

Co je a kde se vzala

EVROPSKÁ POLITIKA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

„Environmentální politika je pravděpodobně tou sférou veřejné politiky Evropské unie, která prošla nejdynamičtějším a nejpřekvapivějším vývojem,“ uvádí RNDr. Petr Jehlička, Ph.D., který se mj. na Přírodovědecké fakultě Univerzity Karlovy zabývá mezinárodní environmentální politikou. Nic netuše se stal často citovaným průvodcem v tomto článku. Jeho studie Politika životního prostředí v procesu evropské integrace, která vyšla v časopisu Integrace na www.integrace.cz, patří mezi to nejzajímavější, nač se při hledání informací o politice životního prostředí v Evropské unii dalo u nás narazit.

Zdá se, že životní prostředí se dá v řadě ohledů – ne však vždy - lépe chránit v Evropě sjednocené spíše než v Evropě roztržité. Navíc společné řešení těchto problémů také přispívá ke sjednocování Starého kontinentu.

Z nuly na špičku

Zakládající Římská smlouva z roku 1957 o Evropském hospodářském společenství neobsahovala žádnou zmínku o politice životního prostředí. Neexistovaly ekologické kompetence, instituce ani rozpočet.

Po Stockholmské konferenci o životním prostředí v roce 1972, která byla důležitým milníkem globálního ekologického uvědomování, v EHS začaly vznikat instituce věnující se životnímu prostředí. O rok později byl přijat první akční plán na ochranu životního prostředí. V roce 1981 bylo v rámci Evropské komise zřízeno samostatné generální ředitelství pro životní prostředí – později nejmocnější výkonný orgán EU v oblasti ekologie. Maastrichtská smlouva v roce 1993 už učinila jedním z cílů Evropské unie udržitelný rozvoj. Zavedla zásadu, že přijímání a provádění veškeré politiky EU musí přihlížet k dopadům na životní prostředí. Následující rok vznikl Kohezní fond, který mj. financuje projekty na ochranu prostředí (www.euroskop.cz).

V současné době má Evropská unie už šestý akční plán pro životní prostředí na léta 2001-2010. Mezi jeho priority patří boj se změnami klimatu a s globálním oteplováním; ochrana přírodního prostředí, volně žijících zvířat a planě rostoucích rostlin; řešení ekologických a zdravotních otázek; ochrana přírodních zdrojů a nakládání s odpady. Evropská komise má také zajišťovat, aby environmentální zákony nebyly pouze schvalovány, nýbrž také prosazovány, aby podnikatelé a spotřebitelé byli zapojeni do řešení ekologických problémů, aby občané Evropské unie měli přístup k informacím o životním prostředí a mohli se účastnit rozhodování. Dá se říci, že evropský přístup k environmentální politice je jedinečný a relativně úspěšný.

Základní principy ochrany životního prostředí v Evropské unii

Princip „platí znečišťovatel“. Ekonomické náklady na odstranění znečištění by neměla hradit celá společnost, měli by je platit původci znečištění, a to včetně preventivních opatření.

Princip udržitelného rozvoje. Rozvoj, který uspokojuje požadavky současnosti, aniž by narušoval schopnost příštích generací uspokojit své vlastní potřeby.

Princip vysoké úrovně ochrany. Při přijímání evropských norem by se mělo vycházet z tradic přísnějších členských států a nejnovějších technologií a metod ochrany. Standard EU by měl být „měkčí“ než v nejpřísnějším státě, jednotlivé státy si ale mohou ponechat své přísnější normy.

Princip prevence. Je levnější a účinnější vzniku poškození životního prostředí předejít, než řešit poškození, až když nastane.

Princip předběžné opatrnosti. Nedostatek přesných vědeckých důkazů, že určitá činnost bude mít negativní vliv na životní prostředí, nemůže být k důvodem k tomu, aby se odkládala nebo neprovedla potřebná opatření, jež by poškození životního prostředí mohla zabránit. Typickým příkladem pro uplatnění tohoto principu jsou geneticky modifikované organismy.

Princip ochrany co nejdříve u zdroje znečištění. Škodě na životním prostředí se má bránit co nejdříve místu, kde škoda vzniká. Příkladem je snaha zpracovávat nebezpečný odpad u původce, ne až ve vzdáleném zpracovatelském zařízení.

Princip ochrany životního prostředí jako celku. Při ochraně životního prostředí se musí brát v úvahu životní prostředí jako celek. Nelze sledovat např. jen znečištění vzduchu a opominout ostatní, jako je třeba poškození živočišných druhů nebo krajiny.

Princip integrace. K dopadům na životní prostředí se musí přihlížet i při navrhování a provádění ostatních politik EU, jako je politika ochrany spotřebitele, průmyslová politika, dopravní politika, zemědělská politika.

Princip subsidiarity. Podle tohoto principu má být Evropská unie v oblasti životního prostředí aktivní pouze tehdy, pokud by stejně účinně nemohly zasáhnout členské státy samostatně. Charakter ekologických problémů, které existují nebo se šíří bez ohledu na hranice států, však zhusta vyžaduje zásahy a regulace na vyšší úrovni, než je stát.

