

UNIVERZITA PALACKÉHO V OLOMOUCI

Filozofická fakulta

Katedra politologie a evropských studií

Bc. Barbora Ulrychová

**Vliv environmentální politiky Evropské unie na Českou
republiku**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: Doc. Dan Marek, Ph.D., M.A.

OLOMOUC 2014

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracovala samostatně na základě uvedených pramenů a literatury.

V Olomouci 10. prosince 2014

Barbora Ulrychová

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala Doc. Danu Markovi, Ph.D., M.A. za vedení práce, cenné rady a doporučení, které byly velmi nápomocné při vypracování této diplomové práce.

OBSAH

ÚVOD	6
1. Sociální konstruktivismus	16
1.1. Vývoj teorie konstruktivismu.....	16
1.2. Základní teze sociálního konstruktivismu v oblasti mezinárodních vztahů	19
1.3. Základní typy a klasifikace sociálního konstruktivismu.....	20
1.4. Sociální konstruktivismus ve výzkumu evropské integrace.....	23
1.4.1. Sociální učení, sociální interakce a socializace.....	24
1.5. Kritika sociálního konstruktivismu	28
2. Environmentální politika.....	31
2.1. Počátky a vývoj environmentální politiky.....	31
2.1.1. Mezinárodní konference o životním prostředí.....	33
2.2. Struktura environmentální politiky	36
2.3. Vývoj politiky životního prostředí v Evropské unii.....	38
2.3.1. Obecné zásady environmentální politiky v Evropské unii	42
2.3.2. Základní rámec environmentální politiky v Evropské unii	42
3. Vývoj politiky životního prostředí v České republice	45
3.1. Historie vývoje environmentální politiky v České republice	46
3.2. Vývoj české environmentální politiky od roku 1998 po vstup do Evropské unie	47
3.2.1. Národní program přípravy České republiky na členství v Evropské unii.....	48
3.2.2. Hodnocení Evropské komise.....	51

3.2.3. Vstup České republiky do Evropské unie	53
3.3. Politika životního prostředí v České republice po roce 2004	54
3.3.1. Implementace evropské politiky životního prostředí a řízení pro nesplnění povinnosti	57
4. Zhodnocení vlivu Evropské unie na vývoj environmentální politiky v České republice z pohledu teorie konstruktivismu.....	61
ZÁVĚR.....	64
PRAMENY A LITERATURA	69
Prameny.....	69
Literatura	72
Abstrakt.....	77
Abstract.....	78

ÚVOD

Výrazné změny v oblasti environmentální politiky se v České republice začaly uskutečňovat spolu s pádem komunistického režimu v roce 1989. Kritický stav životního prostředí na konci osmdesátých let, který byl způsoben převážně strukturou ekonomiky a velkou koncentrací těžkého průmyslu, se nejvíce projevoval zhoršenou kvalitou ovzduší. Stát, jako vlastník průmyslových podniků, zároveň nedokázal účinně provádět kontrolu nad dodržováním legislativy týkající se životního prostředí. Díky postupnému zavádění principů tržní ekonomiky a vzniku nových institucí, mezi které patřilo také Ministerstvo životního prostředí České republiky, se environmentální politika v průběhu 90. let dostala do popředí zájmu (Ritschelová et al. 2003: 77–81). Značný vliv na vývoj environmentální politiky mělo zahájení jednání o přistoupení k Evropskému společenství, kterým byla spuštěna první vlna přejímání evropské legislativy.

Tato diplomová práce se bude zabývat vývojem české politiky životního prostředí v období od počátku přístupových jednání v roce 1998, kdy probíhala transpozice environmentálního *acquis communautaire* do českého právního řádu, s výrazným mezníkem v roce 2004, ve kterém se Česká republika, spolu s dalšími devíti zeměmi střední a východní Evropy, stala členským státem Evropské unie, do roku 2012, kterým končí platnost Šestého akčního programu pro životní prostředí. Změny v oblasti zkoumané politiky probíhaly již před oficiálním zahájením přístupových jednání. Rokem 1998 ale vliv Evropské unie vzrostl a harmonizace české legislativy s unijní, jako podmínka přijetí, dávala Unii možnost účinněji dohlížet na probíhající změny. Časové ohraničení práce rokem 2012 bylo zvoleno především z důvodu dostupnosti informací o vývoji environmentální politiky na území České republiky i Evropské unie. Toto vymezení

práce umožní srovnání způsobu, kterým Česká republika přistupovala k transpozici environmentální legislativy nejprve jako kandidátská země a následně jako členský stát Evropské unie. Na druhou stranu také na příkladu České republiky poskytne možnost pozorovat, jakými způsoby může Evropská unie pomáhat formovat oblast environmentální politiky u zemí, které o vstup usilují a stávajících členů.

Téma práce, zabývající se vlivem environmentální politiky Evropské unie na Českou republiku, bylo zvoleno s ohledem na to, že politika životního prostředí patří k jedné z nejmladších, a to jak v evropském prostředí, tak i na území České republiky. Je to zároveň politika, která se neustále dynamicky vyvíjí a je nucena reagovat na současné výzvy a limity životního prostředí. Z tohoto důvodu se jeví jako vhodný předmět výzkumu. Mezinárodní spolupráce v environmentální oblasti je důležitým předpokladem pro její úspěšné fungování, zároveň je ale potřeba ji koordinovat s nižšími celky a dalšími subjekty, které mohou mít na životní prostředí vliv. Přístup teorie sociálního konstruktivismu ke zkoumání evropské integrace, využívání logiky vhodnosti a hlavně proces sociálního učení poskytují příhodný teoretický rámec k výzkumu vlivu, který má Evropská unie na kandidátské země i na členské státy nejen v environmentální oblasti.

Z metodologického hlediska bude tato případová studie zpracována převážně empiricko - analytickým přístupem. Bude zkoumán vliv, který Evropská unie měla na utváření environmentální politiky v České republice v době, kdy byla kandidátským státem a jaké změny v této oblasti proběhly po vstupu do Evropské unie. Analyzován bude také vývoj obou subjektů v daném časovém rozmezí z pohledu sociální konstrukce reality a procesu sociálního učení. Zároveň bude pro určité části, především kapitoly týkající se

teorie sociálního konstruktivismu a základního vymezení environmentální politiky, využita metoda deskriptivní, pomocí které budou představena některá podstatná fakta z obou oblastí.

Výzkumné otázky, hypotézy a cíle práce

Cílem této diplomové práce je analyzovat, do jaké míry ovlivnil vstup České republiky do Evropské unie utváření vlastního právního řádu v oblasti životního prostředí. Dotkne se také otázky, jakým způsobem probíhalo přejímání legislativy v předvstupním období a zda byly splněny cíle, kterých mělo být v tomto období dosaženo, případně z jakého důvodu k jejich splnění nedošlo. Dále bude analyzováno, jaký vliv na tento proces měl samotný vstup do Evropské unie. Jestli, a případně do jaké míry, se po roce 2004 změnil vztah České republiky k environmentální politice. V období mezi lety 2004–2012 bude zkoumáno, jak probíhala implementace nově vznikajících právních předpisů týkajících se environmentální politiky a do jaké míry se ve sledovaném období politika životního prostředí v České republice reálně změnila.

Práce se postupně pokusí odpovědět na tyto tři výzkumné otázky:

Byl vývoj, kterým Česká republika v oblasti environmentální politiky mezi lety 1998 a 2012 prošla, ovlivněn vstupem do Evropské unie, nebo by ke změnám docházelo i na základě přizpůsobování se nově se objevujícím výzvám v oblasti životního prostředí?

Jakým způsobem ovlivňoval formování politiky životního prostředí v České republice proces sociálního učení?

Jak efektivně probíhala v České republice implementace právních předpisů Evropské unie v environmentální oblasti?

Na základě těchto výzkumných otázek byla stanovena následující hypotéza:

Změny v oblasti politiky životního prostředí, k nimž v České republice docházelo v období mezi lety 1998 a 2012, byly výrazně ovlivněny procesem sociálního učení, který napomohl ve sjednocování národní environmentální politiky s evropskou.

Členění práce

Práce bude pro přehlednost rozčleněna do čtyř kapitol. V první kapitole bude prezentován sociální konstruktivismus, který představuje teoretický rámec pro následnou analýzu. Bude zde stručně nastíněn vývoj dané teorie v rámci společenských věd, stejně tak významní autoři a díla, která se konstruktivismem zabývají, a také to, jak různé proudy, existující v rámci konstruktivismu, přistupují ke způsobu zkoumání společenských věd. Poté se kapitola podrobněji zaměří na to, jakým způsobem teorie konstruktivismu přispěla ke studiu evropské integrace a jakou roli v této oblasti hraje proces sociálního učení.

