatné prvky základního aktu.⁵⁹

Pravidla úspěšného prosazování zájmů v rámci Evropské komise

K nejdůležitějším pravidlům úspěchu patří včasná intervence. Až 80% pokusů o ovlivnění podoby chystané legislativní předlohy je zahájeno pozdě.⁶⁰ Jako efektivní je naopak považováno působení na zpravodaje, a to již v momentě zahájení celého procesu formulování legislativního návrhu, nebo dokonce těsně před tím. Druhým nepsaným pravidlem pro úspěšné působení je udržování dobrých vztahů s orgány EU. Podmínkou pro to je přirozeně detailní znalost procesu přijímání legislativy, včetně přehledu o postojích jednotlivých zájmových reprezentací. K principům úspěšného prosazování zájmů patří také předkládání racionálních a technických argumentů se znalostí strategie, kterou převážně v konkrétních otázkách uplatňují rozhodující orgány EU. Zvýšit naději na úspěšné prosazení vlastních zájmů může rovněž představení takového stanoviska, které vyjadřuje postoj více subjektů a není podmíněno pouze zájmy jednoho členského státu.⁶¹

IV.1.2 Evropský parlament

Evropský parlament se skládá z přímo volených zástupců jednotlivých členských států, kteří se řadí do frakcí podle politických stran, nikoli podle státní příslušnosti. Týdenní plenární zasedání se uskutečňují ve Štrasburku v měsíčních intervalech. Poslanci některá svá zasedání uskutečňují rovněž v Bruselu.

Evropský parlament prošel v porovnání s ostatními institucemi EU nejrozsáhlejšími změnami. EP postupně získal silnější postavení v legislativním procesu, k pouhé poradní roli (konzultační funkce) přibyla díky Jednotnému evropskému aktu v roce 1987 možnost připomínkovat návrhy (co-operation) a v roce 1993 na základě Maastrichtské smlouvy nakonec i pravomoc vetovat návrhy spadající do procedury spolurozhodování. Amsterodamská smlouva z roku 1999 pak kooperaci

⁵⁹ MŽP: „Reforma komitologie“. In: Průvodce finským předsednictvím, OEU, 2006.

⁶⁰ Fiala a kol. (2004), str. 255

⁶¹ tamtéž

zařadila pod širší koncept spolurozhodovací procedury (codecision). Ve zvláštních případech, jakými jsou např. mezinárodní smlouvy nebo rozšiřování EU, má EP poradní pozici. Od roku 1999 může EP zasahovat také do legislativy spadající pod tzv. delegované právo v případě, pokud je založena na rozhodnutí Rady, jež bylo přijato procedurou spolurozhodování. Ke schválení předpisu se vyžaduje absolutní většina všech europoslanců.⁶²

Legislativní proces

Evropský parlament společně s Radou EU přijímá legislativní návrhy předkládané Komisí. Návrhy Komise, ale i samotné iniciativy EP jsou vždy ze všeho nejdříve projednávány v parlamentních výborech, které zastávají v legislativním procesu dominantní roli. Jednotlivé parlamentní výbory připravují zprávy (reports), které jsou následně projednávány na plenárním zasedání. Zpravodaj (rapporteur) připravuje zprávu k určitému návrhu za celý výbor. Lobbyistické skupiny obracející se na EP si uvědomují, že jde o příhodný okamžik pro ovlivnění navrhovaného předpisu. Jakmile totiž parlamentní výbor ukončí své projednávání, je mnohem složitější prosadit jakékoli změny. Takové řešení si v rámci plenárního zasedání vyžaduje získání podpory většího počtu poslanců či odpovědného výboru.⁶³ Evropský parlament uveřejňuje svá formální stanoviska - většinou pozměňovací návrhy k navrhované legislativě - po rozpravě a hlasování na plenárním zasedání.

Je zajímavé rovněž zmínit, že v rámci EP existují tzv. „neoficiální meziskupiny“ (intergroups). Tyto skupiny zprostředkovávají členům EP na principu neformálních setkání kontakty s vnějšími zájmovými skupinami, které se specializují na konkrétní aktuální témata, vytvářejí tématické koalice, čímž usnadňují navázání kontaktů mezi jednotlivými politickými skupinami navzájem.⁶⁴

V průběhu svého mandátu je každý poslanec Evropského parlamentu součástí rozsáhlé sítě informací a kontaktů. Poslanci udržují intenzivní vazby se členy Komise,

⁶² Schendelen R. (2003), str. 46 - 48

⁶³ Greenwood J. (b.d.), str. 27

⁶⁴ tamtéž, str. 30

s jejím administrativním aparátem a experty, dále se stálých zastoupením svého členského státu, s ostatními členy Parlamentu a konečně také se zástupci poradních orgánů EU. K obvyklé činnosti členů Evropského parlamentu patří také styky se zájmovými skupinami.

IV.1.3 Rada Evropské unie

Rada EU je primárně definována jako rozhodovací orgán, přesto má i schopnost plnit iniciativní funkce. K navržení legislativních opatření nemá přímé pravomoci, neboť musí o vypracování konkrétního aktu požádat Komisi. Rada však za určitých okolností vystupuje jako mezivládní fórum členských zemí s politickým mandátem, který ji umožňuje rozhodovat o mezinárodních závazcích.⁶⁵

Postavení Rady EU v legislativním procesu ES je zásadní v tom, že žádný právní předpis spadající do její pravomoci (a takových je naprostá většina) nemůže být přijat bez jejího souhlasu. Výjimku tvoří normy, jejichž přijímání je delegováno na Evropskou komisi. V takovém případě dala Rada souhlas k přenosu pravomocí již dříve.⁶⁶

Tři „roviny“ Rady

V průběhu vývoje institucí EU se postupně vytvořily tři úrovně Rady, které jsou dnes formálně odděleny, ale funkcionálně zůstávají navzájem propojeny. Na nejvyšší úrovni se nachází Evropská rada, která je v rámci EU samostatným orgánem. Vzhledem k jejímu složení na úrovni předsedů vlád a/nebo hlav členských států se může zabývat neomezeně jakýmkoli tématem. Druhou základní úrovní je již zmiňovaná Rada ministrů ve všech svých resortních formách s pravomocí přijímat právo EU. Její třetí podřízenou úroveň tvoří Výbor stálých zástupců a související odborné výbory.⁶⁷

Všechny zmíněné roviny se navzájem prolínají a sdílejí systém předsednictví Rady. Jejich kompetence se však liší.

⁶⁵ Fiala a kol. (2004), str. 193

⁶⁶ Šlosarčík I. (2003)

⁶⁷ tamtéž

Předsednictví v Radě

Každý členský stát postupně po dobu šesti měsíců vykonává předsednictví Rady. Pořadí určuje Rada jednomyslným hlasováním a je založeno na rotačním principu. Výkon předsednictví klade na členské státy značné požadavky. Předsednická země se podílí na přípravě agendy Rady, vede jednání pracovních skupin Rady, pořádá neformální zasedání a konference. Program částečně vychází z ročního programu Komise, ale částečně záleží i na vlastní iniciativě dané země. Zpravidla předsednická země při výkonu svého předsednictví spolupracuje se zemí, která vykonávala předsednictví v předcházejících šesti měsících a zároveň se zemí, která předsednictví následně převezme, aby byla zajištěna jistá návaznost činností Rady.

Formace Rady ministrů (Rada EU)

Rada Evropské unie je složena z ministrů vlád členských států. Jednotliví ministři se schází podle zrovna projednávané problematiky, např. Rada ministrů pro životní prostředí se schází čtyřikrát do roka. Při projednávání legislativních návrhů se postupuje na základě předem určeného legislativního procesu. Rozhodnutí mohou být přijímána jednomyslně, na základě kvalifikovaného či většinového hlasování. Samotnému hlasování na ministerské úrovni předchází příprava v Coreperu - Výboru stálých zástupců členských států při EU (Committee of Permanent Representatives). Otázky, které mají technický charakter a jsou určeny pro řešení expertům, se projednávají v rámci pracovních skupin Rady expertů z členských států.⁶⁸

Rada EU se pod I. pilířem stala souborem 6 specializovaných Rad, např. pro životní prostředí, zemědělství, dopravu, finance apod. Pod II. pilířem se Rada sestává z ministrů zahraničních věcí a ministrů obrany. Pod III. pilířem zastupují Radu ministři vnitra a spravedlnosti. Většina Rad se schází pouze několikrát do roka. Všichni ministři jsou oprávněni jednat jménem svých vlád. Všeobecně platí, že pravomoci Rady nejsou vázané na přítomnost specializovaného ministra, tzn. že Rada může přijímat všechna rozhodnutí spadající do její pravomoci v jakémkoli složení.

⁶⁸ Schendelen R. (2003), str. 46 - 48

Rada pod I. pilířem se o většině návrhů společných rozhodnutí neusnází jednomyslně, nýbrž kvalifikovanou či prostou většinou podle nadnárodního modelu, tzn. že každá vláda zde může být přehlasována.

Příprava jednání

Agenda Rady ministrů se připravuje s předstihem. Odpovědnost za splnění tohoto úkolu nese Generální sekretariát zajišťující administrativní služby a vedený Generálním tajemníkem a Výbor Stálých zástupců.⁶⁹

Výbor Stálých zástupců (Coreper)

Coreper je složen ze stálých zástupců členských států (velvyslanců). Jeho hlavním úkolem je asistovat členským státům při přípravě evropské legislativy v rámci jednání Rady a při udržování kontaktů s ostatními orgány Společenství. Coreper je zastřešující institucí celé soustavy výborů, které se vyvíjely postupně v závislosti na projednávané agendě v Radě. Do této soustavy výborů patří např. Zvláštní výbor pro zemědělství, Výbor pro energetiku, atd.⁷⁰

Výbor stálých zástupců je jakýmsi předstupněm předběžného vyjednávání před samotným zasedáním Rady EU. Navíc zaujímá klíčovou pozici v rozhodovacím procesu Společenství, ve kterém je současně fórem pro dialog mezi Stálými zástupci navzájem a mezi nimi a národními vládami, jinak řečeno podílí se společně s Generálním sekretariátem na permanentním hledání konsensu mezi účastnickými zeměmi navzájem a mezi nimi a evropskými institucemi (především Komisí). Dále pak zprostředkovává komunikaci mezi národními vládami.

Mimo to je institucí, která vykonává politickou kontrolu expertních skupin (určuje směr a dohlíží na jejich práci).

Coreper je rozdělen do dvou formací:

- Coreper I, který pokrývá mimo jiné otázky týkající se životního prostředí;
- Coreper II, který řeší mezinárodní a všeobecné otázky.

⁶⁹ Fiala a kol. (2004), str. 198 - 202

⁷⁰ Fiala a kol. (2004), str. 200

Pracovní orgány Rady EU - výbory a pracovní skupiny

Na nejnižší úrovni napomáhají Radě při přípravě jejích rozhodnutí pracovní skupiny. Jednání pracovních skupin se účastní zástupci členských států, zpravodla velvyslanci v Bruselu a experti domácích ministerstev. Různé pracovní skupiny Rady EU připravují paralelně jednání Coreper, z nichž některé pracují jen dočasně na určitém konkrétním úkolu, jiné se zabývají určenou oblastí a scházejí se pravidelně. Pracovní skupiny postupně začleňují do návrhu technické připomínky a otázky podle požadavků členských států, které vychází zejména z rozdílných podmínek 25 členských států. Jako příklad zasedajících pracovních skupin pro životní prostředí lze uvést třeba pracovní skupinu pro směrnici o kvalitě ovzduší, skupinu projednávající Tematickou strategii o odpadech či skupinu, která se věnuje projednávání směrnice o kvalitě ovzduší, které se schází několikrát do měsíce.

Pokud dospěje pracovní skupina ke konsensu ohledně konečné podoby textu předkládaného předpisu, postoupí text Coreperu na tzv. pozitivním seznamu. Pokud ne, je návrh předložen na tzv. negativním seznamu. Coreper přezkoumává návrhy právních předpisů s možností většího politického manévrování než pracovní skupiny. Pokud dojde v jeho rámci ke konsensu, předkládá návrh Radě jako „bod A“. Seznam těchto bodů se schvaluje již jen formálně, tzn. bez další diskuze. Body, na kterých se Coreper neshodne, postoupí Radě jako „body B“ a Rada o nich následně jedná a hlasuje.⁷¹

IV.2 Rozhodovací procedury EU

Formování politiky životního prostředí je v rámci institucí EU předmětem různých rozhodovacích procedur, a to zejména procedury spolurozhodování, procedury konzultací a procedury spolupráce. Za základní podmínku úspěšného završení legislativního procesu a přijetí rozhodnutí v Radě je považována komunikace mezi všemi orgány, jež se podílejí na agendě Unie.⁷²

⁷¹ Šlosarčík I. (2003), str. 18-19

⁷² Fiala a kol. (2004), str. 206

Konzultační procedura

Historicky nejstarší a nejjednodušší procedura, podle které Rada ministrů rozhoduje nezávisle, po konzultaci s EP. Stanovisko EP však není pro Radu ministrů nijak závazné. Podle této procedury se například rozhodovalo o principech společné zemědělské politiky nebo daňové harmonizaci.⁷³

Procedura spolupráce

Rada ministrů v tomto případě již nerozhoduje zcela nezávisle na EP. Případný nesouhlas mezi nimi je řešen společným postojem. Rada může v této proceduře obhájit své stanovisko vůči EP jednomyslným hlasováním.⁷⁴

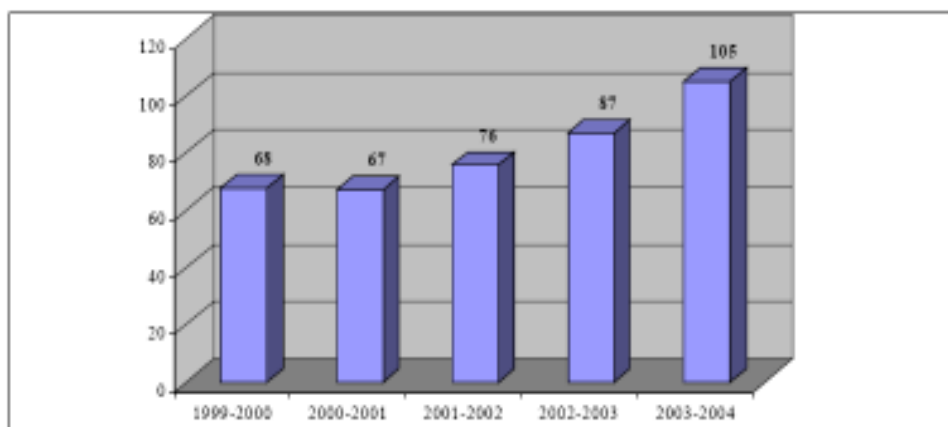
Spolurozhodovací proces

Třetí, nejčastěji používanou procedurou, je spolurozhodování, které bylo zavedeno Maastrichtskou smlouvou, a které dává Evropskému parlamentu pravomoc přijímat rozhodnutí společně s Radou. Od té doby počet spisů projednávaných ve spolupráci mezi Radou a EP značně stoupl (viz obrázek č. 2). V praxi to znamenalo posílení legislativních pravomocí Evropského parlamentu, a to mimo jiné v oblasti životního prostředí. Amsterodamská smlouva spolurozhodovací proces zefektivnila a rozšířila počet oblastí, v nichž Rada může rozhodovat kvalifikovanou většinou. Umožnila Radě a Parlamentu dosáhnout v rámci spolurozhodování shody v 1.čtení. Navíc byla stanovena pevná šesti až osmitýdenní lhůta, v níž má být svolán dohodovací výbor, pokud se Parlament a Rada nedohodnou po dvou čteních. Znamená to tedy, že od okamžiku, kdy Rada přijme společný postoj, platí pro celý legislativní proces pevné lhůty. Díky tomu se přijímání právních předpisů oběma orgány výrazně urychlilo, navíc bylo umožněno EP rychle reagovat v případě nesouhlasu či návrh vetovat (článek 251 Smlouvy o ES revidované Amsterodamskou smlouvou).⁷⁵

⁷³ Fiala a kol. (2004), str. 215

⁷⁴ tamtéž

⁷⁵ Evropský parlament: Zpráva o činnosti 1. 5. 1999 - 30. 4. 2004 (5.volební období) delegace v dohodovacím výboru, Giorgos Dimitrakopoulos, Charlotte Cederschiold, Renzo Imbezi.



Obr. 2: Počet spisů ve spolurozhodovacím postupu

Zdroj: Evropský parlament

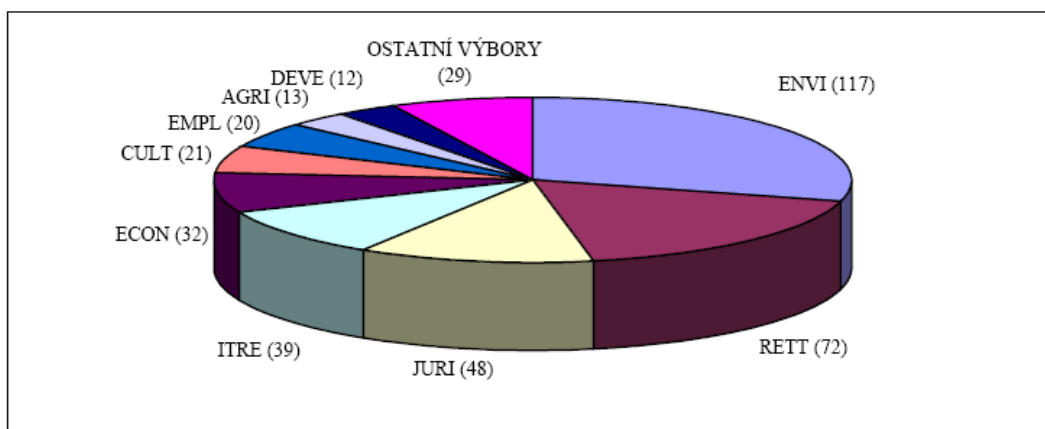
Uplatnění ustanovení Amsterodamské smlouvy postupně zásadně změnilo Parlament a jeho vztahy s ostatními orgány. Díky těmto ustanovením se Parlament jako spolutvůrce legislativy stal partnerem Rady EU při rozhodování o podobě právních předpisů ES. Se vstupem Smlouvy z Nice v platnost přijaté v prosinci 2000 se postup spolurozhodování jako takový již nezměnil.⁷⁶

V rámci spolurozhodovací procedury je návrh po schválení v 1. čtení v EP postoupen Radě. Rada poté co přijme společnou pozici, ji zašle zpět EP a Komisi. V EP se návrh dostává opět k odpovědnému zpravodaji či příslušnému výboru, který posoudí pozici Rady a doporučí její schválení, odmítnutí či pozměnění společnou pozici Rady. EP v rámci 2. čtení či dohodovacího výboru mezi EP a Radou skýtá další možnost k ovlivňování. Nicméně, je zřejmé, že v okamžiku, kdy se instituce EU snaží dojít ke kompromisu, je mnohem složitější prosadit z vnější pozice změny a snažit se o ovlivnění legislativního předpisu. Nejúčinnější je proto předkládat pozměňovací návrhy v 1. čtení.

Činnost EP v rámci postupu spolurozhodování se soustředila v poměrně malém počtu parlamentních výborů, až 76% postupů spolurozhodování proběhlo v pěti parlamentních výborech. Je zajímavé, že právě nejvíce „vytíženým“ byl právě **Výbor pro životní prostředí, veřejné zdraví a spotřebitelskou politiku (ENVI)** celkem 117 spisy, tj. 29% veškerých uzavřených postupů spolurozhodování (viz obrázek č. 3).⁷⁷

⁷⁶ tamtéž

⁷⁷ tamtéž, str. 12



Obr. 3: Spolurozhodování podle výborů⁷⁸

Zdroj: Evropský parlament

Hlasování v Radě

V závislosti na konkrétní proceduře a projednávané problematice jsou rozhodnutí Rady přijímána buď většinou, kvalifikovanou většinou nebo jednomyslně. **Kvalifikovaná většina** je počet hlasů, které se v Radě požadují k přijetí rozhodnutí v případech, kdy se o daných otázkách jedná na základě článku 205(2) Smlouvy o ES. 1. listopadu 2004 vstoupila v platnost ustanovení Smlouvy z Nice o rozhodování v Radě. Na základě této Smlouvy došlo k přerozdělení váhy hlasů přidělených jednotlivým členským státům a upravení systému rozhodování kvalifikovanou většinou. Pro to, aby bylo dosaženo kvalifikované většiny, musí být splněny dvě podmínky: za prvé, rozhodnutí musí získat předepsaný počet hlasů a za druhé, rozhodnutí musí přijmout většina členských států Unie. K přijetí aktů Rady je potřeba nejméně 232 hlasů většiny členů“ (Článek 205). Kromě toho členské státy mají právo požádat o ověření, zda dosažená kvalifikovaná většina představuje nejméně 62 % celkového počtu obyvatel Unie. Jestliže tomu tak není, rozhodnutí nemůže být přijato.

Se vstupem jednotlivých institucionálních reforem v platnost se hlasování

⁷⁸ Výbor pro ŽP, veřejné zdraví a spotřebitelskou politiku (ENVI), Výbor pro regionální politiku, dopravu a cestovní ruch (RETT), Výbor pro právní záležitosti a vnitřní trh (JURI), Výbor pro průmysl, zahraniční obchod, výzkum a energetiku (ITRE), Hospodářský a měnový výbor (ECON), Výbor pro kulturu, mládež, vzdělávání, sdělovací prostředky a sport (CULT), Výbor zaměstnanost a sociální věci (EMPL), Výbor pro

kvalifikovanou většinou postupně zavádí tam, kde dosud platil princip jednomyslnosti – ten je z hlediska tvorby funkční politiky Společenství méně efektivní, neboť je zde hrozba uplatnění veta. Hlasování kvalifikovanou většinou je navíc mnohem praktičtější variantou s ohledem na současný počet členských států. Je nesnadné při současném počtu 25 členských států EU, který se navíc bude nadále navyšovat, dosáhnout jednomyslnosti.