Podle www.euroskop.cz

Německý, britský a další přístupy

V historii evropské environmentální politiky tu sílí a tu zase slábne vliv různých zemí a různých přístupů. „Na dynamickém rozvoji environmentální legislativy a aktivním vystupování EU v mezinárodní environmentální politice mají velkou zásluhu environmentálně progresivní členské země, především Německo, Nizozemsko a Dánsko,“ konstatuje Petr Jehlička. Málo celounijně přijatých návrhů podle něj má spontánní původ. Většinou země, které zavedly přísnější ekologické normy, exportovaly svou náročnější legislativu do prostoru celé Unie, například prostřednictvím přijetí evropské směrnice o emisích z velkých zdrojů. Tím se „v první řadě snažily zabránit tomu, aby ekonomicky doplatily na přísnější environmentální legislativu“.

V 80. letech tak například převládal německý styl ekologické politiky. Německo přimělo Evropu přijmout přísné technické normy na ochranu ovzduší. Ale například už evropská směrnice o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí z roku 1990 byla v rozporu s německou právní tradicí.

Británie, která do té doby vystupovala jako hlavní oponent, v devadesátých letech prosadila nový styl. Vzorem pro stěžejní směrnici desetiletí o integrované prevenci znečištění, kterou se začal prosazovat preventivní přístup namísto montování filtrů na konci výrobních cyklů, byl britský zákon o integrované kontrole znečištění z roku 1990. Starší německý přístup se zaměřoval na detailní legislativu, nejlepší dostupné technologie a kontrolu emisí, zatímco britský přístup se zakládá spíše na konečné kvalitě životního prostředí a umožňuje pružnější výběr nástrojů pro řešení problémů. Zhruba tak porovnává expert Petr Jehlička výrazné národní politiky životního prostředí.

Některé země Unie se spíše přizpůsobovaly, jako například Itálie či Španělsko. Jejich domácí environmentální legislativa a instituce byly důsledkem členství v EU. Avšak Španělsko posléze začalo měnit svou pasivní strategii a snažilo se prosazovat společné iniciativy středomořských států.

Evropskou environmentální politiku a především normy a legislativu přijímají i nečlenské země. Typickým příkladem jsou postkomunistické země. Přibližování k Evropské unii jim otevřelo relativně snadnou, prošlapanou cestu, jak dosahovat evropských standardů.

Globální ekologický advokát

Evropská unie se dnes obecně považuje za nejprogresivnějšího aktéra globální environmentální diplomacie. Nebylo tomu tak vždycky. Jak konstatuje Petr Jehlička, „až do poloviny osmdesátých let vedly Spojené státy zejména v souvislosti s rozvojem ochrany ozónové vrstvy.

Poté, co se do středu pozornosti dostaly změny klimatu, převzala tuto roli Evropská unie. „Je všeobecně známo, že Evropská unie usiluje, byť se skřípěním zubů a ne vždy s jednoznačným úspěchem, o dodržování Kjótského protokolu o omezování produkce skleníkových plynů, především oxidu uhličitého. EU usiluje o další rozvoj „postkjótského“ procesu, zatímco Spojené státy se v tomto vyjednávání staly hlavním oponentem a zpochybňují jeho smysl. Evropská komisařka pro životní prostředí Margot Wallströmová k tomu na sklonku roku 2003 řekla: „Kjóto je pouze první krok... Přijdou další a ambicióznější závazky...“

Na špičku světové environmentální politiky dostala Evropskou unii podle Petra Jehličky ještě jedna okolnost, a to unikátní institucionální struktura: „Minimalizovat emise vyžaduje změny v hospodářské struktuře, regulačním stylu a chování obyvatel... Proces evropské integrace v sobě historicky zahrnuje ztrátu suverenity v některých oblastech a snížení významu národních hranic. Členské státy EU jsou zvyklé pohybovat se ve složitém mnohaúrovňovém systému evropské „governance“ a prosazovat své zájmy v jeho rámci... Prostřednictvím Rady ministrů se členské státy přímo zúčastňují přípravy jednacích pozic EU společně s Komisí. Po podpisu mezinárodní úmluvy Evropskou komisí je její ratifikace parlamenty členských států poměrně přímočará záležitost. Institucionální struktura USA je odlišná. Ve Spojených státech sice Kongres a zvláště Senát rozhodují společně s exekutivou, ale do hry vstupují až při ratifikaci dokumentu. Proces tvorby politiky uvnitř EU má díky propojenosti mezi exekutivou a legislativou tedy značnou míru flexibility a vyšší schopnost efektivně se zabývat environmentálními problémy, jejichž řešení vyžaduje přizpůsobení domácích politik.“ Srovnání politických mechanismů tak trochu vyjasňuje letité politické hry kolem Kjótského protokolu, jichž se účastní EU a USA za asistence ziskuchtivého Ruska.