Druhá kapitola upřesní základní principy, definice a cíle environmentální politiky (politiky životního prostředí) a připomene významné konference v této oblasti, které ovlivnily její další směřování. Dále se stručně zmíní o počátcích environmentální politiky v Evropské unii a jejím postupném vývoji a plynule naváže obdobími platnosti Pátého a Šestého akčního programu pro životní prostředí, jež pokrývají časové vymezení této diplomové práce.

Třetí kapitola se zaměří na změny, které proběhly v oblasti environmentální politiky mezi lety 1998 a 2012. Nejdříve budou ve zkratce uvedeny souvislosti, ve kterých se environmentálními otázkami začala více zabývat česká politická scéna. Dále bude

kapitola rozdělena do dvou částí, kdy je jako mezník stanoven vstup České republiky do Evropské unie, 1. květen 2004. V první podkapitole budou analyzovány změny v oblasti politiky životního prostředí, které bylo nutné provést, aby český právní řád splňoval podmínky environmentálního *acquis*. Druhá podkapitola se zaměří na to, jak se česká environmentální politika vyvíjela po vstupu do Evropské unie a jaké priority si v tomto období stanovila. Zhodnotí, jakým způsobem dále implementovala unijní legislativu a zda plnila své závazky vůči unii v této oblasti, případně kdy nedokázala včas reagovat na vývoj evropské legislativy. Zároveň bude v této kapitole zkoumán postoj různých subjektů, mezi které patří například vládní instituce, politické strany, nestátní neziskové organizace, vědecké instituce nebo územně samosprávné celky, k vývoji politiky životního prostředí a případně i jejich vliv na přijímání legislativy v environmentální oblasti.

V poslední, čtvrté, kapitole bude otázka vlivu evropské politiky životního prostředí na Českou republiku zhodnocena z pohledu teorie konstruktivismu. Jakými principy se řídila transpozice environmentálního *acquis* a jak probíhaly přípravy na vstup do Evropské unie. Bude zde zhodnoceno i to, jak se poté nový členský stát zvládl adaptovat na spolupráci v rámci integrované politiky.

Analýza literatury

Zdroje, ze kterých bude tato diplomová práce vycházet, je možné rozdělit do tří oblastí. Nejprve to jsou zdroje zabývající se teorií sociálního konstruktivismu a významem konstruktivistického přístupu v rámci evropské integrace. Další se věnují environmentální politice, jejímu vývoji a principům, poskytují informace o jejím fungování a směřování v obecném a celosvětovém měřítku. Třetí skupinu pak tvoří zdroje, které se zaměřují na vývoj a fungování

politiky životního prostředí v rámci Evropské unie a jejích členských států, tedy i České republiky, a to, jakým způsobem Evropská unie v této oblasti jednotlivé státy ovlivňuje v období přístupových jednání i po přistoupení.

Ve všech třech oblastech existuje dostatečné množství českých i cizojazyčných zdrojů. Témata sociálního konstruktivismu, jako jedné z v současnosti nejvýraznějších teorií v rámci evropského integračního procesu i environmentální politiky, která v dnešní době představuje jednu z nejrychleji se rozvíjejících politik, jsou z různých pohledů zkoumána mnohými autory.

Teorie sociálního konstruktivismu je v literatuře, ať už české nebo zahraniční, zpracována v hojně míře. Knihou z českého prostředí, která se konstruktivismem ve spojitosti s evropskou integrací zabývá, je publikace *Teoretické a metodologické problémy evropské integrace* Vlastimila Fialy a kolektivu autorů. V kapitole *Současné neracionalistické evropské integrační teorie* poskytuje informace o vývoji a principech konstruktivistické teorie i možnosti aplikace tohoto teoretického konceptu v rámci evropské integrace. Základní vhled do této teorie poskytla také kapitola věnovaná sociálnímu konstruktivismu v knize Petra Kratochvíla *Teorie evropské integrace*. Zahraničními publikacemi, ze kterých práce v této oblasti vychází, jsou především článek významného autora v rámci teorie sociálního konstruktivismu Alexandra Wendta *Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics* a také část věnovaná tomuto tématu v knize Karen Mingst *Essentials of International Relations*.

Významnou zahraniční prací, ve které je aplikace sociálního konstruktivismu na evropský integrační proces podrobně zpracována, je sborník prací, který editovali Thomas Christiansen,

Knud Erik Jørgensen a Antje Wiener *The Social Construction of Europe*. Příspěvky, které tvoří obsah tohoto sborníku vydaného v roce 2001, byly původně studiemi pro *Journal of European Public Policy* z roku 1999. Jsou zde zastoupeny různé pohledy a přístupy, které lze v rámci konstruktivismu k evropské integraci zaujmout, včetně názorů vůči tomuto teoretickému směru kritických, od významných autorů v oblasti mezinárodních vztahů, například Andrewa Moravcsika, Jeffreyho Checkela, Antje Wiener a dalších. Články představují velmi přínosný zdroj informací k tomuto tématu. Jeffrey Checkel poté obhajuje konstruktivistický přístup k evropské integraci i ve working paperu *Constructivist Approaches to European Integration*.

Významem sociálního konstruktivismu jako teorií evropské integrace se v českém prostředí zabývá článek Jana Karlase *Globalizace, identita a evropská integrace - Evropa jako globální aktér*. Za jeden ze zásadních přístupů k procesu evropského sjednocování ho označuje také text *Teorie mezinárodních vztahů a evropská studia* autora Ondřeje Císaře.

Zkoumání změn environmentální politiky i samotného životního prostředí je v současné době v odborné literatuře věnován značný prostor. K tomuto tématu je třeba zmínit publikaci editovanou Václavem Mezřickým *Environmentální politika a udržitelný rozvoj*, která toto téma podrobně zpracovává od vysvětlení základních pojmů a jevů, které politiku životního prostředí ovlivňují, až po konkrétní právní, ekonomické a mezinárodní souvislosti. Dalším zdrojem, který se tématu environmentální politiky věnuje a poskytuje přehledné informace o jednotlivých principech uplatňovaných v této oblasti a jejím vývoji jak celosvětově, tak i v evropském a českém měřítku, je kniha kolektivu autorů *Úvod do politiky životního prostředí*.

Na to, jakým způsobem dokáže nastavení evropské politiky životního prostředí ovlivnit také státy, které nejsou členy Evropské unie, se zaměřují články *Transmitting Environmentalism? The Unintended Global Consequences of European Union Environmental Policies* autorky Carolyn Dudek a *External Dimension of European Environmental Policy: An Analysis of environmental treaty ratification by third states* od Kaie Schulze a Jale Tosuna.

Otázkou, jaký vliv měla Evropská komise na kandidátské země v době přístupových jednání, se zabývá článek *The Eastern Enlargement of the European Union and Environmental Policy: Challenges, Expectations, Speed and Flexibility* autorů Alexander Carius, Ingmar von Homeyer, Bär Stefani, který zmiňuje i změny v oblasti environmentální politiky. Konkrétněji se vývojem této politiky v době přístupových jednání zabývá text Georgese Kremlise a Jana Dusíka *The Challenge of the Implementation of the Environmental Acquis Communautaire in the New Member States*, který také poskytuje srovnání přístupu k implementaci evropské legislativy v oblasti politiky životního prostředí starých a nových členských států. Dále se problematikou životního prostředí kandidátských zemí zabývá kapitola Briana Slococka „*Whatever happened to the environment? environmental issues in the eastern enlargement of the European Union*“ z knihy věnující se východnímu rozšíření Evropské unie, editované Karen Henderson *Back to Europe: Central and Eastern Europe and the European Union*. Zmiňuje zde následky bývalých režimů v oblasti životního prostředí a poté podrobněji rozebírá změny, ke kterým došlo v době, kdy státy procházely přístupovým procesem. Změnám, ke kterým došlo v zemích střední a východní Evropy pod vlivem Evropské unie se věnuje také kapitola *The Europeanization of Environmental Policy in Central and Eastern Europe* Liliány Adonové v knize *The Europeanization of Central and*

Eastern Europe editované Frankem Schimmelfennigem a Ulrichem Sedelmeierem.