Princip jednomyslnosti se uplatňuje zejména v rámci druhého a třetího pilíře či otázkách fiskální povahy, což v praxi znamená, že členské státy před hlasováním v Radě musí dospět ke vzájemné dohodě a návrh přijmout jednomyslně. Rada rozhoduje v rámci životního prostředí jednomyslně, jedná-li se o opatření týkající se územního plánování a využití půdy (s výjimkou nakládání s odpady a všeobecných opatření) nebo v případě, kde je významně ovlivněno rozhodnutí členského státu v oblasti energetiky.⁷⁹ Vzhledem k tomu, že v rozšířené Evropě se jednomyslnosti dosahuje mnohem obtížněji, Smlouva z Nice rozšířila prostor pro rozhodování kvalifikovanou většinou na další oblasti a další ustanovení politiky Společenství a na řadu politik spadajících do druhého a třetího pilíře. Navíc lze jednomyslnost uplatnit v případě, kdy Evropská komise vydala nesouhlasné stanovisko.

Rozhodování **prostou většinou** Rada využívá v situacích, kde není explicitně stanoveno dosažení kvalifikované většiny, nebo kde není zapotřebí konsensu. V praxi se většinové hlasování používá u procedurálních otázek. Tento model, kdy každý stát disponuje jedním hlasem však představuje pro členské země riziko, že budou snadno přehlasovány.⁸⁰

zemědělství a rozvoj venkova (AGRI), Výbor pro rozvoj a spolupráci (DEVE)

⁷⁹ Informační centrum EU při delegaci Evropské komise při ČR (2001)

⁸⁰ Fiala a kol. (2004), str. 210

IV. 3 Poradní orgány EU

Vedle institucí, které tvoří základní institucionální rámce EU, existují ve Společenství orgány, jejichž úkolem je poskytovat strukturám zapojeným v legislativním procesu dostatek informací a zajistit reprezentaci veřejných, profesních a obchodních zájmů občanů a organizací na území společného trhu.⁸¹

Hospodářský a sociální výbor

Rada EU provádí výběr kandidátů ve spolupráci s Komisí a v případě potřeby také po poradě s evropskými zájmovými organizacemi, z nichž následně volí 222 reprezentantů a jejich náhradníky jednomyslně na čtyři roky na základě nominačních listin členských států. Zvolení reprezentanti mají přiměřeně zastupovat všechny oblasti hospodářského a sociálního života EU. Základní úkol spočívá ve vypracovávání odborných stanovisek, jež jsou nezbytná pro rozhodování Rady a pro vypracovávání legislativních návrhů Komise. Výbor poskytuje obligatorní konzultace v oblastech jako např. jednotný trh, otázka pohybu pracovních sil, sociální otázky, ochrana spotřebitele a lidského zdraví, regionální rozvoj, vzdělání, životní prostředí a problematika harmonizace daní.⁸²

Výbor regionů

Cílem seskupení je dosáhnout větší reprezentace regionů přímo na půdě evropských organizací, a to nikoliv pouze prostřednictvím neformálních informačních kanceláří. Nominace kandidátů do výboru je textem smluv omezena na zástupce regionálních a místních správ.⁸³ Členské státy se ve Smlouvě zavazují k obligatorním konzultacím s Výborem regionů, týkajícím se např. koordinace vzdělávání mládeže, kulturní aspekty ES, zdravotnictví, oblast transevropských sítí a problematika sociální a hospodářské soudržnosti.

⁸¹ Fiala a kol. (2004), str. 319 - 327

⁸² Současné složení a pravomoci ECOSOC jsou dány články 257-262 Smlouvy o ES revidované Amsterodamskou smlouvou

⁸³ Čl. 263 Smlouvy o ES revidované Amsterodamskou smlouvou

IV. 4 Implementace a zavádění legislativy ES

Jednou přijatý právní předpis se následně zveřejní v Úředním věstníku ES a podle druhu předpisu vstupuje v platnost okamžitě (např. nařízení, rozhodnutí) či začíná běžet implementační lhůta – lhůta, ve které má členský stát splnit, co mu předpis, zpravidla směrnice, ukládá. Jednotlivé členské státy jsou odpovědné za implementaci závazně platných právních předpisů. Bohužel implementace a uplatňování environmentální legislativy ES se neobejde bez potíží. Ačkoli zprávy o monitorování aplikace environmentálního práva ES vydávané každoročně Komisí ukazují na relativně dobré výsledky legislativního převedení do práva členských států, co se týče jejich praktické implementace, výsledky jsou méně působivé. Přesto zpráva pravidelně zaznamenává velký počet případů nekompatibility národní legislativy s právem Společenství či jiným způsobem porušujícím environmentální právo. Členské státy mají stále potíže s transponováním směrnic Společenství v předepsaném časovém termínu.

Může se zdát překvapující, že členské státy, které hlasovaly pro zavedení environmentální legislativy, ji v zápětí vážají správně transponovat a implementovat (zavést do národní legislativy a uplatňovat). Jedním z vysvětlení může být skutečnost, že ministerstva životního prostředí rozhodují na základě environmentální legislativy, ale ostatní resorty a národní aktéři, jakými jsou např. ministerstva průmyslu a obchodu a ministerstva financí, mají vzhledem ke svému postavení při její implementaci silnější slovo. Velmi často se rovněž stává, že regionální úřady odmítají přijímat legislativu z Bruselu, což platí zejména pro federální státy, jako je Německo nebo Rakousko. Jiným důvodem nedostatečné implementace je rozdílná interpretace určité směrnice jednotlivými členskými státy, jejímž výsledkem mohou být vleklé právní spory.⁸⁴

IV. 4. 1 Evropský soudní dvůr

Rozsudky Evropského soudního dvora, jak již bylo zmíněno, jsou jedním z pramenů práva v Evropské unii a mají precedenční charakter. Nemalý díl rozsudků Evropského soudního dvora se týká i předpisů z oblasti životního prostředí, v jejichž

⁸⁴ ÚMV (2000), str. 43

přejímání členské státy Evropské unie často pokulhávají. Smlouva o Evropské unii, podepsaná v Maastrichtu dne 7. února 1992, navíc zavádí možnost uvalení poměrně výrazných finančních sankcí na členské státy, které ani po vynesení rozsudku Soudního dvora své povinnosti nadále neplní. Soudní dvůr hraje významnou roli i v oblasti výkladu předpisů Evropských společenství, jenž pak slouží jako precedentní.⁸⁵

Jsou to především zájmové, a to zejména environmentální skupiny, které se svými promyšlenými kampaněmi snaží využít pravomocí Komise zahájit tzv. proceduru infringementu (řízení o porušení Smlouvy ES) v případě neplnění závazků vyplývajících ze smluv či porušování přijatých legislativních předpisů k tomu, aby dosáhli svých cílů.⁸⁶

Evropské právo se zdá být dostatečně flexibilní pro národní diferenciaci. V mnoha směrnících můžeme nalézt různé cíle a časová schémata pro různé členské státy, minimální harmonizace, které jim ponechávají značnou svobodu pro uplatňování přísnějších standardů, výjimky a flexibilní termíny k dosažení limitních hodnot a environmentálních cílů. Již zmiňované rámcové směrnice nezřídka obsahují taková flexibilní ustanovení, jako je například „best available techniques“ (nejlepší dostupné technologie), které mohou být v jednotlivých státech vykládány rozdílně. To však nic nemění na tom, že za účelem zajištění fungování vnitřního trhu je snahou EU dosáhnout plné harmonizace u standardů pro výrobky.

IV. 5 Proces europeanizace

S ohledem na potíže s implementací evropské environmentální legislativy, lze předpokládat, že závazky a podmínky vyplývající z přijaté evropské legislativy jsou pro některé členské státy méně, pro jiné více přijatelné, přestože se na jejich formulování a přijetí podílejí všechny země společně. V této souvislosti by to znamenalo, že následná úspěšná implementace závisí na předchozím vyjednávání, respektive na tom, jaké podmínky si ten který členský stát vyjedná v „Bruselu“. Je nutné si uvědomit, že ačkoli

⁸⁵ Dusík J. (2001)

⁸⁶ Greenwood J. (b.d.), str. 63

se jedná o evropskou legislativu, do značné míry se na její tvorbě podílí všechny členské státy. Za tímto účelem je vhodné mít svou integrační strategii. Pasivní strategie, kdy by členský stát jen nečinně přijímal, co se nabízí, se nemusí vždy vyplatit. Samotná implementace takto přijatých právních předpisů může přinést značné komplikace a v nejhorším případě žalobu Evropského soudního dvora na neplnění povinností vůči EU.

Zřejmá souvislost mezi přijímáním evropské legislativy a její implementací nás přivádí k myšlence jistého obousměrného vztahu mezi EU a členskými státy a naopak. Jednotlivé členské státy více či méně podléhají tlaku ze strany EU, na druhou stranu samy ovlivňují její další vývoj. V obecné teoretické rovině byl tento vztah definován termínem europeanizace jako „nárůst veřejnou a soukromou sférou nastolovaných témat, bez ohledu na hranice evropských států, jejímž klíčovým prvkem je přenos neshod nebo problémových okruhů za hranice národního státu.“⁸⁷

Za hybatele europeanizace lze označit evropskou či domácí nátlakovou skupinu, a to buď veřejnou nebo soukromou, jakými jsou např. Evropská unie, evropské federace (seskupení lobbyistických skupin), národní ministerstva apod. Europeanizace může směřovat z evropské úrovně na vnitrostátní či naopak. Určité téma může vzniknout v jedné zemi nebo v rámci EU a následně přichází do jiné země, v níž se jednotlivci či skupiny často musí přizpůsobovat nastolené situaci. Na druhé straně se může problémový okruh zrodit uvnitř dané země, a poté být „vyvezen“ do zahraničí nebo do EU. V takovém případě ovlivňuje domácí zájmová skupina proces nastolování témat na evropské úrovni. Výsledkem formování témat může být závazné rozhodnutí či alespoň návrh politiky ze strany EU, nebo soukromá dohoda mezi subjekty z různých zemí či může problém zůstat tématem nekonečných debat. Na jedné straně jde o vnitrostátní adaptaci na evropské procesy a na straně druhé o vliv domácích událostí na evropské úrovni.⁸⁸

Pro mou další analýzu jsou stěžejní zejména obousměrné vztahy mezi evropským a národním veřejným sektorem, resp. na jedné straně vliv evropského veřejného sektoru na národní veřejný sektor - vyznačující se populární představou, že

⁸⁷ Schendelen (2003), str. 11-38

⁸⁸ Schendelen (2003), str. 23 - 31

„Brusel vládne“ a na straně druhé vliv národního veřejného sektoru na evropský veřejný sektor – pro tento účel je tradičně využívána Rada ministrů EU. Ministři a ministryně národních vlád se zde scházejí, aby předkládali, schvalovali nebo odmítli návrhy právních předpisů, přicházející z Komise a případně pozměněné Evropským parlamentem. Shody o společné politice však mohou ve stejném či odlišném složení dosáhnout i na neformálních schůzkách nebo setkáních mimo rámec EU.

IV. 6 Konvergence institucionálních rámců

Vliv Evropské unie na členské státy se v jistém smyslu odráží i v jejich institucionálním uspořádání. V důsledku evropské integrace dochází k „připodobňování“ struktury národních institucionálních rámců (institucí) a rozhodovacích procesů. Současně je zde pravděpodobnost jisté „konvergence“ národního přístupu k otázkám environmentální politiky.⁸⁹ Vzhledem k tomu, že se od jednotlivých členských států vyžaduje jednotný přístup k otázkám životního prostředí, mají jednotlivé členské státy při tvorbě a uplatňování environmentální legislativy buď tendenci ke konvergenci či naopak resistenci vůči tlaku ze strany EU, a to zejména v závislosti na síle jejich institucionální tradice a „institucionálního ducha“, který se vyznačuje obsahem dané politiky, institucionální strukturou a politickým stylem, který je vlastní danému členskému státu.⁹⁰

Mezi faktory ovlivňující tvorbu vnitrostátní environmentální legislativy v jednotlivých členských státech tedy patří: (1.) *Obsah* environmentální politiky a její nástroje, využívané ve vztahu k legislativě EU, což znamená např. do jaké míry lpí členské státy na systému přísných limitů a jejich kontroly („command and control“) či jakou roli hraje tzv. „měkká politika“ – dobrovolné dohody apod. (2.) *Struktura*, nebo-li popis toho, kdy a jakým způsobem se uskutečnila institucionalizace environmentální

⁸⁹ Bruijn (2001)

⁹⁰ Dá se předpokládat, že Bruijn ve své studii vychází z obdobné myšlenky, kterou obhajuje Knill ve své knize „Europeanisation of national administration“, kde si klade otázku, za jakých podmínek lze očekávat, že jednotlivé vlády budou v budoucnu konvertovat k nějaké společné evropské struktuře a jednotnému stylu práce, co se týče přístupu k evropské politice. Knill představuje svou studii vlivu administrativy EU v oblasti životního prostředí ve Velké Británii a Německu.

politiky (skrze vytvoření příslušných ministerstev, agentur apod.). Dále pak tato kategorie zahrnuje právní základ environmentální politiky, systém plánování a tvorby politiky, již vytvořenou legislativní strukturu, tj. proceduru přijímání a tvorby legislativy (koordinace na národní úrovni). O adaptačním tlaku ze strany EU se v této souvislosti hovoří v případě, kdy si europeanizace vyžaduje struktury, které se neshodují se stávajícími strukturami domácími. (3.) *Styl*, kterým se rozumí poněkud vágní koncept, který nabývá různých významů a dimenzí, např. model interakcí, rutinní procedury a síť kontaktů. Konkrétně si pod tím lze představit např. interakci mezi úřady (administrativní složkou) a dalšími zainteresovanými skupinami (aktéry). Hovoříme buď o stylu intervenčním nebo mediačním. Europeanizace může v různé míře ovlivnit všechny tři výše zmíněné faktory (proměnné), ačkoli různým způsobem s různou intenzitou.⁹¹

Podle mého názoru je však situace v „nových“ členských státech poněkud odlišná. Už jen s přihlédnutím ke skutečnosti, že tyto země prošly v uplynulých letech po pádu komunismu rychlou transformací, nikoli postupným vývojem a v rámci této transformace přijímaly principy po vzoru „západních“ zemí. Stejně tak proces transpozice evropské legislativy do národního právního řádu proběhl v rámci přístupových jednání značně rychle a jeho výsledkem bylo přizpůsobení institucionálního rámce strukturám EU takovým způsobem, aby se mohly nové členské státy podílet na jejím rozhodovacím procesu. Tyto státy nestály u zrodu environmentální politiky EU, ale obrazně řečeno „naskakovaly za jízdy do rozjetého vlaku“.

Na základě porovnávání koordinačních procesů v záležitostech EU v jednotlivých členských státech bývalé EU - 15 vyšlo najevo, že mezi jednotlivými národními modely lze nalézt šest shodných prvků.⁹² Za prvé, že formální linií mezi národními vládami a Bruselem tvoří ministerstva zahraničních věcí, v rámci kterých byly zřízeny speciální administrativní orgány odpovědné za evropské záležitosti. Přijímají návrhy Evropské komise a dále je rozesílají na ostatní ministerstva, která

⁹¹ Knill (2001), str. 35-43

⁹² Keulen (2004), str. 21-32

zpracovávají národní pozice, což je většinou prvotní impuls pro vyjednávání na národní úrovni.

Za druhé, většina členských států, resp. jejich jednotlivá ministerstva se nechávají v institucích EU formálně zastupovat. Tato pozice je obvykle tvořena pod záštitou ministra zahraničních věcí, které je hlavním koordinátorem evropských záležitostí na národní úrovni. Přesto nebo možná právě proto byly hlavní koordinační orgány konfrontovány s „erozí“ kompetencí souvisejících s každodenními evropskými záležitostmi. Důvodem může být skutečnost, že artikulace koherentních národních pozic téměř vždy pramení z expertních znalostí a expertízy týkající se tématicky specializovaných právních předpisů jsou doménami jednotlivých ministerstev. Ve většině členských států je v současné době politická koordinace evropských záležitostí charakterizována souhrou mezi centralizovanou koordinací vycházející ze strany MZV a současně probíhající sektorovou specializací ve prospěch konkrétních ministerstev.

Třetí společnou charakteristikou v souvislosti s uspořádáním pro vyjednávání evropských záležitostí je skutečnost, že téměř všechna ministerstva přizpůsobila svou interní organizaci požadavkům rozhodovacího procesu EU tím, že ustanovila speciální meziresortní skupiny pro EU záležitosti a koordinační mechanismy, včetně Stálého zastoupení v Bruselu.⁹³

Tento nastolený mechanismus tradiční formální pozici ministerstva zahraničních věcí na hracím poli při interakcích mezi národní a evropskou koordinací spíše oslabuje. Což je přirozený vývoj vzhledem k tomu, že mnohem větší význam pro samotné vyjednávání má přímý kontakt mezi jednotlivými ministerstvy a úředníky z institucí EU, stejně tak jako nadnárodní linie mezi experty zabývajícími se jednotlivými problematikami.

Ve většině členských států je příprava instrukcí pro vyjednávání specifických záležitostí EU zajišťována jedním nebo více ministerstvy s ohledem na to, které ministerstvo je odpovědné za následnou implementaci daného právního předpisu. Řada národních rozhodnutí se uskutečňuje pod dohledem ustanovených meziresortních

⁹³ tamtéž

koordinačních skupin, kde se pravidelně scházejí zástupci jednotlivých ministerstev – tato čtvrtá charakteristika je společná všem členským státům. Podrobnější právní předpisy se řeší na expertní úrovni, politické strategie spadají pod vyšší úroveň.

Některé členské státy se rozhodly vytvořit samostatný koordinační úřad pro evropské záležitosti (mimo ministerstvo zahraničních věcí), ať již v rámci či mimo Úřad vlády, s cílem usnadnit celkový přehled nad aktivitami vlády souvisejícími se záležitostmi EU. Toto řešení bylo navrženo i v několika dalších zemích, ale nebylo dosud uskutečněno, a to zejména kvůli silnému odporu příslušných ministerstev zahraničních věcí. Zachování této tradiční role ministerstvu zahraničních věcí by ve svém důsledku mohlo vést k tomu, že vyjednávání evropských záležitostí se stane rutinní záležitostí.⁹⁴

Do poslední kategorie spadá skutečnost, že národní parlamenty hrají minimální roli v rámci rozhodovacího procesu EU. I zde platí, že záleží na přístupu jednotlivých členských států.

Z textu je patrné, že téměř ve všech členských státech se v rámci koordinačních procesů evropských záležitostí klade důraz především na vyjednávání v rámci formací Rady. Jen některé členské státy vysílají své národní experty, aby se zapojovali již do prvotní fáze sepisování návrhu v Komisi (např. Francie a Velká Británie). Podrobněji se této problematice v podmínkách České republiky budu věnovat dále v textu, ale nejprve se zaměřím na to, jak se Česká republika v rámci přístupových vyjednávání připravila na své členství v EU.

Politika životního prostředí v ČR se vyvíjí od 90. let 20. století. V současné době je do značné míry utvářena právě evropskými předpisy, které transponovala do své vnitrostátní legislativy jednak během předvstupních vyjednávání s EU, jednak v souvislosti se svým členstvím v této instituci. Zásadní otázkou zůstává, do jaké míry podléhá ČR samotnému procesu europeanizace, konkrétně do jaké míry se ČR podílí na tvorbě politiky životního prostředí na evropské úrovni či do jaké míry se nechá ovlivňovat.

⁹⁴ Keulen (2004), str. 27

IV. 7 „Nové“ členské státy v rozhodovacích procesech EU

Pochybnosti o tom, zdali se kandidátské země vypořádají s požadavky EU na účast v politických rozhodovacích procesech a zejména pak s výzvou předsednictví Rady EU, se vyskytovaly i v případě Finska, Rakouska a Švédska, tzn. v zemích, které se přeci jen řadily mezi země s dobrým institucionálním zajištěním. Zřejmě z tohoto důvodu byla situace u skupiny deseti kandidátských států, do které patřila i ČR, diametrálně odlišná, a to s ohledem na požadavky, které na ně kladla samotná EU v rámci přístupových vyjednávání. Obavy, že tyto země nebudou mít, vzhledem ke své minulosti, dostatečné administrativní kapacity k tomu, aby řádně transponovaly a implementovaly *acquis communautaire* a aby se podílely na formulování politiky EU, vedly k tomu, že jim v rámci procesu rozšiřování byla předložena zvláštní kritéria pro zajištění institucionálního zajištění.⁹⁵

Institucionální uspořádání v nových členských státech doznalo na základě požadavků EU značných změn. Na konci vyjednávacího období řada z nich přijala centralizovaný systém fungující pod záštitou úřadu vlády, značně odlišný od struktur existujících ve státech bývalé EU-15. Ovšem tyto centrálně řízené systémy při úřadu vlády se postupem času přeměnily na systémy koordinované jediným ministerským úřadem, což se již více přibližuje modelům přijatým ve státech bývalé EU-15. Tato změna souvisí především s tím, jaké výstupy se v rámci legislativních procesů EU od „nových“ členských států očekávají.⁹⁶ Před rokem 2004 se kandidátské země sice mohly účastnit legislativních procesů v EU, ale měly pouze poradní hlas, bez práva na hlasování. Jakmile splnily veškeré požadavky vyplývající z *acquis communautaire* a staly se řádnými členy EU, změnil se i samotný charakter koordinačního procesu, jehož předmětem je v současnosti především příprava národních pozic a jejich úspěšné prosazování při hlasování na evropské úrovni.

⁹⁵ Dimitrova (2004), str.46-47

⁹⁶ Dimitrova (2004), str. 47

Pokud vezmeme v úvahu stále výrazněji se prolínající arény evropské a domácí politiky, účelem koordinačního procesu by nemělo být pouze předkládání pozic a informování příslušných institucí v rámci EU. Koordinační mechanismus by měl sloužit k nastolování dialogu na domácí politické scéně a k zapojení co možná největšího možného počtu relevantních aktérů.⁹⁷

Kandidátské státy za účelem institucionálního zajištění členství v EU podstoupily ve velice krátké době významné transformační změny, které měly za následek to, že jsou v současné době jejich koordinační procesy v určitém směru propracovanější než struktury v některých členských státech bývalé EU-15. Tyto změny jsou jednak důsledkem nátlaku vytvářeného ze strany EU, ale i měnícího se charakteru koordinačního procesu po přistoupení do EU. Rozšíření EU v roce 2004 doprovázené zásadními reformami v deseti kandidátských zemích ovlivnilo jejich národní institucionální uspořádání mnohem více, než jak proces europeanizace ovlivnil státy bývalé EU – 15.⁹⁸

V této souvislosti je zajímavé zjištění, že se některé národní koordinační procesy pro rozhodování evropských záležitostí ve státech bývalé EU-15 od doby jejich ustanovení v počátečních letech členství příliš nezměnily, ačkoli se datují zpět až do 50. let 20. století. Velice málo se přizpůsobovaly změnám zakládacích smluv či rozšiřování rozsahu evropských politik.⁹⁹

V další kapitole se budu věnovat podmínkám, které byly nastoleny v České republice.