Dlužno poznamenat, že Spojeným státům se zpravidla přiznává vyšší vědeckotechnická pokročilost. „Evropa zaostává,“ varují Wim Soetaert a Erick Vandamme, přední evropští vědci z univerzity v Gentu, na příkladu energetiky. Podle nich je nutné hledat pro zabránění energetické krizi nové alternativy využitím moderních biotechnologií – využití energie z kukuřice, cukrové řepy nebo pšenice. Těžko odhadnout, zda to může být spása v podobě obnovitelných zdrojů, nebo pohroma v podobě nových monokulturních plantáží, které zaberou další plochy dosud přirozeně fungujících ekosystémů.

Evropské právo životního prostředí

Právní základ evropské environmentální politiky položil Jednotný evropský akt z roku 1986. Podle www.euroskop.cz patří oblast životního prostředí v evropských právních úpravách k nejnáročnějším oblastem co do rozsahu předpisů i co do jejich naplňování. K evropskému právu životního prostředí dnes patří – široce pojato – až na 500 právních předpisů. Tato právní úprava je obsažena v několika kategoriích předpisů.

Nařízení (Regulations) jsou přímo účinná a aplikovatelná ve všech státech Unie bez zapracování do národní legislativy. Směrnice (Directives) představují obvyklou podobu evropského práva životního prostředí a musí být převedeny do právního systému jednotlivých států. Dále jsou to ještě rozhodnutí (Decisions) směřovaná k jednotlivým státům, mezinárodním organizacím či firmám. Doporučení a stanoviska nejsou právně závazná; používají se například při uzavírání dobrovolných dohod s průmyslovými podniky.

Přijímání práva životního prostředí představuje značné finanční nároky a má bezprostřední dopad na konkurenceschopnost průmyslových podniků. Mimo jiné jde o tzv. ekodumping – kdo nevynakládá prostředky na péči o životní prostředí, má zpravidla levnější výrobky. Předpokládá se však, že z dlouhodobého hlediska se firmám investice do ochrany životního prostředí a celkový vstřícný přístup k ekologickým otázkám vyplatí. Na postupu je totiž také ekologické uvědomění lidí, především v – řekněme – ekologicky vyspělých státech, jako jsou střídavě skandinávské země, Německo, Nizozemí, Británie či Irsko. Lidé si prostě ekologickou kvalitou čím dál více považují a také ji více vyžadují, například prostřednictvím každodenní volby výrobků na trhu.

Přijímání právních i jiných opatření ve prospěch životního prostředí má pozitivní vliv na kvalitu života lidí, nemluvě o takřka fatálních otázkách přírodních zdrojů, biodiverzity, ozónové vrstvy či stability klimatu.

Daně a jiné páky

Martin Cullen, irský ministr životního prostředí, kulturního dědictví a regionální správy, na začátku irského předsednictví EU v lednu 2004 představil v Evropském parlamentu irský environmentální program. „Čistá ekonomika, kde ekologická a ekonomická agenda jdou ruku v ruce, je to nejdůležitější pro prosperitu Irska i Evropy,“ řekl Cullen. Podle něj také podnikům „zapojení ekologických principů do srdce jejich provozů jim umožní nechat ostatní za sebou.“ Mezi klíčové části programu pro životní prostředí Evropské unie zařadil ministr životního prostředí právě předsedající země, Irska, tzv. Lisabonskou agendu, Akční plán pro ekologické technologie, pohyb odpadu přes hranice, klimatické změny a především prosazování ekonomických nástrojů ke změně chování spotřebitelů. Lisabonská agenda představuje efektivnější využití energie a přírodních zdrojů, produkci méně odpadů a méně tlaku na životní prostředí.

S ekonomickými nástroji na ochranu životního prostředí má Irsko čerstvou dobrou zkušenost. Irsko zavedlo v březnu 2002 „zelenou“ daň z plastových sáčků a Irové začali platit za každý sáček 15 centů navíc. Během následujícího roku se spotřeba těchto obalů snížila o 90 %, jak oznámila většina obchodníků. Lidé začali sáčky používat opakovaně. Státní pokladna získala zavedením daně 9,6 miliónu eur navíc a investovala je do projektů na ochranu životního prostředí a likvidaci odpadů. Těm, kdo daň odmítají zaplatit, hrozí až desetiletý trest vězení a denní pokuta 127 000 eur.

Ostatně – i slavný evropský selfmademan a prototyp bohatého podnikatele Ingvar Kamrad, majitel obchodního řetězce s nábytkem IKEA, opakovaně užívá igelitové sáčky a veřejně to přiznává...

Bičem na povážlivé znečišťování skleníkovými plyny, na nadměrné čerpání přírodních zdrojů i ekologicky nevhodné spotřebitelské chování by mohla být ekologická daňová reforma – započítání dosud nezapočítávaných ekologických škod do cen produktů pomocí ekologických daní a zároveň snížení daní například z lidské práce. Bude ekologická daňová reforma hitem či vůdčím principem evropské environmentální politiky tohoto desetiletí? Uvidíme. Jako první se do této reformy pustily Švédsko, Finsko, Dánsko, Norsko a Nizozemí už v 90. letech.