V této oblasti pak práce dále vychází ze zdrojů, které se zabývají vývojem politiky životního prostředí konkrétně v České republice. Základním principům, aktérům a fungování environmentální politiky se věnují autoři working paperu Mezinárodního politologického ústavu Masarykovy univerzity *Politika životního prostředí v ČR: aplikace konceptů analýzy policy* Iveta Frízlová, Otto Mertens, Jana Strohalmová, a Isabela Tomanová. Raným vývojem politiky životního prostředí, jejím nastavením, problémy a výzvami se zabývá článek Ladislava Mika, Heleny Čížkové a Evy Kružíkové *Environmental Enforcement in the Czech Republic: The EU Pre-Accession Phase*, který byl součástí konference Fifth International Conference on Environmental Compliance and Enforcement. Podobně zaměřené jsou i publikace Ministerstva zahraničních věcí České republiky *Česká republika v hodnocení Evropské komise 1999 a Agenda 2000*, které také obsahují části věnované životnímu prostředí. Implementaci environmentální politiky před vstupem i po vstupu České republiky do Evropské unie se věnuje též kapitola z knihy Dana Marka a Michaela Bauna *Česká republika a Evropská unie*. Touto tematikou se zabývá také článek od týchž autorů *Implementace environmentální politiky EU v České republice: problémy s dodržováním práva?* Vývoj, cíle a aktéři politiky životního prostředí jsou shrnuti také v publikaci Jana Outlého a kolektivu autorů *Prosazování národních zájmů členských zemí EU: Česká republika, Maďarsko, Polsko, Slovensko a Slovinsko*.

Dalšími zdroji, ze kterých bude práce v této oblasti vycházet, jsou především dokumenty, statistiky a analýzy zveřejňované českými i evropskými institucemi, jež se politikou životního prostředí

a její implementací zabývají. Z českého prostředí sem patří hlavně Ministerstvo životního prostředí České republiky, dále to jsou CENIA - česká informační agentura životního prostředí, Agentura ochrany přírody a krajiny České Republiky, Česká inspekce životního prostředí, Státní fond životního prostředí České republiky a Rada vlády pro udržitelný rozvoj. Dále budou v rámci práce využity dokumenty Evropské komise, Evropského soudního dvora a Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj.

1. Sociální konstruktivismus

První kapitola této diplomové práce nastaví teoretický rámec, ze kterého bude vycházet dále v textu. Bude zde představen vývoj teorie sociálního konstruktivismu a jeho jednotlivých proudů v oblasti mezinárodních vztahů a významní autoři, jejichž názory a díla tuto teorii utvářely. Samostatný prostor pak bude věnován vlivu sociálního konstruktivismu na studium evropské integrace a koncept sociálního učení, který je pro potřeby této práce klíčový. Na závěr budou uvedeny také nejčastější důvody, pro které je teorie konstruktivismu ve vztahu k evropské integraci kritizována zastánci odlišných přístupů a zároveň také reakce konstruktivistů na danou kritiku.

1.1. Vývoj teorie konstruktivismu

Sociální konstruktivismus se v oblasti mezinárodních vztahů začíná etablovat na konci 80. let, v souvislosti s tím, že žádná z existujících teorií nebyla schopna vysvětlit důvody a příčiny, které vedly ke konci studené války a rozpadu Sovětského svazu. Konstruktivismus se stal jakýmsi kompromisem mezi pozitivistickým přístupem, který se na mezinárodní vztahy dívá pouze z hlediska ekonomických a vojenských kapacit, a na druhé straně postpozitivistickými přístupy, které na tuto oblast nahlíží mimo jiné s ohledem na názory jejích jednotlivých aktérů (Fiala et al. 2007: 181–182).

Různé konstruktivistické tendence se v teoriích mezinárodních vztahů začínají objevovat již od 50. let 20. století¹. Mezi první

¹ Za předchůdce sociálních konstruktivistů se dají považovat například Edward Hallett Carr, dále Karl Deutsch, Ernst Haas, Michel Foulcault, Jacques Derrida nebo Robert Keohane (Fiala et al. 2007: 181–182).

zástupce sociálního konstruktivismu je možné zařadit Alexandra Wendta, Nicholase Onufa a Friedricha Kratochwila. Publikace *World of Our Making* Nicholase Onufa a *Rules, Norms and Decisions* Friedricha Kratochwila z roku 1989 nastavily základy konstruktivistické teorie a otevřely diskuzi o tom, zda mezinárodní vztahy jsou objektivně měřitelné nebo naopak jsou v každém okamžiku utvářeny lidskou činností, identitou, kulturou, zájmy a ideovými postoji. Cílem autorů nebylo nahradit existující teorie, ale snažit se nalézt odpovědi na nově se vyskytující jevy v rámci mezinárodních vztahů, které pozitivistické teorie nebyly schopny uspokojivě vysvětlit. Zapojením dalších proměnných, jako například kultury, národní identity a mezinárodní normy, se objevily nové roviny a možnosti směřování výzkumu, které umožnily konstruktivismu stát se jednou z významných teorií mezinárodních vztahů (Fiala et al. 2007: 181–182).

Článek Alexandra Wendta *Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics* publikovaný v roce 1992 se snaží propojit přístup realismu a liberalismu s postojem, který ke studiu mezinárodních vztahů zastávají racionalistické a reflektivistické teorie. Za základ mezinárodního systému Wendt považuje státy, které ale vytváří svou identitu na základě interakce s ostatními státy a dalšími subjekty mezinárodních vztahů, například mezinárodními organizacemi. Stejně tak i anarchická povaha systému je tvořena aktuálním přístupem států, který se ale může postupem času vyvíjet a měnit (Wendt 1992: 394–395). Určujícím principem je v rámci konstruktivismu to, že lidé přistupují k ostatním hráčům podle konkrétního významu, který pro ně mají. Stejně tak státy jiným způsobem přistupují ke svým nepřátelům, kteří pro ně představují hrozbu, a odlišně ke spojencům, kteří pro ně hrozbou nejsou. Tyto identity jsou nabývány prostřednictvím vzájemných

interakcí mezi jednotlivými státy skrze to, jak přistupují k různým situacím, kdy zejména bezprecedentní a nově vzniklé okolnosti pomáhají utvářet vztahy a odstraňovat vzájemnou nedůvěru mezi aktéry. Instrukce jsou z tohoto pohledu relativně stabilním souborem identit a zájmů. Jejich struktura je často kodifikována prostřednictvím předpisů a norem, ale základní motivací pro jejich přijetí jsou vzájemné interakce mezi zapojenými státy a proces socializace (Wendt 1992: 397–399). Podobně i státní suverenity je smysluplná pouze v souvislosti s ostatními hráči v mezinárodním systému. Vzniká na základě vzájemného uznání mezi státy a pomáhá dále utvářet povahu mezinárodního společenství. Pokud by se jednotliví aktéři přestali tímto principem řídit, identita suverénních států by vymizela a tím by se změnil i charakter mezinárodního systému (Wendt 1992: 412–413).

Postupem času se vyprofilovaly tři základní konstruktivistické školy, anglická, kodaňská a americká. Anglická škola, reprezentovaná Barry Buzanem, Ole Wæverem nebo již zmiňovanými Friedrichem Kratochvílem, Alexandrem Wendtem a dalšími autory, se zaměřuje na zkoumání mezinárodních vztahů zejména z historického a sociálního hlediska. Odlišná východiska, vycházející z tzv. sociologického institucionalismu, zastává škola americká, k níž se řadí autoři jako Martha Finnemore, Michael Barnett, Kathryn Sikkink a další. Nejvýznamnější z těchto škol, zejména z pohledu zkoumání evropské integrace, je tzv. Kodaňská škola, která v roce 1994 dala vzniknout časopisu *European Journal of International Relations*. Mezi její představitele se řadí například Walter Carlsnaes, Thomas Christiansen nebo Knud Erik Jørgensen. V následujícím období vznikají také některé další publikace, které významně ovlivnily další směřování teorie sociálního konstruktivismu. Mezi všemi je třeba zmínit knihu editovanou Nicholasem Onufem,

Vendulkou Kubálkovou a Paulem Kowertem *International Relations in a Constructed World* z roku 1998, která shrnuje dosavadní vývoj konstruktivismu a otevírá některé nové otázky pro další výzkum (Fiala et al. 2007: 186–187).

V rámci studia evropské integrace hraje velkou roli publikace *The Social Construction of Europe* z roku 2001 editovaná Thomasem Christiansenem, Knudem Erikem Jørgensen a Antje Wienerovou (Fiala et al. 2007: 189), ze které bude tato práce více čerpat v další části věnované významu konstruktivismu v oblasti evropské integrace.

Další vývoj teorie konstruktivismu v mezinárodních vztazích směřuje z velké části ke hledání kompromisu a sblížování s dalšími, zejména pozitivistickými, teoriemi. Možné propojení konstruktivismu s pozitivistickými teoriemi je zmiňováno hlavně v souvislosti s teorií racionální volby. Tento přístup zastávají například Jeffrey T. Checkel, Joseph Jupille a James Caporaso² (Fiala et al. 2007: 190).