⁹⁷ Dimitrova (2004), str. 48

⁹⁸ Dimitrova (2004), str. 51

⁹⁹ Keulen (2004), str. 24

V. Změny související se vstupem ČR do EU

V. 1 Vstup České republiky do Evropské unie – transpozice environmentální legislativy

ČR získala status přidružené země EU již v roce 1994. Na základě oficiální žádosti se ČR v roce 1996 zavázala, že v oblasti životního prostředí transponuje legislativu ES (acquis communautaire) a zajistí její realizaci v praxi.

V rámci *institucionálního přizpůsobení* byla na ministerstvu životního prostředí vytvořena sekce zahraničních vazeb a současně odbor evropské integrace, který měl napomoci vytvářet předpoklady pro kvalitní podporu vyjednávání v oblasti životního prostředí a pro komunikaci s ostatními hlavními resorty a zájmovými skupinami České republiky.

Na základě výsledků screeningu (porovnání legislativy každé kandidátské země s legislativou ES) byla připravena Aproximační strategie pro oblast životního prostředí, kterou vzala vláda na vědomí koncem června 1999. Jejím obsahem byl především popis přejímání legislativy ES, její implementace a dopady na státní rozpočet, průmyslovou a další podnikatelskou sféru a místní samosprávu. Kapitola 22 „Životní prostředí“ byla definitivně uzavřena v listopadu 2002.

ČR nakonec vyjednala tři přechodná období, a to pro směrnici 94/62/ES o obalech a obalových odpadech pro dosažení míry recyklace obalů z plastů a znovu využití všech druhů obalů do 31.12.2005, pro směrnici 91/271/EHS o čištění městských odpadních vod pro zajištění odpovídajícího sběru odpadních vod a jejich čištění v obcích nad 2000 ekvivalentních obyvatel do 31.12.2010 a pro směrnici 2001/80/ES o omezení emisí znečišťujících látek do ovzduší z velkých spalovacích zařízení do 31.12.2007 pro plnění limitů pro SO₂ pro dva podniky – teplárnu Přerov a Novou huť, a.s. Dodatečně si Česká republika vyjednala přechodné období pro implementaci vybraných článků směrnice 2002/96/ES o odpadu z elektrických a elektronických zařízení do 31.12.2008 a směrnice 2004/12/ES novelizující směrnici 94/62/ES o

obalech a obalových odpadech nejpozději do 31. 12. 2012.¹⁰⁰

V. 2 Zapojení ČR do rozhodovacích procesů a tvorby environmentální legislativy v institucích EU

Výsledkem vstupu České republiky do EU byla mimo jiné skutečnost, že ústřední státní orgány se přímo začlenily do procesu rozhodování EU, což vedlo ke značným změnám v domácí institucionální struktuře a rovněž ke změnám v rámci legislativního procesu. Takovéto změny vyznačující se nově vzniklými strukturami a institucemi měly víceúčelový smysl, jednak zlepšit kapacity vnitrostátních výkonných orgánů, ale rovněž umožnit zapojení se do rozhodovacího procesu v rámci institucí Evropské unie, čímž došlo k významnému posunu v politicko-administrativních vztazích, respektive uspořádání rolí volených zástupců (politiků) a státních úředníků na různých úrovních politického procesu v souvislosti s danými změnami.

Nyní již není hlavním předmětem vyjednávání mezi ČR a institucemi EU transpozice a implementace *acquis communautaire*, jak tomu bylo dříve. Členství ČR v EU je institucionálně zajištěno tak, aby se mohla aktivně podílet na procesu rozhodování EU. Ačkoli se Česká republika mohla účastnit jednání v rámci Evropské unie jako pozorovatel již od května 2003, plnoprávným členem s hlasovacím právem je od data svého vstupu, tedy od 1. května 2004.

V. 3 Institucionální zajištění členství ČR v EU

V. 3. 1 Národní koordinační systém ČR

Ať už se staví jednotlivé členské státy do role iniciátorů či „pouze“ příjemců evropských právních předpisů, jsou klíčovými hráči při přijímání legislativy ES stejně tak jako ve fázi její následné implementace. A to zejména vzhledem k tomu, že efektivní implementace závazné legislativy ES je jednoznačně závislá na úspěšném

¹⁰⁰ MŽP: Implementační plán pro oblast životního prostředí

vyjednávání národních zájmů v rámci rozhodovacích procesů v EU.¹⁰¹ Za tímto účelem jednotlivé vlády ustanovily komplex procedur a mechanismů na národní úrovni, jejichž cílem je nastolování interaktivních vztahů mezi národními a evropskými institucemi.

V České republice je členství v EU zajištěno na základě usnesení vlády ze dne 28. dubna 2003.¹⁰² Institucionální zajištění a koordinace procesu rozhodování se na základě zkušeností z členství v EU každoročně upravují.

Hlavním koordinátorem evropských záležitostí na národní úrovni je **ministerstvo zahraničních věcí** (MZV), které se podílí na tvorbě mandátů, instrukcí a národních pozic pro zasedání (k vyjednávání) na evropské úrovni. MZV současně expertně řídí Stálé zastoupení České republiky při EU v Bruselu a obstarává distribuci příslušných dokumentů státním institucím. (viz. Příloha č. 1)

Pod záštitou ministerstva zahraničních věcí vznikl v této souvislosti Výbor pro Evropskou unii, který od roku 2003 nahrazuje dříve fungující Výbor pro evropskou integraci. Kontrola harmonizace *acquis communautaire* s národní legislativou zůstává v působnosti Úřadu vlády.

Výbor pro EU byl zřízen jako hlavní pracovní koordinační orgán státní správy ČR vůči EU. Výbor zajišťuje plnění úkolů souvisejících s činností ČR v různých formacích Rady (konkrétně v pracovních orgánech Rady EU, Coreperu, Radě ministrů a Evropské radě), spolupůsobí při formování instrukcí a mandátů pro představitele ČR v těchto platformách, rámcových pozic k aktům EU pro Parlament ČR. Hlavním cílem Výboru je zejména jejich **schvalování**. Výbor dále napomáhá při **řešení případných rozporů** vzniklých mezi jednotlivými ministerstvy. V případě, že není možné určitou problematiku řešit v rámci zasedání Výboru pro EU, je postoupena vládě ke konečnému rozhodnutí. V neposlední řadě by měl Výbor přispívat k posilování kohezní, koncepční a strategické úlohy vlády při formování politiky ČR v EU.

Členy Výboru pro EU jsou vysocí představitelé státní správy (náměstci ministrů), dále pak mezi přidružené členy patří zástupce Kanceláře prezidenta

¹⁰¹ Keulen (2004), str. 21-23

¹⁰² Usnesení vlády č. 427 ze dne 28. dubna 2003 „Institucionální zajištění členství ČR v EU a koordinace

republiky, zástupce Senátu a Poslanecké sněmovny, České národní banky, Nejvyššího kontrolního úřadu, vládní zmocněnec pro zastupování ČR před ESD, dále pak zástupci orgánů státní správy¹⁰³ a zástupci Svazu měst a obcí ČR. Výboru předsedá ministr.

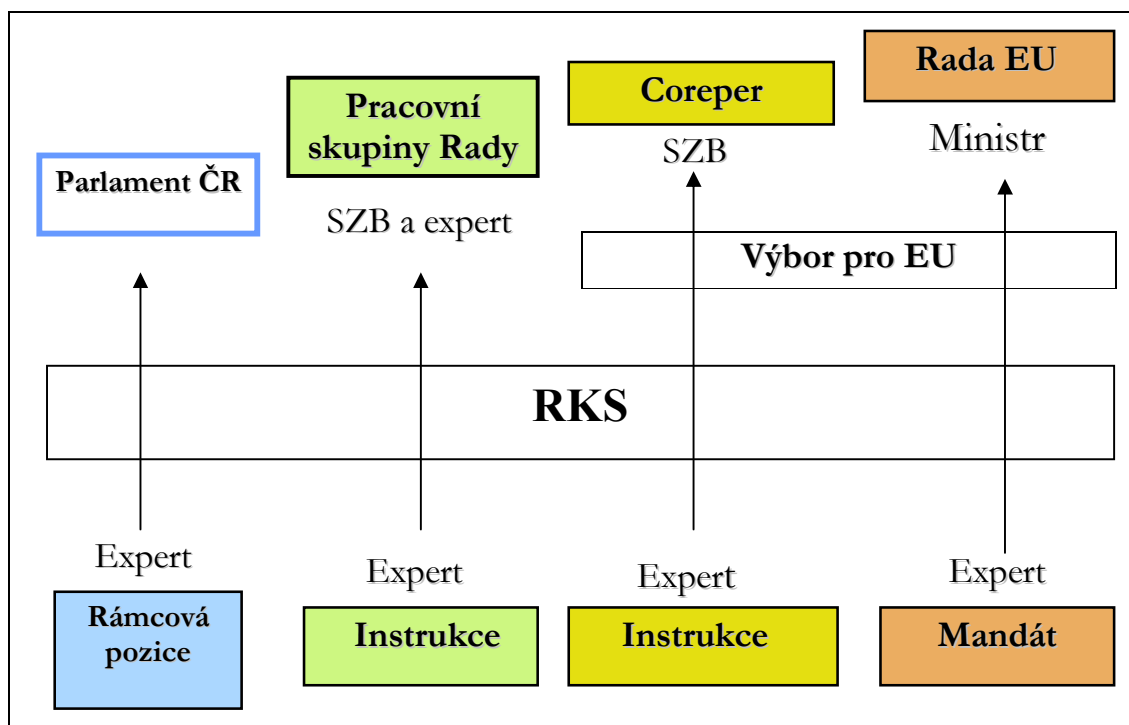
Za **zpracování** instrukcí pro výbory Evropské komise, pracovní skupiny Rady, zasedání Coreperu, rámcových pozic, mandátů zodpovídají **resortní koordinační skupiny** (RKS), které jsou pracovními orgány Výboru pro EU (viz. obrázek č.4: Schvalovací procedura v rámci koordinačního procesu v ČR).

Každé ministerstvo ustavuje svou resortní koordinační skupinu, která představuje základní úroveň koordinace procesu rozhodování. Na její činnosti se podílejí ministerstvo nebo ústřední orgán státní správy, do jehož působnosti zcela nebo převážně náleží předmětná problematika a jiný orgán státní správy, jehož se problematika týká. Zaměřují se zejména na věcný obsah návrhů legislativních aktů Komise a Rady. Jejich úkolem je upozorňovat na důsledky vyplývající z předmětného návrhu pro ČR a eliminovat ty jeho části, které jsou v rozporu s národními zájmy ČR.

Jednotlivá ministerstva delegují své experty, kteří reprezentují v rámci jim svěřených kompetencí Českou republiku v pracovních orgánech EU. Nominovaní experti zastupují ČR na zasedání výborů Evropské komise a pracovních skupin Rady. Za tímto účelem zpracovávají písemné pozice a instrukce a následně předkládají finální zprávu z jednání. Písemné pozice zahrnují popis dané problematiky, vývoj jejího projednávání, pozici ČR a ostatních členských států, doporučení, zda by měla ČR vstoupit či se zdržet možnosti vyslovit se k dané problematice.

procesu rozhodování“

¹⁰³ Český báňský úřad, Český statistický úřad, Energetický regulační úřad, Národní bezpečnostní úřad, Správa státních hmotných rezerv, Státní úřad pro jadernou bezpečnost, Státní ústav pro kontrolu léčiv, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Úřad pro ochranu osobních údajů, Úřad pro technologickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví, Úřad průmyslového vlastnictví



Obrázek č. 4: Systém schvalovací procedury v rámci koordinačního procesu v ČR

Hlavní rolí MZV v tomto směru je komunikace s ministerstvy odpovědnými za příslušnou problematiku a připomínkování instrukcí, pozic a mandátů, které se připravují pro jednotlivá jednání v Bruselu. V případě nesrovnalostí týkajících se pozice ČR, která má být prezentována na evropské úrovni, je jejich úkolem snažit se spor urovnat na co nejnižší úrovni a zbytečně nezatěžovat Výbor pro EU. Mezi další aktivity patří zodpovídání otázek občanů, příprava podkladů pro bilaterální a multilaterální vyjednávání, vyhodnocování kompatibility české a evropské legislativy, apod.

Zastoupení představitelů na vysoké úrovni ve Výboru pro EU zajišťuje kredibilitu českých pozic v institucích EU a pravidelnost zasedání by měla zajistit jejich kontinuitu a provázanost. Cílem resortních koordinačních skupin a jejich zaštitění Výborem pro EU je zajistit koherentnost pozic mezi jednotlivými ministerstvy při projednávání průřezových otázek a legislativních aktů.

U jednotlivých specifických otázek mohou ministerstva do činnosti RKS zapojit i další zainteresované subjekty, tedy nejen členy RKS. Ministerstvo životního prostředí

se například dohodlo s nevládními neziskovými organizacemi o jejich zapojení do své RKS. Na základě této dohody NGO využívají své možnosti připomínkovat schvalované mandáty pro zasedání Rady.

RKS by měly věnovat větší pozornost koordinaci účasti zástupců ČR na jednáních výborů Komise a věnovat větší pozornost legislativnímu plánu Komise a plánovacím dokumentům Generálního sekretariátu Rady a předsednických zemí, která poskytne reálnou a předběžnou představu o projednávaných otázkách a prostor pro ovlivňování konkrétních záležitostí dříve než v pracovních skupinách Rady. Což zvýší efektivitu přípravy a dostatečné projednání dané problematiky na národní úrovni.

Spolupráce s Parlamentem ČR

Ministerstva mají povinnost informovat Parlament České republiky o jednotlivých návrzích legislativních aktů ES/EU.¹⁰⁴ Ministerstva předkládají k vyjádření Poslanecké sněmovně a Senátu ČR **rámcové pozice** (stanoviska) k návrhům legislativních aktů ES/EU a jiných dokumentů EU a jsou povinna zohledňovat výhrady příslušné komory při projednávání v orgánech EU.

Rámcové pozice jsou směrodatné pro experty jednotlivých ministerstev při zpracovávání instrukcí pro jednání pracovních skupin, Coreperu a Rady. Rámcové pozice mají obecný charakter, jsou zpracovávány na delší časové období a nemohou proto obsahovat postoj ČR k alternativním řešením vyplývajícím z projednávání ve formacích Rady. Z tohoto pohledu se dá říci, že národní parlament hraje při rozhodování na evropské úrovni minimální roli.

Stanoviska se vypracovávají v rámci mechanismů RKS. Zpracovává-li stanovisko více ministerstev nebo to vyžaduje důležitost dané problematiky, ještě před jeho odesláním Poslanecké sněmovně nebo Senátu se stanovisko předkládá ke schválení Výboru pro EU. Národní experti z jednotlivých ministerstev se často účastní zasedání parlamentních a senátních výborů, kde se vyjadřují ke specifickým aktuálním otázkám.

¹⁰⁴ Směrnice Vlády ČR o postupu při zasílání návrhů legislativních aktů ES/EU a materiálů Evropské komise Poslanecké sněmovně a Senátu Parlamentu České republiky (příloha k usnesení vlády ze dne 13. dubna 2005 č. 415

Schválené rámcové pozice/stanoviska se následně evidují v databázi ISAP (Informační systém pro aproximaci práva), která je přístupná všem ministerstvům, Parlamentu a Úřadu vlády.

Spolupráce s poslanci Evropského parlamentu za ČR

ČR informuje své poslance v EP o aktuálních a pro ČR prioritních agendách od fáze jednání v pracovních skupinách Rady až do hlasování v EP s cílem ovlivnit jejich postoje v EP. Poslanci EP mají možnost účastnit se jednání výborů pro evropské záležitosti v obou komorách Parlamentu ČR.

Časový rámec legislativního procesu v EU

V rámci výše popsaného koordinačního procesu se iniciativy ČR formálně zaměřují především na přípravu instrukcí a mandátů pro jednání v různých formacích Rady. Mimo to, jak již bylo několikrát zmíněno, existují rovněž pracovní orgány Evropské komise, jmenovitě expertní výbory a skupiny, jejichž jednání probíhají ještě před zahájením samotného legislativního procesu v institucích EU. Slouží ke shromažďování podnětů a informací pro přípravu nových legislativních návrhů. Na druhé straně skýtají jedinečnou možnost členským státům ovlivnit budoucí návrh Evropské komise v jeho počáteční fázi. Pracovní orgány Komise se zásadně odlišují od pracovních orgánů Rady, a to především v tom, že jsou přístupné i různým lobbyistickým skupinám, ať už ze strany soukromého, nevládního či vládního sektoru.

Přestože nejviditelnějším způsobem prosazování národních zájmů zůstává bezpochyby přínos státu do rozhodovacího procesu EU v rámci formací Rady (pracovních skupin, Coreperu a v konečné fázi Rady ministrů), je třeba si uvědomit skutečnost, že z návrhu Komise po ukončení jeho projednávání v rámci Rady zůstává až 80% původního textu. Jiná fakta informují o tom, že až 85% všech legislativních aktů dospěje ke konečné fázi dříve než jsou předloženy Radě ministrů (tzn. 70% v rámci pracovních skupin a zbylých 15% v další fázi projednávání v rámci Výboru stálých zástupců)¹⁰⁵. Národní vlády by se proto neměly zaměřovat pouze jen na Radu EU, ale

¹⁰⁵ Fiala a kol. (2003) Komise

aktivně se zapojovat ve stádiu, kdy se návrhy sepisují a vyladují v rámci Komise. Rozdíly mezi jednotlivými členskými státy v aktivní účasti v expertních výborech a v jejich aktivní komunikaci s Evropskou komisí jsou značné.¹⁰⁶

Stejně tak by se i v České republice mělo za účelem dosažení konsistentnějších pozic a důslednějšího prosazování zájmů v EU věnovat více pozornosti účasti zástupců ČR v expertních a komitologických výborech Evropské komise.

Při prosazování agregovaných národních zájmů na evropské úrovni je kromě nastaveného koordinačního procesu a jeho institucionálního zajištění rozhodný i okamžik, ve kterém dochází ke vstupu do legislativního procesu.¹⁰⁷ Proto by národní pozice, která má být vyjednáвана na evropské úrovni EU, měla být formulována v co nejzazším stádiu, aby mohla být dále aktivně předkládána.

Nejdůležitějšími osobami, které se mohou v této rané fázi navrhování a iniciování nových legislativních návrhů zúčastnit, jsou ve většině případů experti z jednotlivých ministerstev. Některé členské státy delegují své experty do těchto výborů a pracovních skupin Komise. Ovšem kromě toho si koordinace pozic na národní úrovni vyžaduje úzkou spolupráci mezi specializovanými experty, kteří poskytují hluboké expertní znalosti dané problematiky, a zkušenými diplomaty, kteří mají zároveň přehled o vyjednávacích pozicích ostatních hráčů a horizontální přehled o odlišných projednávaných tématech.

Rozhodnutí přijímaná Komisí v rámci výborů komitologie mají bezprostřední význam z hlediska dopadu evropských legislativních aktů na vnitrostátní legislativu ČR. Stejně tak významné jsou i expertní výbory Evropské komise. Z tohoto pohledu je nezbytné, aby na nich byla zajištěna účast zástupců ČR. Vzhledem k tomu, že o termínu zasedání pracovních orgánů Evropské komise jsou experti informováni přímo z Evropské komise, nikoli prostřednictvím koordinačního orgánu, je složité mít celý proces strategicky pod „kontrolou“. Ačkoli existuje schválený formální postup pro přípravu instrukcí pro účast na jednání orgánů Evropské komise, jeho naplňování není tak striktně dodržováno jako v případě přípravy instrukcí v rámci pracovních orgánů

¹⁰⁶ Schendelen (2003), str. 106

Rady EU. Problém nenastává ani tak v okamžiku, kdy se expert účastní jednání výboru komitologie, neboť v tomto případě musí být příslušná instrukce s obsahem pozice ČR k projednávané problematice rozeslána k odsouhlasení. Problematictějšími se zdají být expertní skupiny a výbory, kde nedochází přímo k hlasování, ale „pouze“ k výměně pozic a názorů, i za účasti nejrůznějších zainteresovaných skupin. Jednotlivá ministerstva jsou odkázána pouze na vůli expertů o jednáních informovat, ať již před samotným jednáním, tak zpětně v podobě zápisů z jednání. V důsledku scházejících instrukcí, záznamů z jednání a jisté diskontinuity expertů, kteří se jednání zúčastňují, je obtížné zachovat kontinuitu pro další projednávání návrhu v ostatních orgánech EU.

Institucionální zajištění v „nových“ členských státech

Česká republika a stejně tak i ostatní „nové“ členské státy přejaly koordinační procesy po vzoru „západních“ zemí. Tato skutečnost je může oproti některým členským státům bývalé EU-15, kde institucionální změny nereagují příliš pružně na vývoj evropské politiky, při systematické přípravě národních pozic zvýhodňovat. Na druhou stranu mohou být přijaté koordinační systémy podléhající kontrole jednoho ústředního orgánu překážkou, neboť snižují možnost flexibilního vyjednávání. Osvědčují se zejména tam, kde je nezbytné dosáhnout konsensu, přinejmenším v krátkodobém a střednědobém horizontu. Vzhledem k tomu, že systémy ve státech střední a východní Evropy jsou bohužel stále charakterizovány vysokou úrovní rivality mezi jednotlivými institucemi, je centrálně řízená koordinace schvalovacího procesu schůdnou variantou, která umožňuje řešit konflikty v průběhu vyjednávání.¹⁰⁸

Koordinační systém nastolený v ČR ke schvalování pozic sice splňuje svůj hlavní účel, ale zdá se, že v jeho pozadí stále chybí širší debata a průběžné sledování projednávání všemi dotčenými odbornými útvary v rámci jednoho ministerstva, ale i mezi ostatními dotčenými ministerstvy. Poté se u některých návrhů stává, že národní pozice se liší mezi jednotlivými formacemi Rady, resp. že národní pozice je nejednotná a nevyjasněná na domácí scéně. Důvodem může být skutečnost, že RKS a Výbor pro

¹⁰⁷ tamtéž

¹⁰⁸ Dimitrova (2004), str. 54

EU jsou nastaveny a uzpůsobeny především ke schvalování pozic ČR (instrukcí, mandátů, stanovisek) ke konkrétním projednávaným evropským legislativním aktům, nikoli pro meziresortní diskuzi o strategickém přístupu ČR k evropským otázkám.