Na začátku roku 2004 ekologickou daňovou reformu v různém rozsahu zavádělo jedenáct zemí z evropské patnáctky a Evropská unie se rozhodla daňové reformy zkoordinovat. Nejvíc půjde právě o zdanění energií. „Cílem je postupně napravit stav, kdy se ceny fosilních zdrojů skrytě dotují a obnovitelné zdroje energie mají proto potíže s konkurenceschopností,“ říká český exministr životního prostředí Martin Bursík.

Kromě závazných norem, které ukládají institucím i jednotlivcům povinnosti ve vztahu k životnímu prostředí, nabývají na důležitosti i tzv. dobrovolné nástroje ke zvýšení ekologické efektivity. Jedná se například o zavádění systémů environmentálního managementu a norem ISO 14 001 v podnicích a institucích nebo programy označování ekologicky šetrných výrobků neboli ekolabelingu, které může ovlivnit volbu na straně spotřebitelů. EU založila svůj vlastní jednotný systém ekologického označování v roce 1992. Český Národní program označování výrobků ochrannou známkou Ekologicky šetrný výrobek je s tímto evropským systémem harmonizován.

K ochraně životního prostředí se používají také dobrovolné dohody uzavírané zpravidla mezi podnikem či skupinou podniků na jedné straně a úřady nebo státem na druhé straně. Jejich zastánci věří, že to může být atraktivní alternativa k těžkopádnému a složitému legislativnímu procesu. Též se však objevuje názor, že tyto dohody mohou pouze falešně uklidňovat veřejnost, že podnik dbá o životní prostředí. Dobrovolné dohody by tedy měly být přístupné veřejnosti, která by měla mít možnost je kontrolovat.

Všeprostupující ekologie

Zřejmě za nejdůležitější v politice ochrany životního prostředí v Evropské unii se považuje princip integrace (je popsán v rámečku). Amsterodamská smlouva, která platí od roku 1999, ve svém 6. článku říká: „Požadavky ochrany prostředí musí být integrovány do formulací i realizace politik a aktivit společenství... zejména

s ohledem na dosažení udržitelného rozvoje.“ Z tohoto pohledu na evropskou politiku však vynikají rozpory, jejichž řešení se obtížně hledá.

Jeden krkolomný problém se jmenuje **Společná zemědělská politika**. Systém zemědělských dotací byl založen společně se vznikem Evropského hospodářského společenství v roce 1958, aby pomohl zajistit Evropě dostatek potravin. Byl to tehdy základní pilíř evropské integrace a malý zázrak: „Zemědělská výroba se během jedné generace třikrát zvýšila, přitom ubyly dvě třetiny zaměstnanců v oboru,“ říká se na www.evropska-unie.cz.

Posléze se ale stávala evropská zemědělská politika čím dál zřetelněji kontraproduktivní. Produkce se zvedala často na úkor životního prostředí. Zemědělství polyká polovinu rozpočtu EU, dotovaná nadprodukce trápí nejen bohaté Spojené státy, ale i rozvojové země, které nemají šanci proti takovým cenám se prosadit. „Právě uměle živená dotační politika byla z velké části odpovědná za nepříznivé trendy ve vývoji evropské venkovské krajiny a biodiverzity,“ soudí David Vačkář z Agentury ochrany přírody a krajiny ČR.

V roce 1992 došlo k první rozsáhlé reformě, která přesouvá stále rostoucí část zemědělského rozpočtu do podpory k přírodě šetrnějších forem zemědělství. Přesto zemědělská politika byla ještě na Světovém summitu o udržitelném rozvoji v roce 2002 v Johannesburgu tím máslem na hlavě Evropské unie, které jí bránilo v účinnějším vyjednávání. V roce 2002 přijali ministři zemědělství členských států EU opět prohlubující reformu Společné zemědělské politiky. Mezi její hlavní cíle patří mj. „zaměřit poskytovanou podporu tak, aby zemědělci byli odměňováni za služby v oblasti ochrany životního prostředí, bezpečnosti a kvality potravin a pohody zvířat“, jak se praví na internetových stránkách Delegace Evropské komise v České republice, dále „omezit pobídky, které vedou k poškozování životního prostředí a rozšířit pobídky k poskytování ekologicky šetrných služeb; poskytovat větší podporu tradičním způsobům a přírodním systémům hospodaření; udávat tón na mezinárodních jednáních o obchodu se zemědělskými produkty jako představitel moderní zemědělské politiky, která je přínosem pro mezinárodní obchod a rozvojové země“. Členské země si ovšem i pro další období vyjednaly spoustu výjimek...

Dobrou zprávou je, že biozemědělství je nyní na vzestupu v mnoha evropských (i neevropských) zemích. Může přirozenou tržní cestou za jistých podmínek podněcovat lepší ekologické kvality i v rámci konvenčního hospodaření. Jiná otázka naší doby – co a jak s geneticky upravenými organismy a potravinami – stále vyvolává spíš rozpaky. Kompromisem, řešením přinejmenším pro nejbližší dobu, může být to, že Evropská komise přijala systém k zajištění přesné identifikace GMO zvláštním kódem na všech produktech, které tento GMO obsahují.