1.2. Základní teze sociálního konstruktivismu v oblasti mezinárodních vztahů

Hlavním teoretickým východiskem pro všechny konstruktivisty je přesvědčení, že chování všech aktérů mezinárodních vztahů je formováno skrze názory, identitu a sociální normy³. Jednotliví aktéři

² Názorů na možnou syntézu těchto dvou přístupů existuje v rámci sociálního konstruktivismu více. Další, konkurenční postoj zaujímá například skupina autorů kolem Marka Aspinwalla a Geralda Schneidera (Fiala et al. 2007: 190-191).

³ V oblasti mezinárodních vztahů vychází sociální konstruktivismus především ze sociologického institucionalismu, který pomohl přesměřovat orientaci z materiálních směrem na nemateriální objekty a normy. Přestože

jsou prostřednictvím kontaktů s dalšími hráči mezinárodního systému neustále formováni a přetvářeni. Výsledkem tohoto procesu může být kromě dalšího formulování národního zájmu. Konstruktivisté sdílejí s realisty a neoliberálními institucionalisty přesvědčení o důležitosti síly. Na rozdíl od představitelů těchto dvou teorií ale nevidí její význam pouze z vojenského, ekonomického a politického pohledu, ale uznávají také sílu idejí, jazyka a kultury. Za sílu je v konstruktivismu považována jakákoliv veličina, která nějakým způsobem dokáže působit na další aktéry (Mingst 2003: 76–77).

Kromě vztahu mezi strukturou a aktéry se konstruktivismus také věnuje otázce vhodnosti, která, na rozdíl od logiky výhodnosti, jíž se řídí především realisté, tvrdí, že jednotliví aktéři se za každou cenu nesnaží dosáhnout pouze maximalizace vlastních zisků, ale dokáží hledat kompromisní řešení, která více vyhovují normám, jenž jsou platné ve skupině, v níž se pohybují (Kratochvíl 2008: 186).

1.3. Základní typy a klasifikace sociálního konstruktivismu

Přestože se sociální konstruktivismus zaměřuje hlavně na zkoumání vztahu mezi strukturou a aktéry a zdůrazňuje především to, jakým způsobem aktéři konstruují materiální realitu prostřednictvím idejí, identit, zájmů, chování a socializace, není tento přístup, podobně jako další teorie mezinárodních vztahů, teoreticky jednotný. Jeho postavení mezi pozitivistickými a postpozitivistickými teoriemi není pevně dané, v rámci konstruktivistického přístupu se tak dají najít názory, které se více blíží například teorii racionální

hlavní důraz je kladen na to, jakým způsobem kulturní kontext formuje identitu aktérů, probíhá tento proces i obráceně, tedy identita jednotlivých aktérů ovlivňuje daný kulturní kontext (Císař 2002: 58–59).

volby a zdůrazňují především roli, kterou v mezinárodních vztazích hraje intersubjektívni přesvědčování. Tento typ bývá nazýván jako umírněný nebo také slabý konstruktivismus. Proti tomu stojí reflektivistický konstruktivismus, který vyzdvihuje zejména význam komunikace, jejímž prostřednictvím jsou předávány ideje vysvětlující nastavení sociálního světa (Fiala et al. 2007: 192).

V průběhu 90. let se objevuje několik různých klasifikací sociálního konstruktivismu⁴, v podstatě ale neexistuje žádné všeobecně přijímané rozdělení. Některé z klasifikací jsou si však značně podobné, často jsou pro podobná rozřazení pouze využívány odlišné názvy, ale z obsahového hlediska se liší jen minimálně. Velké množství možných dělení způsobuje značnou nepřehlednost, která ztěžuje orientaci v hlavních směrech konstruktivismu (Fiala et

⁴ Mezi autory, kteří se snaží o vytvoření klasifikace sociálního konstruktivismu, patří například Ted Hopf, který dělí konstruktivismus na tzv. konvenční a kritický. Dále to byl Emanuel Adler, jenž rozdělil konstruktivismus do čtyř základních směrů, na modernistický konstruktivismus, modernisticko – lingvistický konstruktivismus, radikální konstruktivismus a kritický konstruktivismus. Z tohoto rozdělení vychází i Jeffery T. Checkel, jehož klasifikace je podrobněji uvedena dále v textu práce. Dalším z významných konstruktivistických autorů, který se pokouší tento směr klasifikovat, je John Gererd Ruggie. Přichází se třemi základními přístupy, a to postmodernistickým, neoklasickým a přirozeným konstruktivismem. Na rozdíl od něj Thomas Christiansen, Knud Erik Jørgensen a Antje Wiener nabízí pouze dvě základní kategorie, sociologický konstruktivismus a wittgensteinský konstruktivismus. S velmi podrobně propracovanými kategoriemi přichází Ernst B. Haas, podle kterého se sociální konstruktivismus dělí na systematickou školu, normativní a kulturní školu a umírněnou racionalistickou/organizační školu (Fiala et al. 2007: 192–198).

al. 2007: 197). Pro potřeby této práce bude více představena klasifikace podle Jeffreyho T. Checkela.

Jeffrey T. Checkel rozděluje konstruktivismus na konvenční, interpretační a kritický/radikální. Konvenční konstruktivismus je dominantním přístupem hlavně v USA. Jeho představitelé kladou důraz především na roli norem a v menší míře také na identitu při formování výsledků mezinárodní politiky. Obhajují také propojování různých teoretických přístupů, kde se inspirojí hlavně v institucionální a organizační teorii a v sociologii. Tento přístup byl aplikován rovněž při studiu evropské integrace, kdy bylo například zkoumáno fungování evropských institucí na základě propojení racionalistických a sociologických prací nebo také to, jakým způsobem mohou normy ovlivnit nastavení rolí a přesvědčování na příkladu tak silně mezivládního tělesa jako je třeba COREPER⁵.

Na evropském kontinentu převažuje vliv interpretačního konstruktivismu. Tento přístup zdůrazňuje zvláště úlohu jazyka při zprostředkování a konstruování sociální reality. Jeho zastánci se nezaměřují v hlavní rovině na vysvětlení příčinných vztahů, ale více na otázku pravděpodobnosti. Při formování národní identity je spíše než to, jaké aspekty její utváření směřují, zajímavá nastavení podmínek a funkce jazyka, které tyto změny umožnily. Interpretační konstruktivisté upřednostňují induktivní výzkumné strategie, které usilují o přetvoření identity aktéra nebo státu a zahrnující různé lingvistické techniky. Posledním přístupem je podle Checkela kritický nebo také radikální konstruktivismus, který je podobně jako interpretační konstruktivismus jazykově zaměřen. Je zde ale kladen větší důraz na vlastní sílu a dominanci daného jazyka. Navíc přidává

⁵ Výbor stálých zástupců (z francouzského Comité des représentants permanents)

ještě explicitně normativní dimenzi, která zdůrazňuje vliv, který má na výzkum autorovo vlastní zapojení a jeho vnímání identit a zkoumané oblasti. Jednotlivé typy konstruktivismu a to, k jakému přístupu se autoři řadí, ovlivňuje zaměření výzkumu a výsledky, které tato zkoumání přinášejí (Checkel 2006: 4–6).

1.4. Sociální konstruktivismus ve výzkumu evropské integrace

V 90. letech 20. století měly ve výzkumu evropské integrace převahu hlavně komparativní racionalistické politické analýzy, jejichž cílem bylo zkoumání politik a postojů členských států, zájmových skupin a institucí i charakteru politického zřízení Evropské unie. Sociální konstruktivismus se naopak snaží zkoumat roli subjektivity a intersubjektivitu různých aktérů zapojených do integračního procesu (Fiala 2007: 180). I přesto, že teorie konstruktivismu obecně slavila ve zkoumání sociálních věd značné úspěchy, dlouhou dobu paradoxně neexistoval žádný ucelený konstruktivistický výzkum zabývající se otázkou evropské integrace⁶ (Christiansen, Jørgensen, Wiener 2001: 1).