Role ministerstva zahraničních věcí jako ústředního koordinátora

Ministerstvo zahraničních věcí hraje klíčovou roli v rámci Výboru pro EU. Jak již bylo zmíněno, ta spočívá zejména v koordinaci evropských záležitostí na národní úrovni a komunikaci s ministerstvy odpovědnými za příslušnou problematiku a v řešení případných sporů mezi jednotlivými ministerstvy.

Vnitřní nejednotnost členské země je v určitém smyslu přirozeným jevem i v ostatních členských státech. V této souvislosti je zajímavá myšlenka, která přichází s tím, že soupeřící ministerstva nakonec dojdou k závěru, že jejich společným zájmem je přinejmenším vyhnout se centrální koordinaci a že pokus o koordinaci jednotného národního postoje je efektivní jen v případě práva veta v Radě EU, ovšem jen k zablokování nežádoucího vývoje, nikoli k prosazení svého vlastního cíle.¹⁰⁹

Tento postup lze spatřit zejména ve federativních republikách, které vesměs mají větší problémy s centrální koordinací národních pozic. Je typické, že jejich federativní decentralizované struktury umožňují zapojení většího počtu aktérů do rozhodování. Na druhou stranu jejich vliv je značně omezován kvůli nejednotnosti národních pozic.¹¹⁰

Příkladem federálního a decentralizovaného státu je Německo. Místo jedné vlády má Německo šestnáct spolkových vlád plus jednu federální v Berlíně, přičemž všechny se mohou spolehnout na svá vlastní ministerstva, parlamenty a systém soudů. Na rozdíl od ostatních zemí jsou německé regionální vlády integraci nakloněné méně než vláda centrální. Nepříliš ochotně přistupují s ostatními domácími ministerstvy na politické kompromisy, v nichž už zaujaly pro sebe výhodné postavení.¹¹¹

Situace v ČR je z tohoto hlediska mnohem snazší a prozatím se zdá, že

¹⁰⁹ Schendelen (2003), str. 108

¹¹⁰ Greenwood (b.d.), str. 29

¹¹¹ Schendelen (2003), viz dodatek

nastolený systém řízený jedním koordinačním orgánem odpovídá potřebám a podmínkám unitárního českého státu. Je ale pravdou, že v současné době kraje jako samostatné územní jednotky nejsou do procesu schvalování na národní úrovni formálně zapojeny.

Aplikuje-li se myšlenka decentralizace na úroveň meziresortní spolupráce, lze konstatovat, že v rámci decentralizované struktury je snazší reagovat na nepředvídatelné a neprůhledné rozhodovací procesy v EU a s nimi související změny. Z tohoto hlediska se centralizované systémy zdají být méně flexibilní. Přesto není jednoznačně prokazatelné, že jsou centralizované modely efektivnější než modely decentralizované.¹¹² Vysoký stupeň centralizace může znamenat, že Stálé zastoupení v Bruselu má při vyjednávání na úrovni Rady omezené pravomoci.¹¹³ Ve skutečnosti nemůže například pružně reagovat v průběhu samotného projednávání ve formacích Rady.

V některých případech obchází jednotlivá ministerstva nastolený koordinační proces, to se však v podmínkách ČR týká spíše poloformálních jednání na úrovni expertů či neformálních předjednávání s jinými členskými státy. Komunikace s institucemi EU se zpravidla uskutečňuje prostřednictvím MZV, resp. Stálého zastoupení v Bruselu.

V některých členských státech je praxí, že stejně tak jako se snaží o lobbying v institucích EU individuální zájmové skupiny, podobně si cestu do Bruselu nacházejí i jednotlivá ministerstva, dlouho předtím než o tom informují vládní koordinační úřad.¹¹⁴ Jako příklad lze zmínit Francii, patrně nejcentralizovanější členskou zemi EU, kde si některé složky ústřední vlády založily v Bruselu své vlastní lobbyistické kanceláře a vyklouzly tak z dosahu národního koordinačního úřadu SGCI (Generální sekretariát meziresortního výboru pro otázky evropské hospodářské spolupráce), v roce 2005 přejmenovaného na SGAE (Generální sekretariát pro evropské záležitosti).¹¹⁵

¹¹² Dimitrova (2004), str. 54

¹¹³ Greenwood (b.d.), str. 19

¹¹⁴ Keulen (2004), str. 24 -27

¹¹⁵ Schendelen (2004), str. 109, citace: Legendre, A. (1993), "The State's Power under Pressure", in: Van Schendelen (1993), s. 51-66.

Skutečnost, že si Ministerstvo zahraničních věcí ČR ponechává svou klíčovou roli hlavního koordinátora zřejmě souvisí s tím, že jsou v ČR evropské záležitosti stále předmětem zahraniční politiky a nejsou chápány jako součást domácí politiky (ve smyslu vnitrostátní agendy), přestože jsou dopady evropských legislativních aktů na vývoj v ČR značné. Opačný přístup má již zmiňovaný národní koordinační úřad SGAE, který francouzská vláda využívá jako nástroj pro koordinaci stanovisek Francie prakticky téměř ve všech otázkách týkajících se evropské integrace.¹¹⁶

Institucionální zajištění dle francouzského modelu

Ve většině starých i nových členských státech je koordinací pověřeno ministerstvo zahraničních věcí. Jednou z výjimek je právě Francie. Jednotnou pozici na všech formacích Rady EU jí má zajišťovat již zmiňovaný Generální sekretariát pro evropské záležitosti (dále jen „Výbor“), jehož zvětšující se roli odráží i jeho administrativní zařazení. Ještě na začátku 90. let spadal pod ministra zahraničních věcí, dnes podléhá přímo premiérovi.¹¹⁷

Hlavním úkolem SGAE je zajistit jednotné stanovisko francouzské administrativy k jednotlivým otázkám projednávaných v rámci EU, což je jedním z důležitých aspektů při prosazování národních zájmů na evropské úrovni. Kromě toho, že SGAE zajišťuje komunikaci se Stálým zastoupením Francie při EU, koordinuje jednání mezi ministerstvy a dalšími příslušnými úřady.¹¹⁸

Stálé zastoupení Francie v Bruselu sbírá informace o tématech připravovaných pro jednání v různých formacích Rady a výborech Evropské komise a komunikuje své poznatky s SGAE. Stálé zastoupení ČR v EU funguje na obdobném principu. Dále se však přístupy obou zemí k evropským záležitostem odlišují. SGAE oslovuje kompetenčně odpovědná ministerstva za účelem zpracování stanovisek. Jednotlivá ministerstva vypracují odborné posudky, které následně zašlou zpět SGAE, které na jejich základě vypracuje předběžný návrh jednotného stanoviska. Dále pak zastává

¹¹⁶ Hořická (2004), „Jak Francie řídí svou politiku v Bruselu?“ In: <http://www.integrace.cz/integrace/clanek.asp?id=842> (2. 9. 2006)

¹¹⁷ tamtéž

¹¹⁸ <http://www.spci.gouv.fr/presentation/index.html> - SGAE

funkci mediátora při jednání mezi příslušnými ministerstvy s cílem finalizovat konečnou podobu stanoviska. V případě neshody do procesu vstupuje věcně příslušný zástupce generálního tajemníka SGAE či je záležitost eventuálně postoupena kabinetu předsedy vlády.

SGAE rovněž vypracovává expertízy týkající se klíčových otázek budoucího vývoje evropských politik a legislativních aktů, analyzuje možnosti strategického vyjednávání a zaměřuje se na zjišťování zájmů jiných členských států a hledání partnerů ke spolupráci. Díky této činnosti zastává tento úřad roli poradce vlády v evropských záležitostech.

Co se týče spolupráce s evropskými poslanci, SGAE zajišťuje soulad své činnosti s harmonogramem EP. Společně s ministerstvem pro evropské záležitosti a Stálým zastoupením Francie v Bruselu koordinuje spolupráci se zvolenými zastupiteli EP za Francii. V rámci jednotlivých ministerstev jedna či více osob sleduje činnost EP a příslušných parlamentních výborů a svým zastupitelům zprostředkovávají pozice (stanoviska) francouzské vlády, připravované jednotlivými ministerstvy a schválené úřadem SGAE, ke klíčovému spisům (především těm, které podléhají spolurozhodovací proceduře). Na počátku každého předsednictví Rady se uskutečňuje setkání jednotlivých ministrů s cílem definovat ze seznamu spisů, jejichž projednávání se v EP předpokládá, ty, které jsou pro Francii klíčové. Následně se dvakrát do měsíce konají pod záštitou SGAE ve spolupráci s kabinetem ministra pro evropské záležitosti za účasti zástupců jednotlivých ministerstev a parlamentních poradců Stálého zastoupení jednání, jehož účelem je pravidelně sledovat činnost EP a zajišťovat koherentnost pozic předkládaných evropským poslancům. Zároveň tato jednání slouží k přípravě zasedání s asistenty francouzských poslanců, která organizuje SGAE jednou za měsíc před každým plenárním zasedáním EP ve Štrasburku.

V kompetenci francouzského ministerstva zahraničních věcí zůstává Evropská obranná a bezpečnostní politika. Ministr zahraničních věcí zastupuje Francii na Radách pro všeobecné a vnější vztahy, ke všem ostatním otázkám vyjadřuje své stanovisko. Ministrovi zahraničí je dnes podřízen ministr pro evropské záležitosti, který působí při ministerstvu zahraničních věcí. Jeho hlavním úkolem je především zprostředkovávat

otázky evropské integrace veřejnosti.¹¹⁹

Stejně tak si lze představit, že by po vzoru francouzského koordinačního systému vznikl v České republice samostatný a plnoprávný úřad pro evropské záležitosti, který by nepodléhal ministerstvu zahraničních věcí. Úvahy o vzniku ministerstva pro evropské záležitosti se již krátce objevily, ale prozatím opět utichly. Není však vyloučeno, že postupem času k takovéto změně nakonec dojde. Pozitivním aspektem takové změny by bylo zcela jistě rovnocenné postavení jednotlivých ministerstev a z toho vyplývající ztráta statutu ministerstva zahraničních věcí jako hlavního koordinátora. V tomto smyslu je však nutné si připomenout argument, že v případě nesouhlasných pozic jednotlivých ministerstev je mnohem snazší dojít konsensu, pokud je proces koordinace řízen jedním ústředním orgánem.¹²⁰ Nově vzniklý ústřední orgán pro koordinaci evropských záležitostí by proto měl mít z principu nadřazené postavení, což by zajistilo jeho vyšší autoritu u ostatních ministerstev v takových případech, kdy by bylo nutné řešit vzniklé spory. V konečném důsledku by takové změny mohly vést k posunu vnímání evropských záležitostí. Ty by již nebyly pouze předmětem zahraniční politiky, ale staly by se součástí vnitrostátní agendy, což by zcela jistě prospělo k nastolení širší debaty o roli ČR v EU a její aktivní účasti při tvorbě evropských politik, včetně efektivity prosazování národních zájmů, která se zdá být v současnosti nedostačující.

Zdá se, že současný koordinační proces nastolený v ČR neposkytuje prostor k širší diskuzi, která by vedla ke strategickému nastolování národních témat na evropské úrovni. Dalším důležitým aspektem je samozřejmě to, jakou váhu jednotlivá nastolovaná témata mají na národní úrovni, respektive jaké priority si členský stát stanoví a jakým způsobem je následně prosazuje při vyjednávání na evropské úrovni.

¹¹⁹ Hořická (2004)

¹²⁰ Dimitrova (2004), str. 57

V. 3. 2 Priority ČR v oblasti ŽP v rámci EU

Důležitým aspektem při zapojování ČR do legislativních procesů EU je uvědomění si, jaké domácí a zahraniční environmentální zájmy formují její přístup k evropské politice životního prostředí od okamžiku jejího vstupu do Evropské unie.

Vláda ČR projednala a schválila v roce 2004 návrh Koncepce směřování ČR v rámci EU na léta 2004 - 2013.¹²¹ Materiál byl zpracován Ministerstvem zahraničních věcí v těsné spolupráci se všemi ministerstvy. Dokument byl rovněž předložen k diskuzi široké veřejnosti. Hlavním cílem Koncepce bylo definovat směry působení a činnosti ČR v EU tak, aby ČR postupovala při prosazování svých zájmů v EU systematicky, uceleně a efektivně. Tento obecný dokument shrnuje priority jednotlivých ministerstev, které jsou pro ČR v rámci vyjednávání v EU stěžejní.

Zastřešujícím cílem jednotlivých priorit je zvyšování životní úrovně, kvality života a bezpečnosti obyvatel ČR. Mezi hlavními pěti prioritami se dále objevily priority: (1.) Dosáhnout dlouhodobě udržitelného hospodářského růstu a prosperity, (2.) Posilovat soudržnost EU, (3.) Zajistit svobody a bezpečnost občanů ČR, (4.) Plnohodnotně se zapojit do evropské vnější a bezpečnostní politiky, (5.) Podporovat evropskou rozmanitost (ve smyslu zachování národních a kulturních odlišností, používání českého jazyka v EU a rozmanitosti přírody).

Ministerstvo životního prostředí si v části dokumentu věnované životnímu prostředí stanovilo následující priority:

- **Ochrana klimatického systému Země a ovzduší** s cílem snížení emisí skleníkových plynů a ostatních škodlivin, zmírnění dopadů změny klimatu, snížení energetické a materiálové náročnosti tvorby hrubého domácího produktu, zlepšení zdravotního stavu obyvatelstva a ekosystémů.
- **Ochrana krajiny, vod, půdy a nerostného bohatství** - vytvořit právní úpravu zajišťující ochranu půdy a nerostných zdrojů, úpravou ve sféře krajinného a územního plánování zajistit harmonické a udržitelné využívání území a zdravý

¹²¹ Koncepce směřování ČR v rámci EU na léta 2004 –2013

život člověka v krajině i v městském prostředí.

- **Komplexní management chemických látek a přípravků** prostřednictvím přípravy nové chemické legislativy
- **Prosazování udržitelné spotřeby a výroby** - podpora nástrojů jako ekologické značení, dobrovolné dohody, public – private partnership (dohody mezi státní správou a soukromou sférou), EMAS, principy čisté produkce, LCA (analýzy životního cyklu výrobků), veřejné zakázky, apod.

Priority v oblasti životního prostředí vychází zejména ze **Státní politiky životního prostředí (SPŽP)** přijaté vládou v březnu roku 2004, která respektuje závazky plynoucí z členství v EU i v ostatních mezinárodních organizacích. Prioritní oblasti aktualizované SPŽP jsou rovněž kompatibilní s Šestým akčním programem.¹²²

Ve Státní politice životního prostředí se explicitně uvádí, že mezi svá nejdůležitější opatření v oblasti mezinárodní spolupráce řadí rovněž prosazování priorit ČR v rámci EU v oblasti životního prostředí. Jejím základním účelem je poskytovat rámec a vodítko pro rozhodování a aktivity nejen na národní, ale i mezinárodní úrovni.¹²³ To znamená, že i samotné priority České republiky je nutné chápat jako všeobecný rámec, který na jedné straně ohraničuje a na druhé straně vytváří prostor pro národní zájmy a který se přizpůsobuje konkrétním podmínkám a momentálním potřebám. Ačkoli národní zájmy bezesporu vychází z dlouhodobých strategických dokumentů, navržené právní předpisy ES naopak většinou vychází z konkrétních situací a snaží se řešit konkrétní environmentální problémy, což si vyžaduje zhotovení stanoviska pro účel projednávaného návrhu. V tomto smyslu je třeba národní zájem chápat jako pozici, kterou Česká republika zaujímá ke konkrétnímu projednávanému návrhu.

V tomto smyslu jsou směrodatné rámcové pozice (stanoviska), které zpracovávají jednotlivá ministerstva pro legislativní akty EU a následně je předkládají

¹²² MŽP: Státní politika životního prostředí 2004 - 2010

¹²³ tamtéž, str. 6

Parlamentu ČR ke schválení. Rámcové pozice vymezují základní cíle a zájmy ČR v dané problematice včetně rámce, v němž se při jednáních v institucích EU může zástupce ČR pohybovat. Mnohem detailnější charakter mají instrukce pro jednání pracovních skupin Rady či eventuálně výborů Komise a mandáty zpracováváné pro zasedání Rad ministrů, které reagují na alternativní návrhy a změny vzešlé v průběhu projednávání příslušného legislativního aktu.

Z tohoto pohledu se může zdát, že stanovené priority nemají vzhledem ke svému obecnému charakteru při vyjednávání v EU příliš velký smysl. Jde však spíše o to, že určují všeobecný směr, kterého by se měla jednotlivá ministerstva při sestavování svých instrukcí a stanovisek držet, a to zejména s ohledem na žádoucí integraci environmentálních otázek do ostatních politik.

Stanovené priority mohou posloužit jako vodítko k reflexi evropských právních předpisů a způsobů, jakými se Česká republika v těchto konkrétních případech podílí na jejich přípravě a přijetí. Následující kapitola je věnována případovým studiím legislativních aktů, které byly od května 2004 postupně projednávány v institucích Evropské unie.

VI. Vybrané případové studie

Vstup do EU je pro Českou republiku v jistém slova smyslu výzvou. Tuto skutečnost lze uvést na příkladem Šestého akčního programu pro životní prostředí. ČR byla do EU přijata v době, kdy již byl Šestý akční program pro životní prostředí v platnosti. Účinnost nabyl během švédského předsednictví v roce 2001 a jeho platnost skončí v roce 2010. Tento program, který je „páteří evropské environmentální politiky“ je právně závazným dokumentem, který byl odsouhlasen Radou ministrů a Evropským parlamentem. Co se týče prosazování environmentální politiky byla jeho nová forma v podobě právní závaznosti pozitivní věcí. Vzhledem k tomu, že pravidla rozhodování EU neumožňují nečlenským zemím podílet se na tvorbě politiky EU, tehdejší kandidátské státy, mezi které ČR rovněž patřila, byly zpočátku vyloučeny z jeho přípravy. Z tohoto principu myšlenku odmítala zejména Evropská komise. Východiskem z této patové situace se stalo oficiální pověření Regionálního centra pro životní prostředí pro střední a východní Evropu (REC) v Budapešti Generálním ředitelstvím pro ŽP Evropské komise (DG Environment) připravit dokument, který by shrnul připomínky expertů z kandidátských zemí.¹²⁴ Ačkoli jde o klíčový dokument v oblasti životního prostředí, neměly tehdejší kandidátské státy mnoho příležitostí k tomu, aby zasahovaly do jeho přípravy. Zcela jiná situace nastává v souvislosti s očekávaným střednědobým hodnocením 6. akčního programu pro životní prostředí, kdy se naopak již předpokládá aktivní účast a zapojení ze strany „nových“ členských států, stejně tak jako při přípravě Sedmého akčního programu pro životní prostředí.

Před vstupem České republiky do EU se diskuse o evropské environmentální politice odvíjela pouze ve smyslu europeanizace domácí politiky životního prostředí, resp. jejího přizpůsobování se z „technického hlediska“ environmentální politice EU.¹²⁵ Ve světle skutečnosti, že se ČR zapojila do rozhodovacích procesů EU, by však měla

¹²⁴ „Applicant Countries' Contribution to the 6th Environmental Action Programme“. In: www.rec.org/REC/Programs/6thEAP (12. 7. 2006)

¹²⁵ Jehlička P.: „Politika životního prostředí v procesu evropské integrace - environmentální otázky rozšíření EU na východ“. In: <http://www.integrace.cz/integrace/clanek.asp?id=272> (27. 6. 2006)

být otázka environmentální politiky vnímána i v opačném směru - uplatňováním domácích zájmů a konceptů na evropské úrovni.¹²⁶ Předpokladem pro aktivní přístup k participaci na tvorbě environmentální politiky ŽP je tedy stanovení priorit a cílů, hledání potenciálních partnerů a spojenců s podobnými zájmy a cíly, v neposlední řadě komunikace mezi experty a úředníky, kteří jsou schopni prosazovat cíle na evropské úrovni.

Jakým způsobem Česká republika čelí výzvě Evropské unie, do jaké míry naplňuje předpoklady aktivního přístupu vyplývá mimo jiné z následujících příkladů.

VI.1 Návrh směrnice o nakládání s odpadem z těžebního průmyslu

Legislativní proces

Návrh směrnice o nakládání s odpadem z těžebního průmyslu (dále jen „směrnice“) předložila Komise EP a Radě již v červnu roku 2003.¹²⁷

Účelem návrhu směrnice, která byla předložena Radě a EP, bylo vytvořit právní rámec pro nakládání s odpady z těžebního průmyslu s výjimkami odpadů, které představují nízké riziko pro životní prostředí, např. neznečištěná zemina a odpad z průzkumu nerostných zdrojů. Návrh dále mimo jiné přinášel omezené požadavky na regulaci nakládání s inertním odpadem a určité povinnosti provozovatelů činností, při nichž vzniká těžební odpad.

Klíčové body projednávání

Předmětem počáteční obecné diskuze v rámci pracovních skupin Rady bylo, a to zejména v návaznosti na rozhodnutí ESD¹²⁸, ke kterému se při projednávání rovněž přihlíželo, aby se řádně vymezily materiály považované za odpad, které by podléhaly

¹²⁶ tamtéž

¹²⁷ Proposal for a Directive of the EP and of the Council on the management of waste from the extractive industries COM (2003) 319

¹²⁸ V průběhu vyjednávání se rovněž přihlíželo k rozhodnutí Evropského soudního dvora (ESD) k případu „AvestaPolarit“ (C-114/01) a jeho dopadu na návrh směrnice.

působnosti směrnice. Klíčovou otázkou tedy bylo, zda by měly do působnosti směrnice spadat inertní odpady bez nebezpečných vlastností a neznečištěná zemina. K tomuto návrhu se přiklánělo Německo a dále se v tomto ohledu explicitně vyjádřily zejména delegace Řecka, Itálie a Dánska, Nizozemí, včetně ČR. Naproti tomu zástupce Komise preferoval ponechání inertních odpadů v působnosti směrnice s tím, že by se stanovily mírnější požadavky pro ostatní odpady. Další delegace (Francie, Finsko, Švédsko, Španělsko, Rakousko) naopak požadovaly rozšíření působnosti směrnice, čemuž by zástupce Komise rovněž neopponoval.