V roce 1995 definovala Evropská unie v tzv. Bílé knize o **energetické politice** tři základní cíle: konkurenceschopnost, bezpečnost dodávek energie, ochrana životního prostředí. Upřesnění těchto cílů přinesla tzv. Zelená kniha o strategii bezpečného zásobování Evropy energií z listopadu 2000. Mimo jiné volá po zdravé konkurenci na evropském energetickém trhu a po diverzifikaci zdrojů. Ochrana životního prostředí a boj proti změně klimatu nabývají na významu v souvislosti s přijetím Kjótského protokolu. A tak Evropská unie vyhláší jako jeden z číselných cílů dosáhnout do roku 2010 podíl obnovitelných zdrojů 12 %. Na postupu je také řízená liberalizace energetického trhu, která by měla mj. podněcovat efektivnější zhodnocování primárních energetických zdrojů na straně výrobců a umožňovat spotřebitelům volbu „zelené“ energie. Podle časopisu Lobby výroba energie ve vodních a větrných elektrárnách hraje výraznější roli v Rakousku (66 % vlastní spotřeby elektřiny), Švédsku (46 %), Portugalsku (38 %), Finsku (19 %), Itálii (17 %) a Španělsku (17 %). Obecně však stále dominuje výroba elektřiny z neobnovitelných zdrojů.

Při přípravě další postkjótské konference v Bonnu 2004 vyzvalo šest set delegátů ze 45 zemí Evropskou unii, aby převzala vedoucí roli ve světě ve snaze zvýšit podíl energie vyráběné z obnovitelných zdrojů. V té souvislosti „německý ministr životního prostředí Jürgen Trittin požadoval přijetí takových opatření, jež by zajistila, že oteplování klimatu do konce 21. století nepřesáhne dva teplotní stupně,“ oznámila ČTK v lednu 2004.

Tato přání poněkud podřívají zprávy o tom, že Evropské unii se přestává dařit snižovat emise skleníkových plynů. I to je nejspíš důvodem, proč se poněkud hatí také naděje na ústup od jaderné energetiky. Trend k uzavírání starých a nebudování nových jaderných elektráren, který se v posledních letech zdál nepochybný

zvláště díky razantnímu postupu Německa, se najednou zakymácel. V lednu 2004 přišla z Bruselu zpráva, že poslanci Evropského parlamentu schválili tzv. jaderné směrnice, které mají atomovým elektrárnám umožnit získávat unijní finance. Kritici tvrdí, že prioritou by mělo být financování rozvoje nejaderných alternativních zdrojů energie. Rakouská poslankyně Marialiese Flemmingová to označila za krok zpět.

A co se mezitím děje mimo bruselské kanceláře? Například v Německu vznikla v roce 2001 solární bundesliga. Je to soutěž obcí či městských částí ve vybavování solárními zdroji energie. V prvním roce solární bundesliga registrovala 6 obcí, v roce 2003 už 560 sídel a 240 obecních či městských částí. Mistr solární bundesligy, bavorský Schalkham, drží prvenství výsledkem 1,2 m² plochy solárních kolektorů na jednoho obyvatele. Tamní radnice už několik let nakupuje ve velkém se slevou solární kolektory, a pak je bez zisku prodává dál občanům.

Společnou politiku se snaží EU utvářet i v oblasti **dopravy**. Jak postupuje integrace, rozšiřuje se obchodní výměna a sílí potřeba investovat do dopravní infrastruktury a zavádět společná pravidla. „Dopravní sektor pohlcuje v zemích Unie až 40 procent veřejných investic, jeho fungování ovlivňuje mnoho dalších sfér a zvláště velký vliv má na regionální rozvoj, životní prostředí, utváření krajiny, spotřebu energie,“ dovíme se na www.euroskop.cz. Zvládnout silniční, železniční, leteckou a lodní dopravu je nejspíš ještě složitější úkol než zvládnout energetiku.

Máme ještě asi v dobré paměti, jak evropské politiky k činům vybudila havárie tankeru Prestige na podzim 2002. Rychle pak dohodli přísnější pravidla provozu. Menší publicitu mělo varování ekologických organizací, že plánovaná transevropská síť dopravní infrastruktury ohrožuje přírodu zejména v nově přístupujících zemích. Evropské dopravní sny se střetávají s velkorysým projektem ochrany biodiverzity Natura 2000. Ekologické organizace volají po důsledném posuzování ekologických a sociálních dopadů plánovaných dopravních sítí. Zatím se zdá úspěšnější tendence těmto plánům přidělovat spíš výjimky, prosadit je za každou cenu. Zároveň však Evropská komise hledá, jak financovat například projekty na dopravní překonání Alp, Pyrenejí či Baltského moře, jak zavést jednotný systém elektronického mýtného.