Při zkoumání evropské integrace vycházejí konstruktivisté z následujících pěti bodů. Za prvé si uvědomují specifické postavení v rámci teorií mezinárodních vztahů a neschopnost úplně nahradit existující integrační teorie, mezi které se řadí například neofunkcionalismus. A ani se nechtějí stát komplexní teorií vysvětlující integrační proces. Druhým z konstruktivistických

⁶ I přesto, že teorii evropské integrace je možné brát jako samostatný vědní obor, sociální konstruktivismus, zkoumající integrační proces, z velké části vychází z přístupu této teorie k výzkumu mezinárodních vztahů (Karlsson 2003: 29)

východisek je tvrzení, že sociální realita, na rozdíl od materiální reality, existuje pouze na základě lidské dohody. Na základě toho může být jednoduše změnitelná nebo naopak trvalá. Relevantně je sociální realita pro studium evropské integrace také spíše lokální než globální. Za třetí, konstruktivismus se zaměřuje na sociální ontologii, která zahrnuje velmi rozdílné fenomény, jež mohou být využity ve studiu evropské integrace. Například to jsou normy, pravidla, instituce, běžné praktiky, debaty, ustavující nebo rozhodovací procesy, role komunit a komunikace, kolektivní formování identity a také kultura národní bezpečnosti. Čtvrtým bodem je existence dvou proudů uvnitř sociálního konstruktivismu, díky nimž se tento přístup stává komplikovanější, ale na druhou stranu jsou tak znásobovány možnosti pro vytváření teorií o integraci Evropy. Jedním z těchto přístupů je konstruktivní realismus, podle kterého jsou znalosti aktérů ve své podstatě konstruktivní, ale svět není na existenci jednotlivých aktérů závislý. Druhým je konstruktivní idealismus, jenž předpokládá, že jednotliví aktéři mohou svět plně ovlivňovat. A poslední, pátý, bod říká, že konstruktivismus je sociální teorií, která svým vlivem přesahuje do mnoha dalších disciplín a tudíž pomáhá odstranit spory mezi jednotlivými vědními obory (Christiansen, Jørgensen, Wiener 2001: 3–4).

1.4.1. Sociální učení, sociální interakce a socializace

Evropská integrace je mnohostranný proces, k jehož poznání a pochopení je třeba využívat racionalistických i sociologických nástrojů. Je mnoho oblastí evropské integrace, které mohou být pochopeny na základě interakcí mezi jednotlivými aktéry, ale na druhé straně existují takové, u kterých tento přístup možný není. Konstruktivistické utváření identit a zájmů ale není v existujících výzkumech integrace, které jsou prováděny hlavně na historickém

základě a základě racionální volby, dostatečně zastoupeno. Přitom například princip sociálního učení a normativního rozšiřování může nabídnout lepší vysvětlení některých klíčových aspektů evropské integrace než principy využívané v racionalistických přístupech (Checkel 1999: 545–546).

Sociální učení zahrnuje proces, kde aktéři prostřednictvím interakce v širším institucionálním kontextu získávají nové zájmy a preference bez výrazných materiálních zájmů. Zájmy a identity jsou utvářeny prostřednictvím vzájemného ovlivňování. Sociální učení tedy zahrnuje rozchod se striktními formami metodologického individualismu. Tento typ učení je třeba rozlišovat od přístupu jednoduchého učení⁷, při kterém aktéři nejprve získávají nové informace a přizpůsobují stávající strategie, ale později sledují dané pevné zájmy. Jednoduché učení je zastoupeno hlavně v metodologicko - individualistických a racionalistických přístupech (Checkel 1999: 548).

Sociální učení probíhá pouze v určitém čase a existují čtyři základní hypotézy, kdy k němu dojde:

1. Sociální učení je pravděpodobnější ve skupinách, kde jednotlivci sdílejí společné profesní zázemí. Příkladem může

⁷ Jednoduché nebo také bayesovské učení, reprezentující v mezinárodních vztazích hlavně teorii racionální volby, přiznává, že aktéři se při interakci s dalšími aktéry mohou naučit něco nového, ale zavrhuje myšlenku, že by se díky vzájemnému působení mohly měnit základní vlastnosti aktérů. Na rozdíl od toho sociologické směry přicházejí s konceptem komplexního, (jinak také sociálního), učení, které tvrdí, že zájmy a identity aktérů jsou tvořeny prostřednictvím vzájemných interakcí, zdůrazňují to, že racionalita aktérů je omezená a kladou silný důraz na učení skrze praktické zkušenosti (Königová, Kratochvíl 2005: 26).

- být skupina, ve které jsou všichni, nebo většina členů, například právníci nebo bankéři evropských centrálních bank.
2. Sociální přizpůsobení je více pravděpodobné, pokud se skupina cítí v krizi nebo se potýká s jasným a nevyvratitelným důkazem politického selhání.
 3. Sociální přizpůsobení je pravděpodobnější, pokud se skupina setkává pravidelně a je zde vysoká hustota interakce mezi účastníky.
 4. Sociální učení je více pravděpodobné, pokud je skupina izolována od přímého politického tlaku a publicity (Checkel 1999: 549).

Tyto hypotézy ale vyvolávají další otázky. Například, zda krizová situace může být stanovena předem a ne pouze zpětně, jak tomu bývá ve většině případů, případně, kdy je hustota interakce mezi členy dostatečně vysoká, aby mohlo dojít ke změně od procesu strategické výměny k sociálnímu učení. Dále tyto hypotézy ukazují na důležitost komunikace, jejíž úloha bývá v racionalistických teoriích často přehlížena. Především role přesvědčování a argumentace je podle sociálního konstruktivismu zásadní. Přesvědčování přináší změnu postojů bez potřeby donucování a může skrze něj docházet k sociálnímu učení a také změně zájmů a identit. Podle konstruktivismu existují tři základní situace, ve kterých jsou aktéři mnohem náchylnější k tomu být přesvědčováni:

1. Pokud se nachází v novém a nejistém prostředí a jsou tak vědomě motivováni analyzovat nové informace.
2. Pokud je přesvědčující osoba autoritativním členem skupiny, do které přesvědčovaná osoba patří nebo by patřit chtěla.
3. Pokud má daný aktér několik předcházejících zakořeněných přesvědčení, která jsou nekonzistentní se zprávou přesvědčující osoby (Checkel 1999: 550).

Obě zmíněné skupiny hypotéz rozpracovávají rozsah podmínek, které představují teoretický rámec středního dosahu umožňující využití jak ve studiu sociálního konstruktivismu, tak i evropské integrace (Checkel 1999: 550).

Konstruktivisté vnímají normy jako sdílené kolektivní chápání, které vytváří nároky na chování aktérů. V rámci Evropské unie je v souvislosti s normami možné narazit na dvě sporné záležitosti, které je třeba řešit. První otázkou je to, jakým způsobem jsou normy na evropské úrovni konstruovány. Druhá se zabývá tím, jak tyto normy, pokud se dostanou na národní úroveň, interagují s aktéry a jak je socializují. V této oblasti tvoří přidanou hodnotu konstruktivismu zaměření na méně formální, ale všudypřítomné normy, které jsou vždy součástí sociální interakce. Pro vývoj norem sociální konstruktivisté stanovili tři základní dynamiky. První tvrdí, že individuální zastoupení je centrální. Tedy, že dobře umístění jedinci s podnikatelskými dovednostmi mohou často rozšířit svá osobní přesvědčení do širších a sdílených pochopení. Za druhé, tito podnikatelé jsou obzvláště úspěšní při rozšiřování svých individuálních myšlenek do širších normativních přesvědčení. To znamená, že větší skupina, ve které se podnikatel pohybuje, čelí problému, který nemá žádnou jasnou odpověď nebo je nový a neznámý. A za třetí, principy sociálního učení a socializace jsou klíčové pro prohlubování procesu vytváření norem, který byl započat zmiňovanými jedinci s podnikatelskými dovednostmi. Pokud se stále objevují nové evropské normy, je třeba vytvářet teorie o mechanismech, skrze které se dále šíří do národních prostředí a socializují jednotlivé aktéry.

Sociální konstruktivisté identifikovali dvě dominantní difúzní cesty, společenskou mobilizaci a sociální učení. V případě společenské mobilizace jsou nestátní aktéři a politické sítě jednotné

v otázce podpory norem a společně mobilizují a donutí aktéry s rozhodovací pravomocí ke změně státní politiky. Na rozdíl od toho v případě sociálního učení aktéři s rozhodovacími pravomocemi přijmou předpisy obsažené v normách. Ty se pak stanou vnitřně přijímanými a představují soubor sdílených intersubjektivních porozumění, která vytváří nároky na chování (Checkel 1999: 551–553).