V návaznosti na projednávání směrnice v pracovních skupinách Rady EU došlo ke změně původního návrhu. Působnost směrnice byla rozšířena nad její původní záměr na veškerý vytěžený materiál, k čemuž došlo v souvislosti se zavedením nového termínu „těžební odpad“, který poskytoval nejasnou definici vytěženého materiálu.

V důsledku toho, se členské státy rozdělily na dva tábory. Na jedné straně byly státy zastávající stanovisko, že by směrnice měla být zaměřena výhradně na odpady (jasně definované směrnici) a nikoli na všechny vytěžené materiály. Do této skupiny států se řadila i ČR, společně například s Německem, Velkou Británií, Finskem, Polskem, Itálií, Nizozemskem aj. Zástupce Komise naopak nadále usiloval o rozšíření působnosti směrnice. Rozšíření působnosti podpořily i delegace Španělska, Irsko a Švédska. Klíčovým bodem projednávání zůstával spor, jaký odpad bude spadat do působnosti směrnice a jak bude definován.

Tato kontroverzní otázka se dostala až na zasedání ministrů životního prostředí v červnu 2004, kde byla přeložena ministrům k politické diskuzi. Cílem bylo zjistit názory členských zemí na to, zda by měly pod působnost směrnice spadat odpady z průzkumu, neznečištěná zemina a nerizikové inertní odpady a zda by směrnice měla zahrnovat také ostatní vytěžené materiály, ukládané do vytěžených prostor. Česká republika zastávala nadále své nesouhlasné stanovisko s rozšířením působnosti směrnice na znečištěné zeminy a na inertní odpady, které nepředstavují riziko pro ochranu životního prostředí, ani pro lidské zdraví. Souhlasila s tím, aby se návrh směrnice

vztahoval i na odpady vznikající v důsledku průzkumu a vyhledávání nerostů, pro které by měly být upraveny limitní hodnoty. Podle ČR neměla být působnost směrnice v žádném případě rozšířena na jiné vytěžené materiály ukládané do těžebních struktur, ale měla by řešit pouze odpady jako takové, které nepochybně při těžbě a úpravě nerostů mohou vznikát, ale pro které se již nenajde žádné další využití.

Závěry Rady ministrů pro životní prostředí

V návaznosti na vyhodnocení zasedání ministrů byly z působnosti návrhu směrnice vyloučeny „jiné vytěžené materiály“, což odpovídalo požadavku, který ČR společně s ostatními členskými státy vznesla již dříve. Co se týče zařazení neznečištěné zeminy a inertních odpadů do působnosti směrnice, návrh ČR na jejich vyjmutí či omezení působnosti směrnice nebyl akceptován v plném rozsahu. Nicméně některá ustanovení pro inertní odpad a neznečištěnou zeminu byla ze směrnice vyňata. Do návrhu směrnice byla v souvislosti s ukládáním nerizikového inertního odpadu zařazena ustanovení, od kterých mohou členské státy při její transpozici do národní legislativy upustit, případně je neuplatnit v plném rozsahu. Stejně tak směrnice založila pravomoc upustit od některých požadavků pro ukládání nerizikového odpadu vznikajícího v důsledku průzkumu a vyhledávání nerostů a pro neznečištěnou zeminu. Konečné politické shody o návrhu směrnice o nakládání s odpadem bylo dosaženo v roce 2004 na říjnovém zasedání Rady ministrů pro životní prostředí.

Návrh směrnice byl v rámci procedury spolurozhodování přijat EP až ve 3. čtení. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/21/ES o nakládání s odpady z těžebního průmyslu a o změně směrnice 2004/35/ES byla přijata ve své finální podobě 15. března 2006.

Vyhodnocení průběhu projednávání z hlediska ČR

V době, kdy Komise předložila návrh směrnice k projednávání Radě a EP, byla řada požadavků vyplývajících z návrhu v ČR uplatňována v rámci báňské a horní legislativy.¹²⁹ Česká republika od počátku vyjednávání zastávala takovou pozici, která

¹²⁹ Zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě a zákonem č. 44/1988 Sb., o ochraně využití nerostného bohatství (horní zákon)

vycházela z její platné legislativy. Na jejím základě se v ČR vytěžené materiály zpětně ukládají do vytěžených prostor, které nebyly nikdy považovány za zařízení pro ukládání odpadů.

Změna původního návrhu směrnice proto ČR nevyhovovala. Považovala za nepřijatelné, aby veškerý vytěžený materiál byl považován za odpad. Zejména z toho důvodu, že legislativa ČR ukládá všem těžebním společnostem vydobývat ložiska nerostných surovin racionálně včetně řádného využití všech vytěžených produktů.

Ačkoli ČR neprosadila své požadavky v plném rozsahu, lze říci, že směrnice byla ve svém konečném znění pro ČR přijatelná a v souladu s národními zájmy. Svou národní pozici, se kterou v průběhu vyjednávání vystupovala, si obhájila. Otázkou však je, zda to byla samotná iniciativa ČR, která ovlivnila výsledek projednávání či spíše okolnosti projednávání a přístup ostatních členských států.

Pozice ČR vycházela především z již přijaté národní legislativy a v průběhu vyjednávání se v zásadě neměnila. Návrh definice odpadů, který předložila opět reflektoval pouze vnitrostátní legislativu ČR a z tohoto důvodu nemohla být přijatelná pro více členských států, které by jí vyslovily podporu. Postrádala jistý nadhled. Zdá se, že tato skutečnost je všeobecně jedním z nedostatků ČR při vyjednávání na evropské úrovni. Předkládané alternativní řešení návrhu by mělo být přijatelné pro více členských států. Řešení může být úspěšné, pouze pokud reflektuje zájmy více zemí. To si však vyžaduje aktivní přístup, to znamená zjišťování pozic ostatních členských států a částečnou znalost jejich stávající legislativy, respektive způsobu, jakým je daná problematika ošetřena v ostatních zemích. Jedině tak je možné dosáhnout jisté míry koherence a zajistit si podporu od ostatních členských států. Z tohoto pohledu je nutné si při kritickém zhodnocení projednávání přiznat, že ČR nebyla v jeho průběhu příliš iniciativní. Nevýhodou zcela jistě byla i skutečnost, že se ČR zapojila do legislativního procesu později, resp. až v době kdy byl návrh předkládán k projednávání v Radě a EP.

VI. 2 Směrnice o vyhodnocování a zvládání povodňových rizik

Legislativní proces

Samotný legislativní proces započal v dubnu roku 2004. Evropská komise za tímto účelem ustanovila Strategickou koordinační skupinu k prevenci a ochraně před povodněmi. Činnost této skupiny navazovala na jednání odborníků v oblasti vodní politiky z příslušných ministerstev a odpovědných institucí v červnu 2003 v Aténách a listopadu 2003 v Římě a jednání Strategické koordinační skupiny Evropské komise pro implementaci Rámcové směrnice o vodách v březnu 2004.

Předmětem jednání byla přibližná podoba původního záměru vytvořit akční program, jeho rozsah (zda by se měl vztahovat na všechna povodí, či pouze na mezinárodní povodí), právní závaznost připravovaného dokumentu (zda půjde o směrnici, nařízení či doporučení, apod.), cíle a klíčové výstupy plánů pro řízení povodňových rizik, postupy k dosažení cílů specifikovaných v plánech, apod.

Následně předložila Komise dokument „Flood risk management: Flood prevention, protection and mitigation“¹³⁰, ve kterém navrhla společný postup v rámci EU při zlepšování protipovodňových opatření s cílem čelit hrozbám záplav. Nizozemí připravilo v průběhu svého předsednictví na základě stanovisek členských států návrh závěrů Rady. Ty byly projednány a přijaty na formálním zasedání Rady pro životní prostředí v Lucemburku v říjnu 2004. V rámci Rady se řešil zejména spor o to, zda by se měl přijmout závazný právní předpis či nikoli. Závěry Rady vybídly Evropskou komisi, aby pokud možno před polovinou roku 2005 připravila návrh evropského akčního programu.

Evropská komise následně v lednu roku 2006 předložila návrh směrnice k hodnocení a zvládání povodní¹³¹ (dále jen „návrh směrnice“) a doplnila jej studií

¹³⁰ Communication from the Commission Flood risk management: Flood prevention, protection and mitigation COM(2004)472 final

¹³¹ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady k hodnocení a zvládání povodní ze dne 18. 1. 2006 (dokument 5540/06 – COM(2006) 15), studie dopadů (dokument 5540/06 ADD 1 – SEC(2006) 66)

dopadů, který poté opět předložila Radě a Evropskému parlamentu (předpis byl určen ke schvalování procedurou spolurozhodování, jako většina environmentální legislativy).

V hlavních bodech návrh směrnice ukládal členským státům provést předběžné vyhodnocení povodňových rizik, zpracovat mapy povodňových rizik a návazně zpracovat plány pro zvládnání povodňových rizik, přičemž zpracování jednotlivých kroků mělo být úzce svázáno s implementací rámcové směrnice o vodní politice.

Klíčové body projednávání

Zpráva rakouského předsednictví o pokroku a současném stavu v projednávání návrhu směrnice, která byla předložena na zasedání Rady ministrů životního prostředí v březnu 2006 ukázala, která ustanovení směrnice činí delegacím největší problémy. Podle některých členských států nebyl v návrhu dostatečně uplatněn princip subsidiarity v otázkách, které mohou být řešeny výhradně na národní úrovni. Podle těchto zemí, mezi které patřily například Velká Británie, Švédsko a Dánsko, by se směrnice měla týkat jen přeshraničních a mezinárodních povodí. Oproti tomu Španělsko a Portugalsko vyjádřily názor, že směrnice by se měla týkat všech povodí, nejen těch mezinárodních. Další problematyczny bod souvisel s možností využitelnosti již existujících opatření a s tím, že by se měly při implementaci Směrnice zohlednit již dosažené výsledky na národní úrovni. Navíc řada delegací shledala požadavky na předběžné vyhodnocení povodňových rizik za příliš podrobné a složitě proveditelné. Ukázalo se tedy, že stále existuje mezi členskými státy řada nevyřešených otázek.

Závěry Rady pro životní prostředí

Dalším klíčovým momentem v projednávání bylo zasedání Rady v červnu 2006. Rakousko chtělo během svého předsednictví dosáhnout politické shody a proto vynaložilo značné úsilí k vytvoření přijatelného kompromisního textu návrhu. Formu, jakou za tímto účelem využilo, lze označit za „balíkový princip“ jednání.

Tento princip umožňuje, aby byly spojeny do jednoho „balíku“ různé položky. Jeho podstatou je kompenzace ztrát a výhod, které pro účastníky vyplývají z jednotlivých projednávaných bodů tak, aby byly nakonec uspokojeny zájmy většiny členských států. Tímto způsobem se řeší problematyczny body projednávaných předpisů,

jejichž oddělené projednávání by bylo neúspěšné.¹³²

Rada ministrů nakonec na základě kompromisního textu dosáhla svých závěrů jednomyslně. Bylo ponecháno volnější znění požadavků na obsah předběžného hodnocení rizik. Termín pro zpracování předběžného hodnocení povodňových rizik byl v konečném znění směrnice přijatelný pro většinu delegací včetně ČR, stejně tak jako ostatní termíny. Návrh směrnice dále umožňuje ve svém současném znění členským státům využívat dříve zpracované analýzy povodňových rizik, stejně jako mapy a plány.

Rozhodovací proces však stále není u konce. Vzhledem k tomu, že nebylo dosaženo shody s Evropským parlamentem (EP) v prvním čtení, návrh směrnice bude předmětem dalšího jednání mezi Radou a EP během finského předsednictví, tzn. ve druhém pololetí roku 2006.

Vyhodnocení průběhu projednávání z hlediska ČR

Ačkoli směrnice nebyla doposud přijata v konečném znění, z dosavadního vývoje si lze vytvořit představu o přístupu ČR k jejímu projednávání.

Trvalo značně dlouho, než Komise připravila svůj konečný návrh směrnice, který předložila Radě a EP k projednávání. Z průběhu projednávání je patrné, že ve srovnání s projednáváním směrnice o těžebních odpadech byl přístup ČR celkově aktivnější. Především proto, že se zapojila do počáteční přípravy návrhu Komise, tzn. ještě v rámci strategické skupiny Komise (expertního výboru), kterého se účastnil expert z ČR. Toto „předjednávání“ v Komisi mělo ve své podstatě značný vliv na samotnou podobu konečného návrhu. Dalším velice důležitým aspektem, který dá se říci přispěl k formulování jasné pozice skupiny členských států, mezi kterými byla i ČR je to, že návrh navazoval na projednávání „vodních ředitelů“ působících v mezinárodních komisích na ochranu povodí.

Iniciativa ČR byla koncentrována na počáteční fázi – „předjednávání“ návrhu v rámci Komise, kdy se ČR angažovala mnohem více, než při následném projednávání v Radě EU. Důvodem mohla být především skutečnost, že ČR je členem tří

¹³² Fiala a kol. (2003), str. 205

mezinárodních komisí pro ochranu povodí Labe, Odry a Dunaje a že pro všechna mezinárodní povodí byly již dříve zpracovány akční plány povodňové ochrany. ČR se tak řadila od začátku projednávání do skupiny zemí se společně definovanou pozicí. Povodňová ochrana byla již v době předkládání návrhu zahrnuta ve dvoustranných dohodách o spolupráci na hraničních tocích se sousedními státy. ČR

Další vysvětlení pro následnou „pasivitu“ při projednávání v pracovních skupinách Rady je možné hledat v tom, že ČR již měla povinnosti vyplývající z návrhu směrnice částečně splněny. Některé zásady vyplývající z navrhované směrnice již byly v platných českých právních předpisech ošetřeny a některé části směrnice byly v České republice realizovány v procesu plánování podle Rámcové směrnice o vodní politice. Při vyjednávání vycházela Česká republika ze své polohy v horních částech povodí, kvůli které veškeré povodně vzniklé na našem území mohou ovlivnit sousední státy a míra povodňové ochrany v ČR není významněji ovlivnitelná aktivitami sousedních zemí.

Vzhledem k tomu, že žádný zásadní zvrát v projednávání, se kterým by musela nesouhlasit nenastal, podpořila závěry Rady EU, které pro ni byly přijatelné.

Na okraj lze podotknout, že organizace skupin se společnými zájmy je osvědčeným modelem kolektivní akce, která se efektivně uplatňuje v rámci institucí EU. Jsou si toho vědomi různé skupiny stakeholderů, které se organizují v nadnárodních organizacích, tzv. Evropských federacích. Ty jsou nejpočetnější kategorií v Bruselu sídlících lobbyistických skupin. U jejich vzniku většinou stojí soukromé zájmové skupiny či regionální vlády.¹³³ Národní ministerstva však svoji verzi Evropské federace nemají. K prosazení svých zájmů využívají především svou roli v Radě EU při konečném rozhodování o aktech sekundárního práva. Bohužel tento postup nemusí být vždy tím nejefektivnějším. Předností Evropských federací je považována jejich účinnost a výrazné zapojení do fungování evropských institucí, obzvláště jejich výkonných center jakými jsou expertní skupiny a komitologie.

¹³³ Schendelen (2003), str. 112

VI. 3 Návrh směrnice o kvalitě ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu

Legislativní proces

Návrh směrnice o kvalitě ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu (dále jen „návrh směrnice“) doprovází Tématickou strategii ke kvalitě ovzduší, kterou Komise schválila a prezentovala na konci září 2005 spolu s rozsáhlou dopadovou studií. V této souvislosti od roku 2001 fungoval v rámci Komise program CAFE (Clean Air for Europe)¹³⁴ s cílem vypracovat dlouhodobou strategii řízení znečištění ovzduší pro členské státy EU a ochrany proti poškozování zdraví a životního prostředí.

Záměrem samotného návrhu směrnice bylo zavést opatření k dosažení cílů Tématické strategie, zjednodušit legislativu ES pro kvalitu ovzduší a sloučit stávající směrnice v oblasti kvality ovzduší¹³⁵. Hlavní změny oproti předchozí právní úpravě se týkaly zavedení sledování a regulace koncentrací jemných prachových částic PM_{2,5} a možnost prodloužení lhůt k dosažení dříve stanovených limitních hodnot (odklad jejich plnění) při splnění určitých podmínek.

Vzhledem k tomu, že návrh směrnice byl v celém svém rozsahu značně komplikovaný, zaměřím se dále jen na body, které se mi zdají z hlediska České republiky klíčové. Pro tento účel se budu dále zabývat zejména stanovením číselných hodnot imisních limitů PM_{2,5} (stanovení koncentračních stropů pro expozice PM_{2,5}), dále pak rozsahem, v jakém mělo být jejich dosažení uplatňováno.

Klíčové body projednávání

Komise navrhla stanovit závazný (limitní) koncentrační strop pro částice PM_{2,5},

¹³⁴ „The Clean Air for Europe Programme: Towards a Thematic Strategy for Air Quality“ COM(2001)245

¹³⁵ Konkrétně rámcovou směrnicí 96/62/ES o posuzování a řízení kvality ovzduší, tři "dceřinné směrnice" týkající se limitů pro jednotlivé znečišťující látky - směrnice 1999/30/ES, 2000/69/ES a 2002/3/ES a Rozhodnutí Rady 97/101/ES o reciproční výměně dat mezi sítěmi a individuálními stanicemi měřícími znečištění ovzduší v členských státech, čtvrtá "dceřinná směrnice" - směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2004/107/ES ze dne 15. prosince 2004 o obsahu arsenu, kadmia, rtuti, niklu a polycyklických aromatických uhlovodíků ve vnějším ovzduší je navrhována ponechat jako samostatný právní předpis

který by nesměl být překročen a kterého by mělo být dosaženo do roku 2010. Pro další snižování koncentrací PM_{2,5} v ovzduší v letech 2010 až 2020 návrh stanovoval pro členské státy nezávazný cíl pro další snižování expozice.

Vzhledem k rizikovosti znečišťující látky PM_{2,5} podpořily všechny delegace jednotně zavedení tohoto nového standardu kvality ovzduší. V průběhu samotného vyjednávání však existovaly odlišné názory členských států na závaznost stanovených hodnot a jejich uplatňování. Některé z nich se přikláněly k závazným limitním hodnotám, jiné k nezávazným cílovým hodnotám. Navíc panovaly spory o to, v jakém rozsahu by měly být stanovené standardy uplatňovány, zda na celém území či jen v aglomeracích, a jakým způsobem by měly být monitorovány.

Od začátku vyjednávání v listopadu 2005 doporučovala ČR definovat "koncentrační strop" pro PM_{2,5} jako "cílovou hodnotu", přičemž vycházela z již dříve transponované evropské legislativy v oblasti ochrany ovzduší.¹³⁶ Další její zvažovanou možností bylo přiklonit se k návrhu francouzské delegace, tzn. stanovení dvoufázového přístupu pro PM_{2,5}. Ten spočíval v tom, že v 1. fázi by se určila cílová hodnota a až ve 2. fázi by se zavedla limitní hodnota a cíle pro snížení.

Při řešení otázky aplikace (plnění) limitních hodnot, navrhla Velká Británie, aby byly hodnoty sledovány – monitorovány - po celém území členského státu, ale aby bylo možné některé specifické oblasti z tohoto plnění vyloučit. Naproti tomu Německo přišlo s návrhem objasnění právní formulace v tom smyslu, aby nemusely být limitní hodnoty uplatňovány na celém území.

Komise upozornila na to, že je mezi oběma návrhy, tzn. britským a německým, zásadní rozdíl v chápání pojmu aplikace limitních hodnot. Zatímco britský návrh řešil otázku měření (zacílení právní aplikace, kde monitorovat), ten německý řešil plnění limitních hodnot, v jakém rozsahu uplatňovat limitní hodnoty, zda na celém území či nikoli.

Z výše popsaného procesu vyjednávání je zřejmé, že stanoviska jednotlivých

¹³⁶ Pojem „cílové hodnoty“ byl v legislativě ČR definován jako závazná hodnota, které je nutno dosáhnout tam, kde je to možné.

členských států byla značně rozpolcená. Navíc není až tak neobvyklé, že jednotlivé členské státy chápou smysl pojmu odlišně. Bez snahy o hledání kompromisního řešení by se jen těžko dosahovalo cíle a přijetí dané směrnice. Značný díl práce v tomto ohledu zastává předsednická země, která musí při sestavování kompromisního textu k návrhu vzít v úvahu názory všech členských států a hledat taková řešení, která žádný z členských států nepoškozuje. Zároveň je patrné, že existují členské státy, které jsou při vyjednávání mnohem aktivnější a přicházejí s vlastními návrhy kompromisních textů, které jsou bezpodmínečně nutné k tomu, aby mohlo vyjednávání postupovat (v tomto případě se jednalo zejména o Francii, Velkou Británii a Německo).

Cílem vyjednávání je vždy snížit počet variant možných řešení na minimum takovým způsobem, aby ve finální fázi existovala pouze dvě možná řešení a rozdělení pozic jednotlivých členských států byla snazší. Z tohoto důvodu se v některých případech při vyjednávání návrhu „uměle“ vytváří tématicky řazené celky (definují se klíčové body), které usnadňují a urychlují vyjednávání.

Tímto způsobem se rovněž nakonec dospělo k tomu, že v souvislosti s koncentračním stropem pro PM_{2,5}, se mohly členské státy buď přiklonit k variantě jedna, která zaváděla (podle původního návrhu Komise) závazný koncentrační strop. Druhou variantou byla podpora dvoufázového přístupu pro PM_{2,5} (podle předchozího návrhu Francie). Tento návrh podpořila většina členských států, včetně ČR. Komise a rakouské předsednictví podpořili právně závaznou variantu.

Závěry Rady ministrů životního prostředí

Kompromisní návrh rakouského předsednictví předpokládající dvoufázový přístup nakonec získal kvalifikovanou většinu. Podpořily ho i přistupující země (Rumunsko Bulharsko), čímž bylo dosaženo shody v obecném přístupu. Proti odložení závaznosti hodnot se vyslovily delegace Dánska a Švédska.