Za nejrozsáhlejší evropskou iniciativu za rozšíření udržitelné dopravy označila evropská komisařka pro životní prostředí Margot Wallströmová Evropský týden mobility. Koncepce podpory udržitelné mobility se prosazuje proti poněkud negativně vyznívajícím Evropskému dni bez aut; místo prostého odporu k autům hledání a otevírání variant. Má napomáhat ke snížení užívání osobních aut ve prospěch veřejné dopravy.

Zdá se však, že udržitelnou dopravu mohou v Evropě úspěšněji než shora prosazovat zdola jednotlivé obce a města. Mnohde přicházejí s vlastní iniciativou. Magistrát italského Janova, důležité dopravní křižovatky s významným přístavem a mezinárodním letištem, odstartoval v březnu 2003 projekt zavedení distribuce zboží do historického centra města s nízkým dopadem na životní prostředí. Projekt MERCI (Ecological Mobility Resource for the City) je založen na použití nákladních aut na elektrický pohon, která nabírají zboží, jež je zasíláno do města, v tzv. centru výměny, které je soukromým majetkem. Tam se kóduje a údaje se vloží do řídicího systému, optimalizuje se výběr a nakládka na vozidlo, pořadí vozidel i trasa. Nepřetržitě zpracování dat využívá telekomunikační infrastrukturu. Mimo jiné systém MERCI umožňuje i zkvalitnit služby ve městě.

Tolik příklady ze tří sektorů, jak složité je hledání cesty k začlenění ekologických hledisek do postupující evropské integrace.

Participativní demokracie

Integrace je na Starém kontinentu na postupu nejen v ekonomice, propojování infrastruktury, v legislativě a jinde, ale určitě se dá říct, že také v oblasti občanské a lidské. Propojují se pracovní trhy, zintenzivňuje se výměna vzdělání. Ačkolí se daleko častěji hovoří o odtažitě bruselské byrokracii a něco na tom asi bude, sílí zároveň procesy účasti občanů na veřejné správě a na vládnutí (angl. governance).

Významnou kodifikaci a podporu vytváření participativní demokracie představuje zejména v oblasti životního prostředí Aarhuská úmluva, která vznikla na půdě Evropské hospodářské Komise OSN v roce 1998. Vstoupila v platnost 30. října roku 2001. Na www.unece.org/env/pp/ctreaty.htm je možné sledovat postup ratifikace. Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, jak zní její plný název, je významným mezinárodněprávním nástrojem podporujícím další

rozvoj evropské občanské společnosti. Má ovšem širší, přímo globální dopad. Přiznává občanům následující práva týkající se životního prostředí: právo vědět, právo účastnit se a právo na přístup k právní ochraně.

„Aarhuskou úmluvu signovala Česká republika v červnu 1998, do konce roku 2003 ji v podstatě implementovala řadou zákonů. Sledovala přitom především harmonizaci s právem EU – téměř žádné „nadstandardní“ prvky práva na informace a účasti veřejnosti v rozhodovacích procesech nebyly prosazeny. Vlastní ratifikace Aarhuské úmluvy byla pozdržena – teprve v prosinci 2003 ji projednával parlament. Řada nově připravených zákonů tak její principy neodráží,“ konstatuje se v multimediální vzdělávací pomůcce Green Pack.

Krev komisařky Walströmové

Na sklonku roku 2003 doktor Vyvyan Howard z Bruselu veřejnosti oznámil, že v krvi evropské komisařky pro životní prostředí Margot Wallströmové se zjistilo celkem 28 chemických látek, které by tam být neměly. Komisařka Walströmová společně se 155 dalšími Belgičany a Brity dobrovolně podstoupila vyšetření, aby se ukázalo, jak znečištění životního prostředí ovlivňuje lidské tělo. V krvi některých se našlo až 49 cizorodých chemikálií.

Mezi látkami zjištěnými v krvi komisařky byl už třicet let zakázaný pesticid DDT, ještě jedovatější DDE a zákeřné polychlorované bifenyly. Tyto látky se pomalu hromadí v lidském těle, ukládají se v tuku a játrech, ovlivňují srdce, mozek, kůži či imunitní systém, ale také děti v těle matky. Podle doktora Howarda mohou rozdílné dávky pesticidů obsahujících PCB odlišit i tak blízké jedince, jako jsou dvojčata. To, které z matčina těla získá více PCB, bude prý účinnější a sexuálně méně vyrovnané než druhé. Těžko si představit záludnější zbraň. V krvi každého z nás se skrývají informace o stavu životního prostředí...

Informace, zvláště ty veřejně zjevené, jsou jedním z klíčových faktorů pro rozhodování o životním prostředí. V posledních deseti letech nastal prudký rozvoj v uspořádávání informací o životním prostředí. Začaly se používat indikátory jeho stavu. Patří mezi ně například měrné emise znečišťujících látek, produkce komunálního odpadu, spotřeba dusíkatých hnojiv, podíl plochy chráněných území ve státě a podobně. Užívá se však také třeba index lidského rozvoje, který se stává uznávaným doplňkem hlavního ekonomického indikátoru – HDP. Indikátory a jejich užívání se dál vyvíjí. Mezinárodní srovnání pomocí indikátorů nabízí například internetové stránky MŽP ČR www.env.cz.