1.5. Kritika sociálního konstruktivismu

Kritici teorie sociálního konstruktivismu tvrdí, že ačkoliv byl tento směr původně charakterizován ne jako teorie mezinárodních vztahů, ale ontologicko – sociální teorie, někteří jeho představitelé říkají, že tato ontologie umožňuje vývoj nových teorií středního dosahu. Konstruktivismus dále slibuje rozšířit debatu mezi základními teoriemi ve světové politice. Ty v současné době existují tři. Realismus zdůrazňuje úlohu rozdělování zdrojů. Institucionalismus klade důraz na institucionální distribuci informací. A liberalismus upozorňuje na distribuci základních společenských zájmů a ideálů tak, jak jsou reprezentovány domácími politickými institucemi. Nástup konstruktivismu slibuje doplnit širší a možná sofistikovanější řadu teorií zabývajících se kauzální rolí ideové socializace. Kritici si kladou otázku, co vlastně teorie sociálního konstruktivismu přinesla do studia Evropské unie ve skutečnosti. Tvrdí, že konstruktivistická teorie přispěla mnohem méně k empirickému a teoretickému pochopení Evropské unie, než by její metateoretické tvrzení mohlo naznačovat a také méně než existující alternativní teorie. Tento názor je zapříčiněn v první řadě charakteristickou neochotou sociálních konstruktivistů umožnit falzifikaci svých tvrzení (Moravcsik 1999: 669–670).

V reakci na tento bod kritiky se sociální konstruktivisté hájí tím, že jejich přístup ke zkoumání evropské integrace usnadňuje pochopení různých aspektů vznikajícího politického zřízení a oni tak přispívají k identifikaci vlastností a významu nově vznikajících institucí. Dále uvádí, že cílem sociálního konstruktivismu není nahradit stávající integrační teorie ani teorie mezinárodních vztahů, a proto není příhodné porovnávat jeho cíle a přínos s existujícími integračními teoriemi (Risse, Wiener 1999: 777–778).

Podle kritiků konstruktivismu je také třeba, aby konstruktivisté stanovili konkrétní kauzální mechanismy, skrze které bude probíhat výběr politik a definování zájmů, s konečným cílem vypovídajícím o tom, za jakých okolností mají nebo nemají určité myšlenky na dané politiky vliv. Dále se konstruktivisté musí snažit o stanovení konkrétních kauzálních mechanismů, jež pomohou vysvětlit, které politické krize, a za jakých okolností, mohou vést ke změně v určitých myšlenkách a diskurzích. Tvrzení tohoto typu jsou, podle kritiků, testovatelná (Moravcsik 1999: 671).

Dalším bodem kritiky konstruktivismu je tvrzení o příčinné souvislosti mezi krizí a změnou idejí, které se podle představitelů dalších existujících teorií nevyskytuje pouze v teorii konstruktivismu. V tomto případě je třeba zvážit alternativy ke konstruktivistické analýze myšlenek. Racionalistické integrační teorie netvrdí, že aktéři v mezinárodním prostředí nemají žádné myšlenky, pouze mají k této otázce mnohem mírnější přístup. Tvrdí, že myšlenky mají vliv na více základních účinků působících na chování států. Nepopírají to, že jednotlivci a vlády mají své vlastní názory. Pouze nesouhlasí s tvrzením, že nějaká vnější změna v těchto názorech může rozhodně ovlivnit myšlenky, a tudíž i politiku (Moravcsik 1999: 674–675).

Konstruktivisté na tuto kritiku reagují prohlášením, že neexistuje žádný způsob, jak můžeme teoretizovat o roli idejí jako takové. Myšlenky jsou kolektivní nebo individuální stavy mysli, které jsou ve společenském životě všudypřítomné. Tedy, že i to, jakým způsobem jsou chápány materiální zájmy, jsou pouze ideje o těchto zájmech. Kolektivní identita tedy není pouze určitý soubor myšlenek, ale představuje způsob, jakým se sociální skupiny definují a vyhrazují vůči ostatním (Risse, Wiener 1999: 778–779).

2. Environmentální politika

Následující kapitola se bude zabývat politikou životního prostředí nejdříve z obecného hlediska. Představí její postupný vývoj a hlavní mezníky, které ji pomáhaly určovat. Dále bude nastíněna struktura environmentální politiky a zmíněny její základní cíle, priority a využívané nástroje. Na závěr se tato kapitola bude věnovat politice životního prostředí v Evropské unii. V této části budou zmíněny akční programy ochrany životního prostředí, důležité summity, které měly na formování této politiky v Unii vliv, a také budou uvedeny hlavní zásady a základní rámec evropské politiky životního prostředí.

2.1. Počátky a vývoj environmentální politiky

Člověk ovlivňuje životní prostředí po celou dobu své existence. Po dlouhý čas ale narušoval okolí pouze minimálně a šlo převážně o změny lokálního, dočasného a vratného charakteru. Postupem času však díky změně klimatických podmínek a řadě vynálezů, například prvních jednoduchých strojů využívajících k pohonu síly větru nebo vody, začal mít na okolní prostředí stále větší vliv. Charakter jím způsobovaných změn se změnil na regionální, dlouhodobý a nevratný. Nároky na životní podmínky člověka se stále zvyšovaly a současně s tím rostla i lidská populace (Mezřický 2005: 25–30).

První mezinárodní smlouvy týkající se životního prostředí byly uzavírány již v průběhu 19. století. V těchto případech se ale nejednalo o kompletní ochranu ekosystémů. Většinou šlo pouze o regulování určitých složek. Na počátku 20. století pak byly již uzavírány první mezinárodní smlouvy o ochraně životního prostředí. Za vzory pro současné mezinárodní úmluvy mohou být považovány Londýnská úmluva o ochraně fauny a flóry z roku 1933 a následující

Washingtonská úmluva o ochraně přírody a zachování divé zvěře na západní polokouli, která byla podepsána roku 1940. Snaha o regulaci činností majících negativní vliv na životní prostředí prostřednictvím mezinárodních smluv dále pokračovala. Teprve v průběhu 60. let ale došlo k uvědomění si nutnosti zabývat se otázkou životního prostředí systematicky. Byl vědecky prokázán dopad zhoršující se kvality životního prostředí na lidskou populaci a postupně se začala objevovat různá environmentální hnutí, která kladla důraz především na sociální, kulturní a environmentální hodnoty (Mezřický 2005: 157–158). Problémy životního prostředí se nadále zhoršovaly a v 70. letech byla formulována potřeba hledat řešení na celosvětové úrovni. Uskutečnění globálních konferencí pod záštitou Organizace spojených národů⁸ položilo základy pro rozvoj politik životního prostředí na národní úrovni a zároveň poskytlo možnost řešit konkrétní globálně rozšířené environmentální problémy (Ritschelová et al. 2001: 41).

⁸ Mezi další mezinárodní organizace, které se zabývají environmentální otázkou, patří například specializovaný Program OSN pro životní prostředí, Komise OSN pro trvale udržitelný rozvoj, Světový svaz ochrany přírody, Světový fond ochrany přírody, Mezinárodní organizace ekologického značení, INFOTERA, Světový program ochrany životního prostředí, Evropská agentura pro životní prostředí a Regionální environmentální centrum pro střední a východní Evropu. Dále pak existuje řada organizací, které se primárně nevěnují environmentálním otázkám, ale v rámci své činnosti věnují životnímu prostředí značnou pozornost (Ritschelová et al. 2001: 53–63).

2.1.1. Mezinárodní konference o životním prostředí

První mezinárodní Konference OSN o životním prostředí člověka⁹ se konala ve švédském hlavním městě Stockholmu v roce 1972. Proběhly zde první snahy o stanovení základních principů pro ochranu životního prostředí na celosvětové úrovni. Zúčastněné státy se dohodly na nových přístupech k mezinárodní spolupráci v této oblasti a přijaly mimo jiné Deklaraci o životním prostředí, Akční plán pro životní prostředí a Rezoluci o institucionálních a finančních opatřeních. Obsahem deklarace je například také stanoveno základní právo člověka na svobodu a životní podmínky přiměřené pro život v důstojnosti a blahobytu. Na druhou stranu je zdůrazněna odpovědnost za ochranu a zlepšování stavu životního prostředí jak pro současnou, tak i budoucí generace. Právě tato odpovědnost později pomohla s formulováním a následným přijetím principu trvale udržitelného rozvoje¹⁰. Zapojené státy by zároveň měly dbát na to, aby svou činností nezpůsobovaly škody ostatním. Tyto a další zásady přispěly k utváření environmentální legislativy na úrovni mezinárodní i státní. Při řešení problémů životního prostředí byl kladen důraz hlavně na mezinárodní spolupráci (Ritschelová et al. 2001: 41–42).

Po stockholmské konferenci následovala Konference OSN o životním prostředí a rozvoji¹¹, která proběhla v brazilském Rio de

⁹ United Nations Conference on the Human Environment

¹⁰ Za udržitelný rozvoj je považován takový, který současné i budoucím generacím poskytuje příležitost k uspokojování jejich základních potřeb, životu v blahobytu a postupnému zlepšování životní úrovně. Zároveň také nesnižuje rozmanitost přírody a zachovává přirozené funkce ekosystémů (Ritschelová et al. 2001: 85–87).