Dalším krokem bude vyjednávání s Evropským parlamentem s cílem dosáhnout buď shody v 1. čtení nebo s cílem předložit návrh k politické shodě na říjnovém zasedání Rady ministrů.

Vyhodnocení průběhu projednávání z hlediska ČR

Předpisy, kterých se změna týkala byly transponovány do české vnitrostátní legislativy od roku 2002. ČR neměla námitky proti navržené hodnotě koncentračního stropu, ale spíše k jeho závaznosti. Sama navrhovala definovat koncentrační strop pro PM_{2,5} jako cílovou hodnotu, která by byla méně striktní. Vycházela přitom ze své definice pojmu „cílové hodnoty“, která byla v národní legislativě označena jako závazná hodnota, které je nutno dosáhnout tam, kde je to možné. Nakonec se přiklonila v rámci kompromisu k francouzskému návrhu.

Z pohledu ČR byl kompromis přijatelným řešením, v rámci kterého nakonec ustoupila i od požadavku na zachování vyššího minimálního počtu odběrových míst pro měření PM_{2,5}. V souvislosti s projednáváním návrhu této směrnice lze konstatovat, že i v tomto případě se ze strany ČR projevil nedostatek koncepčního vyjednávání založeného na kontinuální pozici a průběžné aktivitě s jistým nadhledem evropské problematiky. Z tohoto důvodu nemohla být definice ČR přijatelná pro ostatní členské státy.

K tomu, aby mohly jednotlivé členské státy dospět ke kompromisu je důležité, aby jejich národní pozice (ať již v podobě instrukcí či mandátů) byly dostatečně flexibilní, aby se mohly snáze adaptovat na měnící se podmínky či návrhy předkládané ostatními členskými státy. V opačném případě se může stát, že striktní a neflexibilní instrukce, které neumožňují vyjednávat ústupky a operativně reagovat na alternativní řešení, bude neaktuální již v okamžiku, kdy se expert či Stálý zástupce dostaví v Bruselu na jednání. Instrukce by tedy měla být dostatečně flexibilní k tomu, aby mohla pružně reagovat na navrhované změny, aby rozhodovací proces mohl dospět k řádnému kompromisu a nebyl zbytečně blokován. V praxi, a to i v tomto konkrétním případě při projednávání směrnice o ovzduší, však dochází občas k tomu, že instrukce pro vyjednávání v pracovních orgánech Rady je neaktuální a příliš svázaná na to, aby bylo možné okamžitě reagovat.

Není pochyb o tom, že v rámci legislativních a rozhodovacích procesů na evropské úrovni je „domácí“ příprava pozic velmi důležitá. To, co se děje „v Bruselu“

v rámci pracovních orgánů Rady EU a při zasedání Rady ministrů ŽP, představuje už jen špičku ledovce a zlomek toho, co členské státy vynakládají, pokud chtějí úspěšně prosazovat své zájmy. Vzhledem k tomu, že záleží i na okamžiku, ve kterém se stát zapojí do tvorby právního předpisu (na škále od prvotní přípravy návrhu v Komisi, přes jeho projednávání v rámci pracovních orgánů Rady EU, až po jeho schvalování v Radě ministrů), měla by být národní pozice formulována co nejdříve, a to si vyžaduje aktivní přístup a přípravu.

Ačkoli vynaložená energie nemusí vždy vést ke 100% úspěchu, což je ve své podstatě při vyjednávání mezi 25 státy nemožné, vyvíjí některé členské státy, mezi které patří například Velká Británie či Nizozemí, značnou iniciativu pro zmapování situace v ostatních členských státech a zjišťování pozic ke konkrétním projednávaným předpisům nebo celkové řešení dané problematiky. Když pak navrhnou alternativní řešení k návrhu směrnice, hledají si snáze podporu u ostatních členských států, neboť jejich předkládané návrhy na základě jejich předchozích zjištění reflektují zájmy více států.

Není to však problémem jen České republiky, ale v principu i ostatních „nových“ členských států, které jsou obecně méně aktivní, než země bývalé EU-15. Řada nových členských států včetně ČR nemá k některým zásadním návrhům kontinuální pozici a nezapojuje se průběžně do procesu projednávání. Dalším problémem, který s tím souvisí je nedostatečný nadhled v tom smyslu, že nejsou stále schopny návrh nahlížet právě z „evropského“ hlediska. Ačkoli jde při vyjednávání v rámci Rady EU především o hledání kompromisních řešení, která vyhovují většině z 25 členských států a nikoho neznevýhodňují. To s sebou sice na jedné straně přináší jisté riziko „rozměňování“ environmentální legislativy, na druhé straně Smlouvy ES členským státům nezabraňují přijímat přísnější právní předpisy.

Zdá se, že nám činí těžkosti nastolovat evropskou agendu na národní úrovni. Při projednávání (a především při přípravě národních pozic) stále rozlišujeme mezi domácí a evropskou agendou. Ačkoli byl ustanoven koordinační proces, který nám umožňuje podílet se na rozhodování v rámci EU, samotný princip (hledání společného jmenovatele) zůstává nepochopen. V jistém smyslu se v přístupu ČR k evropské

legislativě v období před vstupem do EU a jejím současným přístupem příliš nezměnilo. Stále si zachovává jistý charakter z doby, kdy ČR neměla možnost ovlivňovat přijímání právních předpisů. Česká republika se přizpůsobila tak, aby splnila předvstupní požadavky - transpozici a implementaci *acquis communautaire*, což je v době, kdy se můžeme aktivně podílet na tvorbě politiky životního prostředí EU zcela nedostačující přístup.

Zásadní rozdíl mezi novými členskými státy a státy bývalé EU-15 je zejména v kvalitativní úrovni jejich činnosti. Stejně tak jako Česká republika, tak i ostatní nové členské státy nejsou dostatečně připraveny na hledání alternativních řešení. Jejich výchozí pozice jako by se vyznačovaly heslem „buď všechno nebo nic“. Zatímco země bývalé EU-15 se zaměřují na aktivní přijímání kompromisů, tzn. přistupují aktivně k jejich formulování. Důvodem je zřejmě rozdílná úroveň přípravy a vnímání role členského státu jako spolutvůrce evropské legislativy.

VI.4 Tematická strategie pro předcházení vzniku odpadů a jejich recyklaci a návrh směrnice o odpadech

Legislativní proces

Počátek legislativního procesu, který souvisí s Tematickou strategií o předcházení vzniku odpadů a jejich recyklaci v podobě neformálního jednání v rámci expertního výboru Komise se datuje do dubna 2004. Účelem tohoto zasedání byla výměna zkušeností a hledání odpovědí na dosud nezodpovězené otázky týkající se prevence vzniku odpadů.

Aktivně se na přípravě podílelo především evropské centrum zabývající se problematikou nakládání s odpady a využíváním přírodních zdrojů (dále „ETC/RWM“) ¹³⁷. Z pracovního plánu Centra ETC/RWM z roku 2005 ¹³⁸ je patrné, že se

¹³⁷ The European Topic Centre on Resource and Waste Management (ETC/RWM) funguje jako jedno z pěti tematických center pod záštitou Evropské environmentální agentury EEA od roku 1997. Hlavní činností těchto center je provádět srovnávací analýzy v rámci EU a poskytovat příslušná data a informace o přírodních zdrojích a odpadech politikům (decision-makers) a veřejnosti. Tematické centrum je

podílelo na vypracovávání tematické strategie k odpadům, resp. na sběru informací, které určovaly další směřování problematiky využívání odpadů v rámci evropské politiky. V roce 2006 se pak centrum dále na žádost Komise zabývalo tím, zda je přeshraniční pohyb odpadů za účelem zpracování z environmentálního a ekonomického hlediska výhodný.¹³⁹

Tento předběžný návrh Komise se tehdy nesetkal s podporou Rady ministrů. Nicméně, se dalo očekávat, že bude přeložen právě při projednávání Tematické strategie o předcházení a nakládání s odpadem, obzvláště pak v souvislosti s návrhem Komise na revizi rámcové směrnice o odpadech a nařízení o vodní přepravě odpadů (Waste shipment Regulation).

V prosinci 2005 předložila Evropská komise k projednávání v Radě a EP Tematickou strategii pro předcházení vzniku odpadů a jejich recyklaci a návrh směrnice o odpadech (dále jen „návrh strategie“), jejíž součástí mají být klíčová opatření. Předmětem návrhu strategie byla formulace přístupu k životnímu cyklu výrobků, předcházení vzniku odpadů, jejich využívání formou opětného užití, recyklace a ostatní způsoby využití. Návrh strategie zároveň měl zjednodušit odpadovou legislativu, což ve svém důsledku mělo přinést ke snížení množství odpadů ukládaných na skládky, zvýšené kompostování a energetické využívání odpadů, zvýšení míry a kvality recyklace, včetně obecných environmentálních, ekonomických a sociálních přínosů.¹⁴⁰ Návrhy obou dokumentů se začaly projednávat v pracovní skupině Rady pro ŽP v lednu 2006.

konsorcium sedmi specializovaných partnerských organizací v oblasti ochrany životního prostředí a výzkumných center. Konsorcium je vedeno dánským tematickým centrem pro odpady (the Danish Topic Centre on Waste), které je nezávislým orgánem založeným dánským ministerstvem životního prostředí. Studie jsou dostupné na internetových stránkách centra ETC/RWM in: Wastebase at <http://waste.eionet.eu.int/wastebase>

¹³⁸ Implementation Plan 2005, prepared by: Consortium behind European Topic Centre on Resource and Waste Management, December 2004, Project manager: Pawel Kazmierczyk, European Environment Agency

¹³⁹ Implementation Plan 2005, str. 27. Anglické znění: „Recently, the EU Commission has proposed that the strict rules against transport of waste across the borders should be changed allowing for, inter alia, better exploitation of the treatment capacity in Europe.“

¹⁴⁰ Návrh směrnice byl pojat jako revize stávající směrnice 75/442/EHS, zrušení směrnice o nebezpečných odpadech 91/689/ES a směrnice o odpadních olejích 75/439/EHS a integrace jejich ustanovení do nové rámcové směrnice.

Klíčové body projednávání

Nejdůležitější změny vyplývající z přeložené strategie se týkaly nové definice pro odstraňování a využívání odpadů, která vycházela z takzvaného kritéria minimální účinnosti (energetického či jiného potenciálu). Dále Komise chtěla zavést postup, na jehož základě by některé druhy odpadů byly po jejich zpracování překlasifikovány na druhotné produkty. Hlavním záměrem Komise bylo vytvořit vnitřní trh pro recyklaci odpadů s využitím vysokých ekologických standardů.

Z pohledu České republiky strategie nevěnovala pozornost problému, který je s vytvořením vnitřního trhu pro recyklaci odpadů spojen - nárůstu přeshraniční přepravy odpadů. Vzhledem k tomu, že principy blízkosti a soběstačnosti¹⁴¹, které ES uplatňuje, se vztahují pouze na přepravu odpadů za účelem odstranění, vyvstaly u některých členských států včetně ČR obavy, že by se nebylo možné bránit nadměrnému dovozu odpadů za účelem využití. Tento problém se týkal především dovozu komunálního odpadu za účelem spalování, které Strategie prostřednictvím návrhu nové směrnice o dpadech navrhovala zařadit jako energetické využívání odpadů.

Vzhledem k tomu, že projednávaná problematika je jednou z prioritních oblastí ČR, odrazilo se to v její aktivní účasti na projednávání, a to jak v rámci pracovních skupin Rady, tak i při politických rozpravách na Radách ministrů životního prostředí. V únoru roku 2006 předložila ČR svou rámcovou pozici¹⁴² k oběma projednávaným dokumentům. Ve svém stanovisku vyjadřovala nesouhlas s navrhovanou změnou definic odstraňování a energetického využití, resp. překlasifikování spaloven komunálních odpadů z odstraňování odpadů na energetické využití odpadů. ČR navrhovala rozšíření působnosti principu soběstačnosti a blízkosti i na využití komunálního odpadu.

¹⁴¹ Nařízení (EHS) č. 259/93 ze dne 1. února 1993 o dozoru nad přepravou odpadů v rámci Evropského společenství, do něj a z něj a o její kontrole, Úř. věst. L 030 (06/02/1993), 0001 – 0028. ve znění pozdějších změn, zejm. rozhodnutí Komise 1999/816/ES ze dne 24. listopadu 1999.

¹⁴² 287. usnesení výboru pro evropské záležitosti PSP ČR ze dne 7. března 2006 ke Sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů ve věci Tematické strategie pro předcházení vzniku odpadů a jejich recyklaci (kód dokumentu 5047/06, KOM(2005) 666

Na březnové Radě vystoupila ČR jako první a vyjádřila znovu své výhrady ke specifikaci hierarchie nakládání s odpady, nedostatečnému řešení nežádoucí přeshraniční přepravy odpadů mezi členskými státy s rozdílnými ekonomickými podmínkami, překlasifikování spaloven komunálního odpadu. Její pozice souvisela zejména s gradující problematikou dovozu odpadu z Německa, která v té době byla velice aktuálním tématem na několika místech v ČR. Z pohledu ČR měla být stanovena další kritéria umožňující určit, zda jsou odpady určeny k odstranění nebo využití a zda jejich přeprava podléhá zásadám volného pohybu zboží nebo principu blízkosti a soběstačnosti. Vzhledem k tomu, že dovoz odpadů za účelem odstranění je v ČR zakázán, námitka vyplývala z obavy, že návrh směrnice v předkládané podobě povede k řádovému zvýšení dovozu odpadů do ČR a znemožní kontrolu a odhalování nelegálních dovozů.

Podporu stanoviskům ČR ohledně přepravy odpadů ke spalování vyjádřily delegace Dánska a Slovenska, které zdůraznily, že regulace dovozu odpadů ke spalování je nezbytná a kapacity spaloven by měly být ponechány k dispozici výhradně pro lokální využití. Podle Lucemburska by měly ke spalování být určeny jen některé typy odpadů. Německo zdůraznilo potřebu zlepšit efektivitu využívání zdrojů, zavádění uzavřeného cyklu materiálového toku a nutnost dostatečně důsledného definování rozdílu mezi odpadem a vedlejším produktem, stejně jako potřebu stanovit jasná kritéria pro rozlišení kdy odpad přestává být odpadem a vyjasnění rozdílu mezi využíváním a odstraňováním odpadů. Řada dalších členských států přispěla k diskuzi svými připomínkami, mezi kterými zazněly např. požadavky na přijetí společných standardů pro ochranu lidského zdraví a recyklaci odpadů, podpora prevence vzniku odpadů a prosazování uzavřeného cyklu výrobků, nesouhlas se zrušením směrnice o recyklaci minerálních olejů, požadavek na nutnost vyřešit nakládání s biodegradabilními odpady.

Některé státy byly na rozdíl od ČR pro dodržení dosavadní hierarchie nakládání s odpady (Polsko, Kypr a Lotyšsko). K tomu názoru se přikláněla i Evropská komise. K pozici ČR Komise uvedla, že podmínky přepravy odpadů jsou stanoveny nařízením o přepravě odpadů a členské státy mají možnost je využít při řešení souvisejících otázek a že možnost zakázat dovoz odpadů k odstranění zůstává zachována i v rámci strategie

nakládání s odpady.

Tematická strategie k předcházení vzniku odpadů byla po několika projednáváních v pracovní skupině Rady opět zařazena na program jednání červnové Rady ministrů ŽP. I zde ČR opětovně vyjádřila, ze zkušenosti s vývojem událostí ohledně nelegálního dovozu odpadů, své výhrady k návrhu ohledně překlasifikování spaloven komunálního odpadu na zařízení k využívání odpadu, založené pouze na energetické účinnosti. Česká republika si v této otázce vyjednala podporu zemí Visegrádské čtyřky, se kterými se shodla na tom, že návrh je problematický. Nicméně další projednávání této otázky se očekává v souvislosti s návrhem směrnice o odpadech.

Při současném počtu členských států EU se samozřejmě opakovaně objevují otázky, v jejichž případě není možno získat souhlas všech členů Rady. Řešení dané otázky nicméně může být považováno za natolik naléhavé, že se členské státy rozhodnou k přijetí legislativního návrhu s tím, že země zastávající odlišný názor připojí k danému bodu jednání dodatek. Takový bod je vyjádřením skutečnosti, že dané hlasování má pro konkrétní státy tak zásadní význam, že je nutné vysvětlit podmínky, za jakých probíhalo. Potřeba ČS doplnit odhlasovanou legislativu komentářem, je označován jako vyslovení „dílčího nesouhlasu“.¹⁴³

ČR společně s Dánskem, Lucemburskem a Polskem navrhla dodatečný text týkající se odstraňování odpadu ve spalovnách komunálního odpadu a principu blízkosti a soběstačnosti rozšířeného na odstranění a využití směsného komunálního odpadu z domácností a na spalování veškerého odpadu ve spalovnách.

Závěry Rady ministrů životního prostředí

Česká republika s úmyslem neblokovat přijetí závěrů Rady nakonec uplatnila své zásadní připomínky, společně s několika dalšími státy formou deklarace, která byla připojena k dokumentu. Na formulování deklarace se podílely i nevládní organizace, které vyjádřily svůj částečný nesouhlas s jejím původním textem. Vzhledem k tomu, že

¹⁴³ Fiala a kol. (2003), str. 205

nepodporují spalování odpadů vůbec, protestovaly proti explicitnímu vyjádření deklarace k navrhované překlasifikaci, která „upřednostňuje“ spalování před skládkováním.

Stanovisko ve formě deklarace ČR k uplatňování principu blízkosti a soběstačnosti v rámci podpory a rozvoje národních plánů nakládání s odpady se záměrem předcházet nežádoucí přeshraniční přepravě odpadů podpořilo devět členských států, navíc s Rumunskem a Bulharskem jako přistupujícími zeměmi. K výhradě ČR ohledně překlasifikace spaloven komunálního odpadu na zařízení k využívání odpadu, založené pouze na energetické účinnosti se připojily ostatní státy Visegrádské čtyřky, tedy Maďarsko, Polsko a Slovensko. Výhrada těchto čtyř států je uvedena v záznamu z jednání Rady, společně s ostatními stanovisky delegací jako samostatná prohlášení a měla by být předmětem další diskuze na pracovní úrovni při projednávání návrhu směrnice o odpadech.

Vyhodnocení průběhu projednávání z hlediska ČR

Česká republika byla pod vývojem událostí s nelegálním dovozem odpadů nucena aktivně vystupovat v rámci projednávání a operativně řešit vzniklou situaci. Ačkoli projevila značnou míru flexibility a schopnosti koordinace v průběhu projednávání problematiky odpadu v rámci Rady EU (od pracovních orgánů až pro Radu ministrů pro ŽP) s reflexí probíhajících událostí, nedosáhla svého národní zájmy se jí podařilo prosadit jen částečně. Z pohledu rakouského předsednictví nebylo možné v průběhu projednávání tematické strategie předjímat rámcovou směrnicí, a proto pozice ČR včetně dalších zemí byly připojeny k závěrům Rady formou samostatných prohlášení.

Není proto možné nyní posoudit, jaké budou mít podepsaná deklarace a vyjednané podpory při dalším projednávání směrnice o odpadech dopady. Již několikrát jsem se zmínila o tom, že podmínkou pro efektivní vyjednávání je strategická příprava, kontinuální pozice a průběžná aktivní činnost. Je důležité mít vypracovanou národní pozici, která je jednak konsistentní s národními zájmy, ale zároveň může zaručit podporu ostatních členských států.

ČR v případě vyjednávání tematické strategie vyvinula značnou iniciativu ve vztahu k ostatním členským státům, na které se obracela, aby zajistila podporu pro svůj návrh. Ačkoli to bylo částečně dané vyhrocenou situací a všeobecnou náladou a medializováním problému, ČR „zmobilizovala“ své síly a všemi možnými metodami, především na základě neformálního předjednávání před zasedáním Rady ministrů životního prostředí, prostřednictvím elektronické pošty, osobních jednání, dopisů adresovaných na ostatní ministerstva životního prostředí a prostřednictvím Stálého zastoupení v Bruselu, apod. se snažila vytvořit koalici členských států s obdobnou pozicí, která by vystoupila se společným stanoviskem.

Na projednávání tematické strategie o předcházení vzniku odpadů bylo důležité, že ČR se obrátila na ostatní členské státy, aby nás podpořily a sama byla hlavním iniciátorem deklarace přiložené k závěrům Rady. Z tohoto případu je zřejmé, že vzhledem k nadnárodnímu charakteru rozhodovacích procesů by se měla iniciativa České republiky obracet nejen na Radu EU, ale na základě bilaterální či multilaterální spolupráce i k ostatním členským státům. Dále by se měla ve své snaze o prosazení svých zájmů aktivně obracet na Komisi a Evropský parlament.

Zpravidla platí, že čím později se začne s přípravou a čím později se ČR zapojí do vyjednávání, tím je složitější se v dané problematice zorientovat a o to složitější je dosáhnout svého. Toto pravidlo začíná platit již v okamžiku, kdy Komise uvažuje o přípravě nového návrhu právního předpisu, neboť právě v této fázi je nejsnazší ovlivnit podobu návrhu v budoucnu předkládaného k projednání Radě a EP.

Je však pravdou, že Evropská komise v tomto případě využívala spíše vlastního potenciálu a zázemí EEA pro to, aby si zajistila relevantní informace a data. Nebylo zde mnoho příležitostí pro projednávání v rámci expertních výborů Komise. To jen potvrzuje skutečnost, že existuje mnoho cest, jakými se při nastolování evropské environmentální agendy postupuje.