Obsáhlým hodnocením životního prostředí v Evropě se zabývá Evropská agentura pro životní prostředí v Kodani (<http://www.eea.eu.int>), která patří mezi významné evropské instituce, ale udržuje si určitou nezávislost. Česká republika je členem EEA už od roku 2002, a má proto přístup k jejím informacím a vybavení.

Česká republika, 1. květen 2004

„Kapitola Životní prostředí patří k nejnáročnějším oblastem komunitárních předpisů vzhledem k jejich rozsahu a náročné implementaci. Aby se ČR stala plnohodnotným členem EU, musí splnit soubor asi 300 právních norem,“ říká se na oficiálních stránkách MZV ČR. Směrnice, nařízení či rozhodnutí určují požadavky na snížení emisí do vod a ovzduší, na nakládání s nebezpečnými látkami, požadavky na kvalitu výrobků, ochranu přírodního bohatství, demokratizaci rozhodovacích procesů apod. Právní úprava směřující k ochraně životního prostředí a prosazování udržitelného rozvoje se přitom v Evropské unii neustále rozšiřuje. Ročně EU přijímá kolem 30 až 50 nových právních předpisů či novelizací.

Česká republika na poslední chvíli sahá po stavu legislativní nouze, aby se vypořádala i s přijetím nečekaně Parlamentem odmítnuté novelizace zákona na ochranu přírody, jež má umožnit přijetí Natury 2000. Není celkem pochyb, že nakonec „se to nějak udělá“, protože Evropa si zakládá na dodržování pravidel a nebude-li Natura 2000, nebudou stamilióny eur pro ČR. „Žádosti o finanční podporu z Kohezního, strukturálních a některých dalších fondů EU musí obsahovat závazné potvrzení, že projekt nebude mít negativní vliv na lokality soustavy Natura 2000,“ upozorňuje v lednu 2004 MŽP ČR.

Unie mezitím však pádí dál. V lednu 2004 Evropská komise učinila další krok vpřed při zavádění sítě chráněných území Natura 2000, když schválila seznam 959 přírodních lokalit v horských oblastech Alp, Pyrenejí, Apenin a Skandinávského poloostrova a seznam ohrožených druhů zvířat a rostlin, které tam žijí.

Zhodnocení české přípravy na vstup do EU se z hlediska životního prostředí obvykle odbývá především kvantitativním shrnutím implementované legislativy. „Implementační plán pro oblast Životní prostředí byl podruhé aktualizován a schválen usnesením vlády č. 15/2003. Tento dokument obsahuje detailní informace o požadavcích vyplývajících ze všech předpisů ES v oblasti životního prostředí, které budou v ČR prostřednictvím národní legislativy prováděny,“ praví poslední publikovaná Zpráva o životním prostředí České republiky 2002. Oba zmíněné dokumenty jsou k dispozici na www.env.cz.

Přístupová vyjednávání v kapitole životního prostředí uzavřela ČR úspěšně už v létě 2001. Z původně žádaných přechodných období pro více oblastí Unie přistoupila jen na tři: Odkládá se naše povinnost dostát evropským normám v budování čistíren odpadních vod v menších sídlech do roku 2010, v oblasti nakládání s obaly a obalovými odpady smíme cílových procent recyklace dosáhnout až v roce 2005 a dvě velké provozovny smějí ještě do roku 2007 znečišťovat vzduch oxidy síry více, než povolují evropské limity. Přes velkou náročnost přípravy systému chráněných území Natura 2000 neprošla v evropských institucích žádost o odklad. Je to myšleno pro dobro naše i evropské; předpokládá se, že po vstupu do Unie bude tlak na mnohé dosud zachovalé vzácné součásti přírody v přístupujících zemích spíš stoupat, bude zájem rozvíjet, budovat, stavět... Paradoxně, jak už o tom byla řeč, i tady s sebou přináší výjimky evropská potřeba perfektní infrastruktury.

V okamžiku našeho vstupu do Evropské unie jsou tu ještě další odlišnosti mezi námi a integrovanou západní Evropou, které si zaslouží povšimnutí.

Produkujeme méně zbytečných obalů a odpadů, méně intenzivně zatím konzumujeme. Bezpochyby v tomto směru vstup do Evropy přinese spíš protienvironmentální tendence. Podobně je to s využíváním umělých hnojiv a pesticidů v konvenčním zemědělství; západní Evropa je méně šetrná. Tlak je a bude na nové stavby dálnic a dalších objektů, možná dál zhoustne i soukromá doprava a ubude další naší dosavadní výhody – veřejné dopravy.

Naopak propojení s evropskou energetickou politikou by nám snad mohlo pomoci díky liberalizaci, podpoře alternativních zdrojů a také cílenému tlaku na snižování energetické náročnosti. Naše energetická náročnost a podíl vypouštěných skleníkových plynů na hlavu není nic k chlubení, přestože díky shodě historických okolností – propadu ekonomiky počátkem 90. let – na rozdíl od „zbytku“ Evropy nemáme potíže s naplněním požadavků Kjótského protokolu.