¹¹ United Nations Conference on Environment and Development

Janeiru v roce 1992. Tato konference bývá také často nazývána Summit Země a v následujících letech na ni navazovaly další konference věnující se souvisejícím otázkám. Bylo zde formulováno několik zásad pro budoucí vývoj. Mezi hlavní body patřilo například to, že je nemožné nadále odděleně přistupovat k otázkám životního prostředí a ekonomickému a sociálnímu rozvoji. Aktivitu v jednotlivých oblastech, která byla to této doby považována za nepropojenou, bylo třeba začít vnímat ve vzájemných souvislostech. Cílem bylo dosažení trvale udržitelného rozvoje prostřednictvím mezinárodní spolupráce. A to jak v rámci rozvinutých států, tak i mezi rozvojovými zeměmi. Právně u nich mělo prostřednictvím hospodářského rozvoje, podpořeného poskytnutím finančních prostředků a technologií příznivých pro životní prostředí i sdílením vlastních poznatků z oblasti politiky životního prostředí rozvinutějšími státy, docházet k řešení otázky poškozování životního prostředí. Jednotlivé státy měly vzájemně kooperovat a zodpovídat za dosažení politického závazku stanoveného prostřednictvím Agendy 21¹², která spolu s dalšími dvěma dokumenty, Deklarací o životním prostředí a rozvoji¹³ a Principy obhospodařování lesů¹⁴, byla

¹² Agenda 21 se pokouší zcela obsáhnout problematiku životního prostředí a jeho ochrany a představuje v té době jedinou ucelenou strategii v této oblasti v mezinárodním měřítku, podle které by jednotlivé státy měly vypracovávat své vlastní politiky týkající se životního prostředí (Ritschelová et al. 2001: 43).

¹³ V Deklaraci o udržitelném rozvoji je stanoven princip udržitelného rozvoje jako hlavní přístup k otázce životního prostředí. Dále je zde opět uveden nárok člověka vést zdravý a produktivní život, který bude v souladu s přírodou, a také právo států na rozvoj a využívání vlastních zdrojů při dodržování principů ochrany životního prostředí a neomezování ostatních států. Důraz byl kladen i na dostupnost informací o životním prostředí a

klíčovým dokumentem vzešlým z této konference. Dále zde byly podepsány dvě významné mezinárodní úmluvy, a to Rámcová úmluva OSN o změně klimatu a Úmluva o biologické rozmanitosti. Následně byla ustavena Komise OSN pro trvale udržitelný rozvoj¹⁵, která měla za úkol zajistit uskutečňování a naplňování cílů stanovených na konferenci. Jejím dalším úkolem bylo vypracovat kritéria udržitelného rozvoje a stanovit ukazatele k jeho měření (Ritschelová et al. 2001: 42–44). Zhodnocení prozatímního vývoje politiky životního prostředí a realizace Agendy 21 proběhlo v roce 1997 na 19. zvláštním zasedání OSN v New Yorku, kde byla konstatována snižující se tendence růstu lidské populace, na druhou stranu zde však byly zmíněny i negativní změny, mezi které patřila například narůstající ztráta zemědělské půdy nebo nedostatek pitné vody. Za nejzávažnější negativum bylo určeno snižování a kvalita obnovitelných přírodních zdrojů (Ritschelová et al. 2001: 44–45).

Další konference OSN, Světový summit o udržitelném rozvoji, se uskutečnila v roce 2002 v Johannesburgu. Byli zde zastoupeni nejen představitelé národních vlád, ale také zástupci mezinárodních organizací a neziskových organizací, kteří společně shrnuli a potvrdili cíle z roku 2002. Nově zde byl přijat Plán implementace, který určoval další postup a cíle jednotlivých států v oblasti udržitelného rozvoje (Ritschelová et al. 2001: 45–47).

otázku otevřeného mezinárodního ekonomického řádu (Ritschelová et al. 2001: 43).

¹⁴ Dokument Principy obhospodařování lesů se věnuje především otázce ochrany a rozvoje různých forem lesa a zdůrazňuje zejména význam stále se zmenšujících deštných pralesů (Ritschelová et al. 2001: 43).

¹⁵ United Nations Commission on Sustainable Development

Prozatím poslední mezinárodní konference OSN se konala v roce 2012 opět v Rio de Janeiru pod názvem Rio+20 Konference OSN o udržitelném rozvoji¹⁶. Tato konference se věnovala především otázce ekonomického a sociálního rozvoje v závislosti na životním prostředí, které má zásadní vliv na budoucí prosperitu mezinárodního společenství. Zúčastněné státy zde podepsaly deklaraci, v níž se vyjádřily pro rozvoj zelené ekonomiky, jež umožňuje hospodářský růst a tvorbu pracovních míst zároveň s ohledem na životní prostředí. Dále zde byly domluveny cíle udržitelného rozvoje, které by měly být koordinovaně aplikovány v jednotlivých státech (Ministerstvo zahraničních věcí České republiky 2012).

Kromě globálních konferencí probíhala pod záštitou OSN i další setkání, která měla užší geografické zaměření. Mezi ně mohou být zařazeny například ministerské konference Životní prostředí pro Evropu. Za jednu z nejvýznamnějších může být pokládána Aarhuská konference, která se konala v roce 1998 v Dánsku. Zde byla kromě dalšího dojednána Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně, jinak nazývaná také jako Aarhuská úmluva (Ritschelová et al. 2001: 53–63).

2.2. Struktura environmentální politiky

Struktura environmentální politiky se v jednotlivých státech liší, lze však vyzorovat určité společné rysy. Většina států na základě analýzy stavu a vývoje životního prostředí stanovuje své cíle nebo priority, ke kterým následně přiřazuje prostředky pro jejich naplnění. Strukturované cíle mohou být rozděleny podle složek životního prostředí, odvětví nebo znečištění. Další dělení může být z hlediska

¹⁶ Rio+20 United Nations Conference on Sustainable Development

časového horizontu nebo s ohledem na termín pro řešení. Následně jsou na základě těchto cílů určeny priority, které zohledňují míru ohrožení lidského života a zdraví, míru ohrožení nebo poškození ekosystémů, míru poškození staveb a ztrátu funkcí lidských sídel (Ritschelová et al. 2001: 11–13).

Do oblasti politiky životního prostředí spadají principy a prostředky, které se ještě dále dělí na přístupy a nástroje. Na samotnou environmentální politiku následně navazuje realizace této politiky skrze opatření a konkrétní projekty. Mezi nejzásadnější principy se řadí princip prevence, princip předběžné opatrnosti, princip snižování rizika u jeho zdroje, princip kritických zátěží, princip nejlepší dostupné technologie¹⁷, princip ekonomické odpovědnosti, princip sdílené a diferencované odpovědnosti, princip subsidiarity, princip integrace a princip substituce (Ritschelová et al. 2001: 13–14).

Další velmi důležitou část environmentální politiky tvoří přístupy a metody. Existuje čtrnáct základních využívaných metod, mezi které patří plánování, integrovaná ochrana, environmentální daňová reforma, preference opatření přinášejících dvojitý zisk, čistší produkce, odstranění deformace cen, omezování podpor škodlivých pro životní prostředí, podpora environmentálně šetrných veřejných zakázek, preference ekonomických nástrojů, preference nejlepších dostupných technik před koncovými opatřeními, environmentálně příznivé způsoby spotřeby, výchova, osvěta a práce s veřejností a také přístup k informacím o životním prostředí (Ritschelová et al. 2001: 15–25).

¹⁷ V praxi je využíván především princip nejlepší dostupné technologie za přiměřených nákladů (Ritschelová et al. 2001: 14).

K dosahování cílů environmentální politiky je využíváno různých druhů nástrojů, které mohou být uplatňovány buď samostatně, nebo v kombinaci s dalšími. Tyto nástroje lze zařadit do šesti kategorií. První tvoří normativní nástroje, jež byly uplatňovány historicky nejdříve a dodnes jsou využívány nejčastěji. Tvoří je především administrativně právní příkazy a zákazy. Dále to jsou ekonomické nástroje, platební povinnosti a kompenzace škod, dostupnost vzdělání a informací v oblasti životního prostředí, dobrovolné přístupy a řízení a plánování (Ritschelová et al. 2001: 25–35).