Nejrafinovanějším způsobem jak získat a využít co nejvíce příležitostí je propojit několik informačních kanálů.¹⁴⁴ Pokud mohou lobovat např. členové

¹⁴⁴ Schendelen (2003), str. 233

nejrůznějších asociací, které k dosažení svých cílů prostřednictvím svých jednotek v jednotlivých členských státech paralelně kontaktují ministerstva, obchodní asociace a spřátelené angažované hráče, aby následně klíčové osoby v těchto veřejných a soukromých organizacích propojili s relevantními osobami v Evropských federacích, Komisi, EP a Radě, a to zejména na úrovni výkonných pracovních center, proč by se podobným způsobem nemohly „mobilizovat“ i veřejné instituce? Například Generální ředitelství Komise pro životní prostředí v roce 2005 spustilo v podobném stylu ve spolupráci s národními ministerstvy a nevládními organizacemi kampaň ve prospěch udržitelného rozvoje. K takovému propojení lze využít volených politiků, kteří jsou rozprostřeni od místní přes regionální a národní úroveň až k Evropskému parlamentu, Výboru regionů a Radě a neoficiálně udržují kontakty i s dalšími institucemi EU. Na druhou stranu je však nutné mít na paměti, že existuje nebezpečí jistého zpolitizování tématu, které se může vymknout kontrole.¹⁴⁵

¹⁴⁵ Schendelen (2003), str. 118 - 126

VII. ZÁVĚR

Od doby, kdy se Česká republika jako jedna z 25 členských zemí EU začala po svém vstupu do této nadnárodní instituce podílet na rozhodovacích procesech na evropské úrovni, uplynula relativně krátká doba. Její vstup byl podmíněn několika závazky, mimo jiné i převzetím evropské environmentální legislativy do legislativy vnitrostátní. Další nezbytně nutnou podmínkou pro to, aby se mohla efektivně zapojit do rozhodovacích procesů v EU, bylo přijetí institucionálních změn a nastolení koordinačního procesu, jehož účelem je především schvalování národních pozic k projednávaným právním předpisům ES. Tím se dostávám k jedné z otázek, které jsem si v souvislosti s předmětem mého zkoumání v úvodu položila, a to zda koordinační proces ustanovený za účelem spolupráce s institucemi EU umožňuje ČR podílet se efektivně na rozhodovacích procesech v EU a tvorbě evropské environmentální politiky.

Koordinační proces, který byl v České republice nastaven po vzoru zemí bývalé EU-15, funguje v ČR na principu systému řízeného jedním centrálním orgánem – ministerstvem zahraničních věcí. Tento proces slouží ke schvalování národních pozic vypracovávaných jednotlivými ministerstvy, kterým projednávaná problematika přísluší. Z pohledu zkoumané problematiky v oblasti politiky životního prostředí je důležitým aspektem skutečnost, že koordinační proces nastolený v podmínkách České republiky se ve své podstatě zaměřuje především na systematickou přípravu na projednávání evropských právních předpisů v rámci různých formací Rady EU (na úrovni pracovních skupin, v Coreperu a na Radě ministrů životního prostředí).

V této souvislosti bych ráda konstatovala, že je nutné rozlišovat mezi účastí na rozhodovacích procesech v rámci Rady EU při samotném schvalování právních předpisů a účastí na tvorbě evropské environmentální legislativy od počáteční fáze, kdy Evropská komise začíná sepisovat návrh budoucího legislativního aktu, který je zpravidla konzultován v expertních výborech Evropské komise. Ačkoli zastává Rada EU v rozhodovacím procesu klíčovou roli, role Komise je rovněž nezanedbatelná vzhledem k její pravomoci předkládat legislativní návrhy. V tomto ohledu je role Komise většinou

členských států do jisté míry podceňována a ani ČR není výjimkou.

Dalším důležitým aspektem efektivního prosazování národních zájmů na evropské úrovni je schopnost „evropského nadhledu“ a to zejména vzhledem k tomu, že rozhodování v Radě EU je založeno na hledání kompromisních řešení přijatelných pro většinu členských států. V této souvislosti mohou být akceptovatelná pouze taková alternativní řešení, která reflektují zájmy ostatních členských států. Členský stát, který se zapojuje do rozhodovacího procesu pouze s přihlédnutím ke svým národním podmínkám a zájmům a ve svých návrzích nezohledňuje zájmy ostatních zemí, je ve své podstatě méně úspěšný při prosazování svých národních zájmů, resp. v předkládání nových návrhů k projednávané evropské legislativě. Zdá se, že přístup České republiky k projednávané legislativě v tomto směru nedostatečně zohledňuje zájmy ostatních členských států.

Tvrzení, že Česká republika prosazuje efektivně své národní zájmy, může být v jistém smyslu zavádějící. Principem rozhodování, jak jsem se již zmínila, je nalézání takových řešení, která jsou přijatelná pro většinu členských států. Kompromisní řešení již však nemusí nutně naplňovat všechna předsevzetí a cíle, které si Česká republika stanovila při projednávání prosadit, přesto pro ni mohou být závěry Rady přijatelné. V tomto smyslu je žádoucí jistá „domestikace“ evropské environmentální politiky a aktivní nastolování domácích témat na evropské úrovni. Důležitým hlediskem úspěšnosti při projednávání je hledání podpory u ostatních členských států se shodnými zájmy.

Efektivita vyjednávání při prosazování národních zájmů nezáleží jen na institucionálním zajištění koordinačního procesu na národní úrovni, ale i na aktivním přístupu a na tom, v jaké fázi legislativního procesu se země zapojí do vyjednávání. Efektivita při vyjednávání národních zájmů v oblasti ochrany životního prostředí navíc úzce souvisí i s tím, jaká důležitost je životnímu prostředí na národní úrovni přikládána.

Vyhodnocením konkrétních projednávaných právních předpisů se částečně potvrdila má poslední hypotéza, že ČR v souvislosti s vyjednáváním politiky životního prostředí v institucích EU zastává spíše reaktivní roli. Soustředí se především na

prosazování svých národních zájmů v pracovních skupinách Rady EU a při zasedáních Rady EU. Při vyjednávání se spíše spoléhá na návrhy od ostatních členských států, než aby iniciativně přicházela s vlastními konstruktivními nápady, přijatelnými pro více členských států, které by vycházely ze strategické a průběžné přípravy. Nelze sice tvrdit, že Česká republika není v průběhu projednávání aktivní, ale na druhou stranu je její efektivita značně omezená. Příčinu lze spatřovat jak v krátkodobých zkušenostech a nepříliš dlouhé tradici působení v EU, kvůli které se ČR na režim projednávání ještě zcela neadaptovala, tak i ve skutečnosti, že se v určitých případech na evropské záležitosti stále nahlíží odděleně, resp. jako na předmět zahraniční politiky, která je nad rámec běžné vnitrostátní agendy. Dá se snad předpokládat, že s přibývajícimi zkušenostmi se iniciativa České republiky při tvorbě evropské environmentální politiky prohloubí a stejně tak se řešení evropských záležitostí a příprava národních pozic stane postupem času nedílnou součástí vnitrostátní agendy. Ať již v dlouhodobém horizontu v důsledku přirozeného vývoje chápání evropské otázky či v souvislosti se změnami v institucionálním uspořádání procesu koordinace na základě získaných zkušeností.

Vzhledem k nadnárodnímu charakteru rozhodovacích procesů v EU by se Česká republika měla v souvislosti s efektivnějším prosazováním svých národních zájmů měla soustředit nejen na Radu EU, ale na základě bilaterální či multilaterální spolupráce i na ostatní členské státy. Zároveň by se měla cíleně obracet a využívat pravomocí Evropské komise a Evropského parlamentu.

Nejviditelnějším způsobem prosazování národních zájmů zůstává bezpochyby přínos státu do rozhodovacího procesu v rámci různých formací Rady, avšak mnohem více prostoru pro ovlivnění předkládaného návrhu je právě v prvotní fázi jeho přípravy v rámci Komise, například prostřednictvím jejích expertních výborů či přímo kontaktováním zpravodajů odpovědných za návrh legislativního aktu. Navíc i rozhodnutí přijímaná Komisí v rámci výborů komitologie mají bezprostřední význam z hlediska dopadu evropských legislativních aktů na vnitrostátní legislativu. Za účelem zajištění konsistentních pozic a důsledného prosazování národních zájmů na evropské úrovni je proto nutné věnovat řádnou pozornost účasti jak v expertních tak komitologických výborech Evropské komise, ale i prohlubování kontaktů se zástupci

příslušných Generálních ředitelství Komise, kabinetů, apod.

Jakmile Evropská komise postoupí návrh Radě EU a Evropskému parlamentu, šance na možné ovlivnění návrhu se jednoznačně snižují. Přesto důležitou funkci v této fázi může zastávat i Evropský parlament, a to vzhledem ke svému získanému postavení v rámci legislativního procesu. Evropský parlament je spolutvůrcem evropské legislativy a partnerem Rady EU při rozhodování o podobě právních předpisů ES. Dominantní roli hrají především parlamentní výbory a jejich zpravodajové, kteří připravují zprávy k legislativním aktům následně projednávaným na plenárních zasedáních Evropského parlamentu.

Na závěr bych proto znovu zdůraznila, že efektivní prosazování národních zájmů záleží jak na koordinované a strategické přípravě na národní úrovni, tak na spolupráci s ostatními členskými státy a zastupiteli evropských institucí.

ENGLISH SUMMARY

The Role of the Czech Republic in the European Environmental Policy – Making

Following its entry into EU; the Czech Republic was involved in decision – making process at the European level. In order to be integrated effectively, there were adopted institutional changes and established a coordination procedure for the purpose of national position approvals regarding European legislative acts under discussion. With regards to the Czech Republic’s involvement into EU environmental policy-making process the main question raises, i.e. the effectiveness of the Czech Republic in the European environmental policy-making process. Respectively how the Czech Republic is effective in the enforcement of national interests at the European level

The Czech Republic has developed a coordination procedure specifically targeting its efficiency throughout the whole process of the Council preparation. The main benefit is observed in the preparation of the national positions at different formations of the Council of the European Union, i.e. in the framework from working groups meetings, through Permanent Representatives Committee to the final adoption at the regular Ministers meetings. However this approach is driven mostly by the agenda of the EU and its development within the EU decision-making process.

The Council holds an important position within the decision-making process and contributions of the EU member states are the most visible at this state. Notwithstanding the possibility for the member states to influence a form of the legislative act is much higher in the early stage of its drafting within the European Commission, i.e. par intermediate of its Directorates general, cabinets of the Commissioners, committees, etc. The European Commission plays a role of an exclusive legislative initiator in the EU. In most cases its initial legislative propositions are being discussed in Commission committees in order to prepare the first drafts considering the views of different stakeholders. After that it is finally passed on to the Council and the European Parliament. It is very important as well to be aware of the possibility to

participate more actively at the beginning of the whole policy-making process.

The effectiveness is dependent not only on the institutional framework of the coordination procedure at the national level. But also on the active approach and on timing; it means at which stage of the legislation procedure the member states join the negotiating of the legislation act. New proposals brought forward by the Czech Republic would then take into considerations other members interests when presenting an alternative solutions and new proposals. This is one of the conditions to facilitate later the negotiations to find a compromise. It would mean moving up the maturity ladder and enlarge the Czech Republic capacity to handle the complexity of the European decision-making process. Its aim should be a further “domestication” of the European environmental policy, i.e. the inclusion of the European agenda into the national agenda.

In respect of the supranational character of the decision-making process in the EU, the Czech Republic should in context of effective enforcement of its national interests at the European level focus not only on the Council of the EU, but as well on the cooperation with other member states on the bilateral and multilateral basis. At the same time there should be a continual and consistent approach to the European Commission and representatives of the European Parliament.

DODATEK

Vzhledem k tomu, že se „nové členské státy“ nechaly poučit ještě od staré formace 15ti zemí EU při zavádění systémů koordinace v záležitostech EU, mohly by využít pro svou inspiraci jejich zkušeností s evropskou lobby.

Přístupy těchto zemí k problematice evropských záležitostí shrnul příhodně L. van Schendelen ve své knize „Jak lobovat v Evropské unii“.¹⁴⁶ V jednotlivých členských státech existují významné rozdíly v chování a jednání, které lze navíc charakterizovat podle velikosti na chování velkých a malých zemí.

Tradiční představy o francouzských zájmových skupinách hovoří o tom, že jsou centrálně koordinovány vládním úřadem SGCI (Generální sekretariát meziresortního výboru). Hlavním výstupem SGCI už není koordinace francouzských zájmových skupin, nýbrž koherence politických stanovisek. Bezpočet ministerstev, agentur, státních společností, regionálních správních orgánů, profesionálních asociací, soukromých firem a dalších zájmových skupin má sklon vnímat problémová témata odlišně, což jen dále podporuje autonomní chování a hledání individuálních cest k evropským cílům. Komerčně orientované zájmové skupiny jsou úzce propojeny s jednotlivými ministerstvy v Paříži, dokonce zde mohou mít i vlastní zastoupení. Naopak nevládní organizace a zejména odbory takové kontakty postrádají. Oblíbené zůstává hierarchicky řízené politické plánování s významným podílem expertních názorů, jehož se ovšem v současné době ujaly samotné zájmové skupiny. S oblibou nechávají najmenovat své zástupce do vysokých funkcí v orgánech EU, výhodně postavených v rámci procedur. Na úrovni EU upřednostňuje většina francouzských zájmových skupin pozitivní integraci před negativní a spíše konkrétní regulace před obecnými.

Britské zájmové skupiny se pyšní svou soběstačností. V rámci vládního kabinetu funguje Úřad pro záležitosti EU, tvořený méně než deseti osobami, které se pohybují mezi specializovanými ministerstvy. Kromě běžných příprav hlasovací pozice Velké

Británie na zasedáních Rady má na starosti urovnávání sporů mezi ministerstvy a je k dispozici přímo ministerskému předsedovi. V rámci podpory soběstačnosti zájmových skupin, došlo ve Velké Británii k „privatizaci“ evropského lobbyingu, který vedl britské zájmové skupiny k tomu, že si našly vlastní cestu „do Bruselu“. Řada britských společností, regionálních správních orgánů a nevládních organizací stála u zrodu nových evropských federací a zejména ad-hoc seskupení. Přednost dávají negativní integraci, obecným regulacím a „tvrdé“ legislativě. Jejich styl bývá alespoň částečně přizpůsoben situaci, tzn. neformální a nepřímý při prosazování témat a vytváření agendy, ovšem otevřený a náročný k ostatním při následném vyjednávání. Nové podoby neformálního lobbyingu v evropských kuloárech jsou velkou měrou dílem Britů, částečně jako výsledek jejich nespokojenosti s fungováním formálních institucí i poloformálních výkonných center.

U německých zájmových skupin se v EU projevuje charakter jejich federálního a decentralizovaného státu a ekonomická síla mnoha organizací. Místo jedné vlády má Německo šestnáct spolkových vlád plus jednu federální v Berlíně, přičemž všechny se mohou spolehnout na svá vlastní ministerstva, parlamenty a systém soudů. Na rozdíl od ostatních zemí jsou německé regionální vlády integraci nakloněné méně než vláda centrální. Silnou pozici si drží již v rámci německé federace a ačkoli mají v Bruselu vlastní zastoupení, které využívají ke vzájemnému monitorování a ke kontrole federálních Stálých zástupců, necítí potřebu nahrazovat „Berlín“ „Bruselem“. Nepříliš ochotně přistupují s ostatními domácími ministerstvy na politické kompromisy, v nichž už zaujaly pro sebe výhodné postavení. Kvůli interním rozepřím zastupuje Německo na mnoha zasedáních Rady více než jeden ministr, případně se země musí jako celek zdržet hlasování či návrh odmítnout. Celonárodní koordinace je pro Němce spíše noční můrou než reálným faktem. Přijetí nové německé ústavy, která deleguje rozhodovací pravomoci v otázkách životního prostředí na jednotlivé spolkové země, zřejmě na této skutečnosti nic nezmění. Další běžný problém spočívá v implementaci unijních rozhodnutí na domácí úrovni, výsledkem je opět bezpočet odvolacích stání proti zasahování do vnitřních záležitostí. Návrhy sestavuje řada expertů a podpis pod ně

¹⁴⁶ Schendelen (2003), str. 117-126

připojuje celá hierarchie nadřízených osob. To platí nejen pro ministerstva a vládní agentury, ale také pro soukromé skupiny. Mnoho z nich má své kanceláře přímo v Bruselu. Na druhou stranu však většina z nich upřednostňuje prosazování svých zájmů primárně jako součást kolektivní “německé” aktivity na sektorové a/nebo regionální bázi. Nezřídka to znamená partnerství mezi veřejnou a soukromou sférou, s čímž pak přicházejí na evropskou úroveň. Kvůli nekonečným interním debatám se často do legislativního procesu zapojují příliš pozdě a musí se proto spolehnout na formálnější a přímočařejší postupy.

Národní vzorce interakcí s „Bruselem“ odráží jednak, jakým způsobem skupiny se státními zájmy (state-interest group) přihlíží k evropským záležitostem, zároveň vysvětlují obecně velmi vysokou míru interakcí (kontaktů) mezi národními společnostmi a organizacemi s Komisí, které jsou charakteristické především pro německé zájmové skupiny, spíše než pro ty francouzské a britské. Tato skutečnost by mohla být důsledkem zejména silné německé tradice jednat prostřednictvím společností, která se více přibližuje vzorcům tvorby politik v rámci Evropské komise.

Italské zájmové skupiny, vzhledem k tomu, že jejich země je rozdělena podle politických stran, antagonismem mezi jednotlivými regiony a tvrdou konkurencí obřích společností, nemají v otázce soběstačnosti příliš na výběr. Celou zemi v podstatě drží pohromadě pouze formalistický byrokratický aparát „Říma”. Od regionálních orgánů a ministerstev se očekává, že své evropské zájmy přenechají na starost ústřední vládě. Evropskými otázkami jsou v Itálii pověřeny prezidentská rada, ministerstvo zahraničních věcí a ministerstvo pro evropské záležitosti. Svá zastoupení má v EU i většina ostatních ministerstev, stejně jako regionální vlády, nejvýznamnější asociace a nadnárodní koncerny, které považují aktivitu římské vlády za nedostatečnou. Zájmové skupiny většinou operují prostřednictvím svých střešových organizací, které mají na evropské úrovni stálé platformy i ad-hoc utvořená uskupení. Do důležitých debat o obsahu politiky se téměř nezapojují, často se jich neúčastní nebo jednouše zatleskají tomu, o čem EU rozhodne. V implementaci unijních směrnic bývají obvykle na posledních místech v celé EU. Snad jen regionální a sektorové zájmy severní Itálie jdou v rostoucí míře příkladem neformálního jednání uzpůsobeného situaci.

Naproti tomu lze uvést příklady několika zástupců malých členských států. Nizozemské veřejné a soukromé zájmové skupiny obvykle preferují supranacionální a negativní integraci, což znamená, že se soustředí na rozšíření svého manévrovacího prostoru uvnitř Komise a Parlamentu spíše než v Radě EU, kde může být jejich velikost spíše nevýhodou. Existuje bezpočet domácích střešových organizací, veřejno-soukromých sítí a evropských federací, na které se mohou tradičně autonomní zájmové skupiny obracet. Nizozemci často ovládají generální sekretariáty evropských institucí, resp. značná část zaměstnanců a to i na vyšších úrovních je právě nizozemské národnosti, což jim dává určitou kontrolu nad agendami, zasedáními a rozpočtem. Nizozemské nadnárodní společnosti, některé NGOs (environmentální sdružení, odbory, apod.), ale rovněž i několik jednotek ústřední vlády tak mohou udávat tón, neboť disponují dostatečnou autonomií a velikostí. Na druhou stranu se blízkost Bruselu nezřídka stává jejich nevýhodou, protože mnoho z nich do města každý den dojíždí a přichází tak o neformální večerní setkání, což podkopává efektivitu jejich oblíbeného poloformálního jednání.

Belgické a lucemburské zájmové skupiny většinou z utilitárních důvodů silně podporují integraci trhu EU, a to kvůli vysokému podílu exportu. Chovají se spíše pragmaticky, ale jinými slovy lze říci, že postrádají jednoznačný vzorec chování. To si však mohou dovolit, díky svému umístění v centru dění, kde prakticky nemohou zůstat stranou neformálního síťování, a kde na všech úrovních Komise potkávají v nadměrném zastoupení své krajany, kteří jen tak pro zajímavost tvoří čtvrtinu všech zaměstnanců. Chování většiny zájmových skupin se zdá být uzpůsobené situaci: neformální, tiché, nepřímé a okouzující. Belgické skupiny jsou dobře známé tím, že kvůli dosažení svých cílů se spojují se silnějšími zahraničními lobbyistickými skupinami.

V severských zemích, resp. v Dánsku, Švédsku a Finsku, existuje silné národní cítění, rozšířená zvyklost decentralizovaného jednání a orientace na otevřený trh. Zájmové skupiny zde čelí mnoha shodným okolnostem. Brusel je daleko, což znemožňuje intenzivní zapojení do neformálních sítí. Švédské a finské skupiny začaly v EU operovat později (v roce 1995), a proto nedokázaly její rozhodovací mašinérii

zešíroka obsadit, ani do ní hlouběji proniknout. Jejich hlavní přístupová trasa směřuje přes Stálé zastoupení na úrovni Rady, což je z hlediska celého procesu příliš pozdě, bez relevantního vlivu na obsah většiny souborných zpráv. Vlády severských zemí do lobbyistického chování zájmových skupin téměř nezasahují, s výjimkou situace, kdy národní parlamenty využijí své pravomoci a závazně předepíší ministři, jak má v radě hlasovat. Ovšem takto instruovaný ministr může jen stěžít něco vyjednat. Vlády, aby tento problém vyřešily, se snaží závazné instrukce Parlamentu samy navrhovat. Jelikož severské zájmové skupiny pocházejí z bohatých zemí se silnou tradicí sociálního zabezpečení, jsou většinou v EU nakloněny opatrnosti v utrácení a zejména se angažují v sociální a environmentální politice. Skupiny napojené na vládu nicméně často vynikají v přímém, formálním a halasném lobbyistickém chování spojeném s náročnými požadavky, obzvláště na úrovni Rady EU.

Irské zájmové skupiny jednají vysoce neformálně prostřednictvím soběstačných národních aliancí, často v podobě veřejně-soukromého partnerství a pod vedením několika nadnárodních společností. Naopak portugalské a řecké zájmové skupiny přicházejí s mnohem formalističtěji založených společností. Jejich vlády jsou zvyklé držet svá ministerstva pod kontrolou a intervenovat v soukromém sektoru. Tyto dvě země postrádají nadnárodní firmy, které by tvořily vládě protiváhu. Kvůli své nedostatečné velikosti a omezeným zdrojům mohou soukromé zájmové skupiny jen stěžít jednat samostatně. Při ovlivňování EU proto zůstávají závislé na svých vládách a domácích střešových organizacích, které jsou s vládou často propojené. Tyto tři země však mají i mnoho společného, a to zejména, že se nacházejí poměrně daleko od Bruselu, navíc v geograficky izolovaných oblastech: Jejich zástupci obvykle hrají na vstupní straně unijního soukolí okrajovou roli, stejně jako Španělé se soustředí na výjimečné a dotační lobování, a jejich dosavadní úspěšnost v zavádění unijní legislativy a efektivním rozdělování dotací je slabá.