Je možné spekulovat, že Česká republika by lépe udělala, kdyby hned od počátku transformace k tržní demokracii přijala preventivní přístup namísto dodatečného nasazování filtrů na konci výrobních cyklů. Možná by naše životní prostředí na tom bylo ještě lépe, než je náš současný vesměs evropský průměr. Hlavně by to ale nejspíš bylo levnější. Historie se však přepisovat nedá.

Co dál, evropské Česko?

Nyní už ovšem i v Česku najíždějí největší výrobní podniky na prevenci. V době přípravy českého zákona o IPPC vcelku přivítal tento princip jako dobrou příležitost (u níž však záleží na provedení) bývalý generální ředitel Jihočeských papíren, odborník na průmysl a ekologii Josef Zbořil. Podle něj evropská směrnice o IPPC znamená hodnocení nákladů a přínosů pro ochranu životního prostředí i efektivitu využívání energií a surovin. Oceňoval, že proces je „komplexní, interaktivní a předjímá možnosti kompromisních řešení, poněvadž zdůrazňuje kvalitu ochrany životního prostředí jako celku. Přitom se posuzují nejen účinky po dobu výstavby a provozu, ale i způsoby předcházení havárií a konečně i způsob likvidace po ukončení podnikatelské činnosti. Vydávání povolení provozu je delegováno na co nejnižší místní úroveň... Vyžaduje co nejširší dialog mezi zainteresovanými aktéry.“ Zákon o integrované prevenci znečištění, který ukládá a zároveň umožňuje velkým podnikům najít optimální přístup k ochraně životního prostředí, umožňuje najít nejlepší dostupné technologie, platí v České republice od začátku roku 2003 a dotčené podniky dostaly čas do konce října 2007, aby zavedly odpovídající ekologicky šetrné technologie.

Sociálně zajímavý pohled na silný environmentální „tah“ Evropské unie přinesla studie Světového fondu pro ochranu přírody (WWF), na níž se jako partnerská organizace podílelo i české Hnutí Duha. Podle této studie (www.panda.org/downloads/europe/rappsummarytot.pdf) může čistá energie, jako jsou větrné elektrárny, solární kolektory a spalování biomasy či bioplynu vytvořit jen v České republice na 60 000 nových pracovních míst.

Souhrnně řečeno, přibližování k Evropě a přijímání jejích psaných i nepsaných environmentálních norem nám pomohlo během 15 let demokratického vývoje dostat životní prostředí ze stavu místy katastrofálního zhruba na evropský průměr. České ekologické povědomí však stále za evropským standardem pokulhává. Dovezli jsme se znova na start. Dále se od nás bude očekávat více pochopení souvislostí, více ekologického vzdělání, více kreativity.

Řečeno ještě jednou s Petrem Jehličkou na www.integrace.cz v roce 2001 obecně o přistupujících zemích, „přistupuje se k této problematice především z úzce „technického“ hlediska – širší politický význam environmentální politiky pro proces evropské integrace uniká pozornosti... Budou v rámci rozšířené Unie vystupovat aktivně a přicházet s vlastními iniciativami, nebo se spokojí s pasivní rolí příjemců politiky, na jejíž přípravě se budou podílet jen minimálně? Mají vůbec nové země v oblasti politiky životního prostředí připravené priority a postintegrační strategii?

Odpověď na tyto otázky se pokusily ve společném projektu najít čtyři české nevládní organizace – Ústav pro ekopolitiku, Zelený kruh, Společnost pro trvale udržitelný život a Hnutí Duha. Cílem projektu bylo podnítit veřejnou diskusi a hledat přednostní české hodnoty v širším kontextu zájmů Evropské unie. Prvním zajímavým výstupem tohoto projektu byly odpovědi předních českých odborníků, kteří pracují v oblasti životního prostředí na otázku: Jaké národní zájmy by měla ČR přednostně v EU prosazovat při formování společné evropské politiky životního prostředí a udržitelného rozvoje. Sešlo se množství různorodých zajímavých odpovědí, které jsou přístupné na <http://www.czp.cuni.cz/stuz> v Evropském environmentálním občasníku 3/2003.

Hana Kolářová

Autorka děkuje za laskavou pomoc při přípravě tohoto článku Doc. JUDr. Evě Kružilkové, CSc., z Ústavu pro ekopolitiku v Praze.

Základ tohoto textu vznikl v únoru 2004 a vyšel v Bedrníku 2/2004. Obsahuje pracovní verzi poznámek pod čarou s některými dalšími zdroji informací. Na http://www.pavucina-sev.cz/pdf/bedrnik_brezen_2004.pdf najdete ilustrace k textu, další články k tématu, včetně didaktických a návodných. Bedrník, časopis pro ekogramotnost, je určen především pro učitele, ale i další zájemce o udržitelný rozvoj, životní prostředí a příbuznou tematiku.