Na závěr rakouské zájmové skupiny, pro které je rozhodující dění v Radě EU. Nejvíce zástupců mají v rámci úřadu rakouského Stálého zastoupení, kde můžeme narazit na vyslance federální vlády i všech devíti zemských vlád, zaměstnavatelských i zaměstnaneckých organizací a velkých komerčních skupin. Tento rozsáhlý a smíšený

veřejně-soukromý charakter tohoto úřadu, který opravňuje nejvýznamnější soukromé skupiny, aby se účastnily jednání pracovních skupin Rady, je rakouským příspěvkem k technikám projednávání vlivu v EU (uskutečňovaným od roku 1995, kdy Rakousko vstoupilo do EU). Jiné zájmové skupiny se soustřeďují v Rakouském domě v centru Bruselu. O koordinaci rakouských veřejných a soukromých zájmových skupin se snaží nejrůznější vládní orgány na federální i zemské úrovni. Tyto orgány na obou úrovních dostávají často instrukce od formálně silných parlamentů, což vytváří stejné dilema mezi demokracií a úspěšností lobbyingu jako v případě severských zemí. Velké organizace, které by v oblasti unijního lobbyingu mohly určovat jasný trend, zde neexistují. Vytváření celonárodních skupin je pokládáno za nezbytnost, ovšem je časově náročné, což má za následek, že se skupiny do rozhodovacích procesů EU zapojují příliš pozdě. Na druhou stranu však některé z nich udržují individuální kontakty s výkonnými centry EU i s evropskými federacemi, i v tomto případě lze hovořit o trendu k soběstačnosti, a to především mezi regiony. Díky tomu, že stejně jako Němci zastávají středové pozice, které se příliš neliší od konečného kompromisu, u mnoha souborných zpráv Rakušané spolu vytvářejí vítěznou koalici. Příkladem může být politický program EU o trvale udržitelném zemědělství z roku 1999, který je velmi podobný rakouským farmářským zvyklostem.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

- **Connelly J.**, Smith G.: *Politics And The Environment: From Theory To Practice*, London, 2003.
- **Fiala P.**, Pitrová Markéta: *Evropská unie*, Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), Brno, 2003.
- **König P.**, Lacina L.: Přenosil J.: *Učebnice evropské integrace*, Barrister & Principal, Brno, 2006.
- **Knill**, Christoph: *Europeanisation of national administration*, Cambridge university press. Cambridge, 2001.
- **Mathieu G.**: *Implementing european environmental policy : the impacts of directives in the member states*. Cheltenham Elgar, 2002.
- **McCormick J.**: *Environmental policy in the European Union*, Palgrave, Hampshire, 2003.
- **Miller C. A.**, Edwards P. N.: *Changing the atmosphere : expert knowledge and environmental governance*. Cambridge, MIT Press, 2001.
- **Schendelen Rinus van**: *Jak lobovat v Evropské unii aneb Machiavelli v Bruselu*. Amsterdam University Press, 2003.
- **Sussman G.**: „*The European Union and Environmental Policy*“. In: Soden D.L., Steel S.B: *Handbook of Global Environmental Policy and Administration*, New York, 1999.
- **Svoboda P.**, DEA a kol.: *Evropské právo – základní dokumenty*. ÚZ – Sagit, Ostrava – Hrabůvka, 2004.
- **Šlosarčík I.**: *Právní rámec evropské integrace*. Institut pro evropskou politiku Europium, Praha, 2003.
- **Tallberg J.**: *European governance and supranational institutions: making states comply*. Routledge. London , 2003.

Odborné články, pracovní dokumenty, publikace:

- **Bruijn** Theo de: *Europeanization and Environmental Policy Arrangements of the Member States The Concept of "Goodness of Fit"* Paper presented at Europeanisation of Environmental Policy Workshop, 29th June - 1st July 2001, Cambridge, UK.
- **Dimitrova** A., Manikoas K.: „*Linking Co-operation of European Affaires and European Policy: New Member States in the Decision-Making Process of the EU*“. In: Networking Europe, Clingendael European Studies Programme, Hague, b.d.
- **Dusík**, J.: *Implementace práva životního prostředí Evropských společenství do českého právního řádu - zkušenosti z pohledu judikatury Evropského soudního dvora*. MŽP, Praha 2001
- **Economic Commission for Europe**: *Environmental policy in transition : ten years of UNECE environmental performance reviews* . New York : United Nations, 2003.
- **EEA**: *Implementation Plan 2005*, Consortium behind European Topic Centre on Resource and Waste Management, European Environment Agency, December 2004.
- **EEA**: *Implementation Plan 2004*, Consortium behind European Topic Centre on Resource and Waste Management, European Environment Agency, December 2003.
- **European council**: *Presidency Conclusions*, Brussels, 15.-16 June 2006, Nr: 10633/1/06 REV1 [online]
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/90111.pdf
- **Evropský parlament**: *Zpráva o činnosti 1. 5. 1999 - 30. 4. 2004*, delegace v dohodovacím výboru: Giorgos Dimitrakopoulos, Charlotte Cederschiold, Renzo Imbezi, PE 287.644

- **Evropská komise:** *Strategie udržitelného rozvoje „Udržitelná Evropa pro lepší svět“* COM(2001)264
- **Evropská komise:** *„Začlenění zřetele na životní prostředí do dalších oblastí politik- hodnocení Cardiffského procesu“* COM(2004) 394 final
- **Evropská komise:** *návrh směrnice EP a Rady o kvalitě vnějšího ovzduší a čistějším vzduchu pro Evropu* COM (2005) 447
- **Evropská komise:** *návrh směrnice EP a Rady o vyhodnocování povodní a protipovodňových opatřeních* COM (2006) 15.
- **Evropská komise:** *„Better Regulation and the Thematic Strategies for the Environment“* COM(2005) 466
- **Greenwood J.:** *„EU Decision-Making and Channels of Influence“*. In: *Networking Europe*, Clingendael European Studies Programme, Hague, b.d.
- **Hořejšová T.:** *„Visegrád a Pobaltí – jsou tyto regiony srovnatelné? Komparace dvou modelů regionální spolupráce“*. [online]
<http://www.integrace.cz/integrace/clanek.asp?id=715> (11. 8. 2006)
- **Informační centrum EU při Delegaci Evropské komise v ČR:** *ABC práva Evropských společenství*. Praha, 2001.
- **Informační centrum EU při Delegaci Evropské komise v ČR:** *Glosář: Instituce, politiky a rozšiřování EU*. Praha, 2001.
- **Jehlička P.:** *„Důsledky rozšíření pro environmentální politiku“*. In: *Integrace - Evropská témata*, 1/2000, Centrum evropských analýz, Ústav Mezinárodních vztahů, Praha.
- **Jehlička P.:** *„Politika životního prostředí v procesu evropské integrace - environmentální otázky rozšíření EU na východ“*. [online]
<http://www.integrace.cz/integrace/clanek.asp?id=272> (27. 6. 2006)

- **Keulen M. van:** „*What happens at home – Negotiating EU policy at the Domestic Level*“. In: *Coordination of European policies*, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, Hague, 2004.
- **Laffan B.:** „*Managing Europe from home – Impact of the EU on Executive Government: A comparative Analysis*“, Dublin European Institute, University College Dublin, [online] <http://www.oeue.net/papers/acomparativeanalysis-theimpact.pdf#search=%22Europeanisation%20impact%20on%20politico-administrative%20relations%20guideline%20paper%22> (listopad 2005)
- **MŽP:** *Aproximační strategie pro oblast "Životní prostředí"* [online] [http://www.env.cz/AIS/web-pub.nsf/\\$pid/MZPZKF3ZJPR4/\\$FILE/aproximacni_strategie-20020918.doc](http://www.env.cz/AIS/web-pub.nsf/$pid/MZPZKF3ZJPR4/$FILE/aproximacni_strategie-20020918.doc)
- **MŽP:** *Implementační plán pro oblast životního prostředí* [online] http://www.env.cz/_C12564B3005F92C6.nsf/0/F945AFC4163D1FE2C125693F0030F19B?Open
- **MŽP:** *Informace o řízení pro porušení Smlouvy vedených proti České republice v oblasti životního prostředí a o jednání se zástupci Evropské komise, 7. března 2006.*
- **MŽP:** *Informace o tématech projednávaných v pracovních orgánech Rady EU za měsíc 03, 04, 05, 06, 07/2006* , Bulletin odboru EU. Zpracovává se 11x ročně.
- **MŽP:** „*Informace o zasedání Rady EU pro životní prostředí*“. In: Zpravodaj Ministerstva životního prostředí. RočníkXVI, číslo5/2006. Vychází 12x ročně.
- **MŽP:** *Průvodce předsednictvím EU: Finsko*. Praha, srpen 2006.
- **MŽP:** „*Reforma komitologie*“. In: Průvodce finským předsednictvím, srpen 2006.
- **MŽP:** *Státní politika životního prostředí 2004 – 2010*. Praha, 2004.
- **MZV:** *Koncepce směřování ČR v rámci EU na léta 2004 – 2013*. Praha, 2004.
- **MZV:** *O evropské unii*. Mezinárodní konsorcium pro program Phare, Praha, 2000.

- **MZV:** *Kuchařka k Evropské unii – Příručka pro státní správu k zapojení do činnosti EU*, Praha, 2004.
- **Netherlands Ministry of Housing:** *Environmental policy in a federal system, The United States and European Community*. Report prepared for the Ministry, Physical Planning and Environment, Washington : Conservation Foundation, 1990.
- **Rada Evropské unie,** *Přezkum strategie EU pro udržitelný rozvoj – obnovená strategie* [online] http://ec.europa.eu/sustainable/docs/renewed_eu_sds_cs.pdf
- **ÚMV:** *Průvodce ochránce životního prostředí Evropskou unií*. MZV, Praha, 2000.

Závěry Rad pro životní prostředí

- *2610th ENV Council meeting* - Luxembourg, 14 October 2004- Press:283 Nr: 12908/04. [online] http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/envir/82253.pdf
- *2647th Council Meeting Environment* - Brussels, 10 March 2005 - Press:40 Nr: 6693/05 [online] http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/envir/84322.pdf
- *2670th ENV Council Meeting* - Luxembourg, 24 June 2005 - Press:147 Nr: 10074/05 [online] http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/envir/85575.pdf
- *2684th ENV Council meeting* - Luxembourg 17 October 2005 - Press:255 Nr: 12953/05 [online] http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/envir/86627.pdf
- *2697th ENV Council meeting* - Brussels, 2 December 2005 - Press:315 Nr: 14933/05 [online] http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/envir/87368.pdf
- *2713th ENV Council meeting, Brussels 9 March 2006* - Press:58 Nr: 6762/06 [online] http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/envir/90281.pdf

- 2740th ENV Council meeting, Luxembourg, 27 June 2006 - Press:192 Nr: 10876/1/06.[online]
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/envir/88721.pdf

Usnesení výboru pro evropské záležitosti PS PČR a usnesení vlády

- 272. usnesení výboru pro evropské záležitosti PS PČR z 42. schůze konané dne 23. února 2006 k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o kvalitě vnějšího ovzduší a čistějším vzduchu pro Evropu
- 287. usnesení výboru pro evropské záležitosti PS PČR z 43. schůze konané dne 7. března 2006 ke sdělení Komise o podpoře trvale udržitelného využívání zdrojů: *Tematická strategie pro předcházení vzniku odpadů a jejich recyklaci*
- 312. usnesení výboru pro evropské záležitosti PS PČR ze 45. schůze konané dne 25. dubna 2006 k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o vyhodnocování povodní a protipovodňových opatřeních
- Usnesení vlády ze dne 7. června 2006 č. 680 k *Vyhodnocení institucionálního zajištění členství České republiky v Evropské unii a koordinace procesu rozhodování v období od 1. května 2005 do 30. dubna 2006*
- *Záznam ze 138. zasedání Výboru pro EU dne 12. září 2006*

Prameny:

- *Amsterodamská smlouva*
- *Commission Communication "The 2005 Review of the EU Sustainable Development Strategy: Initial Stocktaking and Future Orientations" COM(2005) 37.*
- *Communication from the Commission on the Sixth Environment Action Programme of the European Community "Environment 2010: Our future, our choice" COM (2001) 31 final*
- *European Commission Communication on environmental taxes in the single*

market. COM(97)9

- *Jednotný evropský akt*
- *Nařízení Evropského parlamentu a Rady 761/2001/ES ze dne 19. března 2001 o dobrovolné účasti organizace v systému řízení a auditu z hlediska ochrany životního prostředí*
- *Rámcová směrnice k odpadům 75/442/EEC stanovující základní povinnosti v nakládání s odpady*
- *Rámcová Směrnice o ovzduší 96/62/EC týkající se hodnocení a managementu ovzduší a stanoví základní principy společné strategie*
- *Rozhodnutí Rady 87/373 o „komitologii“ zjednodušující systém výborů, 13. července 1987*
- *Rozhodnutí EP a Rady č. 1600/2002/ES ze dne 22.7. 2002 stanovující Šestý akční program pro životní prostředí ES*
- *Sdělení Komise Radě, EP, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Podpora trvale udržitelného využívání zdrojů: Tematická strategie pro předcházení vzniku odpadů a jejich recyklaci COM (2005) 666.*
- *Sdělení Evropské komise pro Radu a Evropský parlament „Hodnocení Strategie udržitelného rozvoje EU v r. 2005: Prvotní vyhodnocení a budoucí směřování“*
- *Smlouva o Evropské unii (Maastrichtská smlouva)*
- *Smlouva o založení Evropského společenství*
- *Smlouva z Nice*
- *Směrnice EP a Rady 2000/60/ES z 23. října 2000 ustavující rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky*
- *Směrnice Vlády ČR o postupu při zasílání návrhů legislativních aktů ES/EU a materiálů Evropské komise Poslanecké sněmovně a Senátu Parlamentu České republiky, usnesení vlády ze dne 13. dubna 2005 č. 415*

Jiné internetové zdroje:

- www.integrace.cz - časopis zaměřený na evropskou integraci
- www.euroskop.cz - oficiální informační zdroj MZV ČR
- www.euroactiv.com - analytický portál zaměřený na evropskou integraci
- http://europa.eu.int/scadplus/scad_en.htm - přehled sekundárního práva ES podle oblastí
- <http://europa.eu.int> - oficiální stránka EU
- www.nispa.sk – systém institucí a škol veřejné správy ve střední a východní Evropě
- <http://eur-lex.europa.eu> – přístup k právu EU
- <http://www.env.cz> – oficiální stránky MŽP
- <http://register.consilium.eu.int> – veřejný rejstřík dokumentů Rady
- <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/recherche.cfm?CL=cs> - veřejný rejstřík dokumentů Evropské Komise
- <http://europa.eu.int/eur-lex/cs/index.html> - portál legislativy EU
- <http://isap.vlada.cz>. - informační systém vlády pro aproximaci práva
- <http://www.mvcr.cz/eunie/slovník.html> - výkladový slovník pojmů souvisejících s EU
- http://www2.euroskop.cz/data/index.php?p=overview&id=5052&h_kat_id=5493
– slovník základních pojmů souvisejících s EU

SEZNAM ZKRATEK A POJMŮ

<i>Acquis communautaire</i>	Souhrn legislativy Evropských společenství (Evropská unie nemá právní subjektivitu)
BAT	Best Available Techniques (Nejlepší dostupná technika) Nejefektivnější technologie a její uplatňování při navrhování, výstavbě, provozu, údržbě a odstranění zařízení po jeho dožití, která může být uplatněna v průmyslovém sektoru za ekonomicky a technicky přijatelných podmínek
CAFE	The Clean Air For Europe (Program Evropských společenství Čistý vzduch pro Evropu)
CO2	oxid uhličitý
COM	European Commission (Evropská komise)
COREPER	Committee of Permanent Representatives (Výbor stálých zástupců členských států při EU)
DG	Directorate General (Generální ředitelství Evropské komise)
ČR	Česká republika
ECOSOC	Economic and social committee (Hospodářský a sociální výbor)
ekolabelling	označování ekologicky šetrných výrobků
EEA	European Environmental Agency (Evropská agentura životního prostředí)
EHS	Evropské hospodářské společenství
EHK OSN	Evropská hospodářská komise
EHS	Evropské hospodářské společenství – viz EEC
EIA	Environmental Impact Assessment (hodnocení vlivů na životní prostředí)
EMAS	Eco-Management and Audit Scheme – EMAS (Zavádění systému řízení podniků a auditu z hlediska ochrany životního prostředí – Program EMAS)
<i>Environmentální acquis</i>	právní úprava ochrany životního prostředí ES
EO	ekvivalentních obyvatel
EP	Evropský parlament
ES	Evropská společenství
ESD	Evropský soudní dvůr
ESPOO	Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahující hranice států
ETC/TWM	European Topic Centre on Resource and Waste Management (centrum fungující při agentuře EEA zabývající se problematikou nakládání s odpady a využíváním přírodních zdrojů)
EU	European Union (Evropská unie)
EU-15	složení EU před vstupem ČR do EU (15 členských států)
EURATOM	Evropské společenství pro atomovou energii
EUROSTAT	Statistical Office of the European Union (Statistický úřad EU)
GMO	geneticky modifikované organismy
HDP	hrubý domácí produkt
IPP	integrovaná výrobní politika
IPPC	Integrated Pollution Prevention and Control (Integrovaná prevence a omezování znečištění)

ISAP	Informační systém pro aplikaci práva ES
ISO	International Organization for Standardization (Mezinárodní organizace pro normalizaci)
LCA	life-cycle assessment (hodnocení životního cyklu výrobku)
LIFE+	podpůrný program fondů Evropské unie
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
NATO	Severoatlantická aliance
NATURA 2000	Evropská ekologická síť chráněných území
NGO	Nestátní neziskové organizace
NO _x	směs různých oxidů dusíku
NO ₂	oxid dusičitý
OECD	Organization for economic cooperation and development (Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj)
<i>Orientační debata</i>	<i>(orientation debate)</i> Orientační debata může proběhnout z iniciativy předsednictví k získání prvotní informace o pozicích jednotlivých zemí v některých otázkách se závažným politickým dopadem.
OSN	Organizace spojených národů
PČR	Parlament České republiky
PM ₁₀	Prachové mikročástice menší než deset mikrometrů
PM _{2,5}	Prachové mikročástice menší než 2,5 mikrometrů
<i>Politická dohoda</i>	<i>(Political Agreement)</i> Politická dohoda se používá pro označení schválení textu před jeho předložením k právně-lingvistickému posouzení
PPP	Spolupráce veřejného a soukromého sektoru na zajištění investičních opatření
PRTR	Pollution release and transport register (Registr úniků a přenosů znečišťujících látek)
<i>Přijetí</i>	<i>(Adoption)</i> Rada přijímá legislativní nástroj či společnou pozici. Termín přijetí se používá u textů s právně závaznými pravidly, které byly prověřeny a odsouhlaseny právníky lingvisty.
REACH	Registration, evaluation and authorization of chemicals (Registrace, hodnocení a autorizace chemických látek)
REC	Regionální centrum pro životní prostředí pro střední a východní Evropu
<i>Rezoluce Rady</i>	<i>(Council Resolutions)</i> Rezoluce se může např. vztahovat na vyjádření určitého úmyslu v některé politice nebo společnou politickou pozici v určité oblasti. Rezoluce mohou být předmětem projednávání v pracovních skupinách a Coreperu. Rezoluce Rady jsou navíc publikovány v Úředním věstníku EU (série C).
RKS	Resortní koordinační skupina
SEA	Strategická EIA viz EIA
SES	Smlouva o založení Evropského společenství
SGAE	Secrétariat général des affaires européennes (Generální sekretariát pro evropské záležitosti – ústřední koordinační orgán evropských záležitostí ve Francii.
SO ₂	oxid siřičitý
SO _x	směs různých oxidů síry

<i>Společná pozice</i>	<i>(Common Position)</i> Společná pozice se vztahuje k otázkám, které spadají pod proceduru spolurozhodování. Označuje stanovisko Rady reagující na text, který je výsledkem prvního čtení návrhu v EP.
<i>Společný postup</i>	<i>(Common Approach)</i> Termín označuje přijetí dohody o společném postupu či strategii ve vztahu k mezinárodní organizaci, jejíž členem není EU, nýbrž jednotlivé členské státy (např. OSN). Výsledkem diskuse ke společnému postupu může být i dokument obsahující společnou pozici.
SPŽP ČR	Státní politika životního prostředí České republiky
SZB	Stálé zastoupení ČR při EU
UNEP	United Nations Environmental Programme (Program OSN pro životní prostředí)
ŽP	životní prostředí
6.EAP	6. akční program Evropských společenství pro životní prostředí (schválený 24. ledna 2001)
V-EU	Výbor pro EU, výbor pro záležitosti evropské unie - hlavní pracovní koordinační orgán státní správy ČR vůči EU, který funguje při MZV za účelem koordinace procesu rozhodování v ČR.
<i>Všeobecný postup</i>	<i>(General Approach)</i> Všeobecný postup se vztahuje k zaujetí stanoviska Rady k právnímu návrhu, jehož projednávání zatím nesplnilo požadavky dané procedury (nejčastěji před předložením EP do prvního čtení v rámci spolurozhodovací procedury).
<i>Závěry Rady</i>	<i>(Council Conclusions)</i> Závěry Rady se mohou například vztahovat na vyjádření určitého úmyslu v některé politice nebo společnou politickou pozici v určité oblasti, mohou obsahovat apel na Komisi k vytvoření nové legislativy. Závěry Rady mohou být rovněž předmětem projednávání v pracovních skupinách a Coreperu. Nejsou publikovány v Úředním věstníku.
<i>Zpráva o pokroku</i>	<i>(progress report)</i> Termín se vztahuje na dokument, monitorující pokrok v určité oblasti, často ve sféře působnosti EK.

SEZNAM OBRAZKŮ

Obr. č. 1: Používání právních základů v procesu spolurozhodování v období 1999-2004... ..16	
Obr. č. 2: Počet spisů ve spolurozhodovacím postupu..... 46	
Obr. č. 3: Spolurozhodování podle výborů.....47	
Obr. č. 4: Systém schvalovací procedury v rámci koordinačního procesu v ČR63	

PŘÍLOHY