2.3. Vývoj politiky životního prostředí v Evropské unii

V době svého založení se Evropské společenství otázkou životního prostředí nezabývalo a tato oblast nebyla součástí smluv. Poté, co začalo být zřejmé, že probíhající hospodářský růst má negativní vliv na životní prostředí, se objevily první snahy o nalezení řešení. Počátek zmíněného snažení lze vidět ve schůzce Evropské rady v Paříži roku 1972. Zde byla zdůrazněna nutnost propojení ekonomického růstu s odstraňováním nerovnosti životních podmínek občanů Evropského společenství a také vytvoření politiky životního prostředí na evropské úrovni. Na tento summit navázalo přijetí prvního pětiletého akčního programu ochrany životního prostředí. V rámci akčního programu byly stanoveny první zásady a priority environmentální politiky. Mezi hlavní cíle patřila prevence a omezování škod na životním prostředí, ochrana ekologické rovnováhy a racionální využívání přírodních zdrojů. V roce 1977 byl vytvořen druhý akční program, který navazoval na první a v některých otázkách ho rozšiřoval. Pro oba výše uvedené programy byla charakteristická orientace na kvalitu ovzduší a vody.

V roce 1982 byl přijat třetí akční program, který v mnohem větší míře kladl důraz na utváření vnitřního trhu a s ním spojená rizika pro životní prostředí. Došlo také k podřízení environmentálních otázek ekonomickým, zároveň zde však bylo zdůrazněno možné pozitivní působení ekonomického rozvoje na životní prostředí. Politika byla zaměřena především na ochranu čistoty ovzduší, ochranu před hlukem a průmyslová rizika.

V roce 1987, kdy vstoupil v platnost Jednotný evropský akt, byla politika životního prostředí poprvé zakotvena ve smlouvách o Evropském společenství. V rámci Jednotného evropského aktu byly definovány tři základní cíle pro oblast životního prostředí. Bylo to zachování, ochrana a zlepšení kvality životního prostředí, přispívání k ochraně lidského zdraví a zajištění šetrného a racionálního hospodaření s přírodními zdroji. Akt dále také stanovil hlavní principy politiky životního prostředí, a to princip prevence, princip nápravy škod na životním prostředí u zdroje, princip „platí znečišťovatel“ a princip subsidiarity. Prakticky ale nenastala v oblasti environmentální politiky výrazná změna, pouze došlo ke kodifikaci současných přístupů.

V roce 1987 byl přijat čtvrtý akční program ochrany životního prostředí. Ten se obdobně jako třetí program pro ochranu životního prostředí zaměřuje hlavně na ekonomické aspekty evropské environmentální politiky a snaží se sladit ochranu životního prostředí s vnitřními cíli Evropského společenství. Nově se ve čtvrtém akčním programu objevuje požadavek na větší integraci politiky životního prostředí, aby nebyla pouze dodatkem k politice hospodářské, ale stala se její součástí. Z tohoto důvodu byla zahájena diskuze o tzv. sektorovém přístupu. V době působnosti zmíněného akčního programu došlo k přechodu od orientace převážně na tržní politiku k zaměření na udržitelný rozvoj a *win – win* strategii, která měla vést

k pozitivnímu posunu v oblasti hospodářské i environmentální. Tato změna byla ovlivněna také z vnějšku, a to především přípravami na druhou mezinárodní konferenci OSN o životním prostředí, a také novou vlnou environmentalismu, vytvářením environmentálních hnutí a vznikem zelených stran, které se v té době objevily nejen v Evropě. Podobně i veřejné mínění se obecně přiklonilo více k podpoře ochrany životního prostředí.

Toto všechno mělo dopad na obsah pátého akčního programu ochrany životního prostředí, který platil v letech 1992–1999. Jeho zásadním cílem bylo dosažení udržitelného rozvoje. Rozhodujícím principem se stal sektorový přístup, jenž se snažil prosadit prvky environmentální politiky do oblastí, které měly na životní prostředí největší dopad. Byl překonán přístup založený na koncových technologiích a vyjádřena nutnost strukturální změny ekonomiky ve smyslu větší ohleduplnosti k životnímu prostředí, a také potřeba využívání nových nástrojů pro větší motivaci k environmentálně přátelštějšímu přístupu. Velký vliv na to měly také nevládní organizace a lokální a regionální veřejná správa, které upozorňovaly na nutnost ochrany životního prostředí.

Dalším výrazným mezníkem v oblasti environmentální politiky Evropské unie bylo uzavření Maastrichtské smlouvy v roce 1993, jež se, v reakci na nutnost řešení problémů životního prostředí celosvětově, zaměřila na podporu opatření na mezinárodní úrovni, která bude hledat východiska regionálních i globálních problémů životního prostředí. Nově byl mezi principy environmentální politiky zařazen také princip předběžné opatrnosti, který kladl důraz na začlenění politiky životního prostředí do všech ostatních politik. Současně byl zaveden pojem „udržitelný růst“, který měl vyjadřovat podporu harmonickému a vyváženému rozvoji respektujícímu životní prostředí. Výsledky pátého akčního programu jsou ale oproti

očekáváním velmi omezené. Jednotlivé státy se v tomto období rozhodly věnovat především konkurenceschopnosti průmyslu a decentralizaci environmentální politiky, což je v protikladu s tím, co vyjadřoval pátý akční program. Ke stagnaci environmentální politiky v tomto období přispěla i skutečnost, že Evropská komise byla příliš optimistická ve svém názoru na to, do jaké míry jsou státy ochotny změnit svůj přístup s ohledem na životní prostředí. Do určité míry k tomu přispěly také ekonomické problémy některých zemí.

Ve druhé polovině 90. let dochází v přístupu k environmentální politice k postupnému obratu zpět k principu udržitelného rozvoje, což potvrzuje i Amsterodamská smlouva z roku 1995, která je více než Maastrichtská smlouva v souladu s tímto principem a názorem mezinárodního společenství. Výrazný přínos v environmentální politice Evropské unie představoval summit Evropské rady v Cardiffu v roce 1998, kde byl Komisí předložen návrh na institucionální reformu a začlenění environmentálních otázek do všech dalších politik. Na to následně navázal summit Evropské rady v Lisabonu, který se konal v roce 2000, a kde byla přijata strategie ekonomického a sociálního rozvoje. Dalším významným summitem byl Göteborgský summit, na kterém byla přijata Strategie udržitelného rozvoje Evropské unie. Velký posun v politice životního prostředí znamenala také ratifikace Kjótského protokolu v roce 2003 (Mezřický 2005: 175–195).

Výše nastíněný vývoj se odrážel i v šestém akčním programu ochrany životního prostředí „Životní prostředí 2010: Naše budoucnost, naše volba“, který vstoupil v platnost v roce 2001. Mezi priority tohoto programu patřil například boj proti změnám klimatu, ochrana přírody a zachování biologické rozmanitosti, ochrana zdraví a životního prostředí a trvale udržitelné využívání zdrojů a hospodaření s odpady. Cílem bylo dodržování těchto zásad

členskými i kandidátskými zeměmi a z mezinárodního hlediska jejich integrace do všech aspektů vnějších vztahů Evropské unie (Ritschelová 2001: 75–76).

2.3.1. Obecné zásady environmentální politiky v Evropské unii

Mezi obecné zásady Evropské unie v oblasti životního prostředí patří zásada obezřetnosti, prevence, nápravy znečištění životního prostředí u zdroje a zásada „znečišťovatel platí“. Zásada obezřetnosti je uplatňována v případě, že existuje nejistota ohledně možného rizika, které by mohlo ohrozit životní prostředí nebo mít negativní dopad na lidské zdraví. Princip „znečišťovatel platí“ povazuje provozovatele činností rizikových pro životní prostředí nahrazovat případné škody a zároveň slouží také jako prevence ohrožení životního prostředí (Ohliger 2014).

2.3.2. Základní rámec environmentální politiky v Evropské unii

Politika životního prostředí je zakotvena přímo ve Smlouvě o založení Evropského společenství a uvedena také ve Smlouvě o fungování Evropské unie. Podle těchto základních dokumentů by měla směřovat k naplňování následujících cílů. Mezi tyto cíle se řadí udržování, ochrana a zlepšování kvality životního prostředí, ochrana lidského zdraví, obezřetné a racionální využívání přírodních zdrojů a v neposlední řadě také podpora opatření na mezinárodní úrovni, celcích regionálním a celosvětovým problémům životního prostředí. Ochrana životního prostředí v Evropské unii by měla být na vysoké úrovni. V této oblasti je ale přihlíženo i k rozdílnému stupni vývoje v jednotlivých státech, kdy Evropská unie bere v potaz především otázku dostupnosti vědeckých a technických údajů, podmínky

životního prostředí v různých regionech, možný prospěch a náklady plynoucí z činnosti nebo nečinnosti a hospodářského a sociálního rozvoje Společenství jako celku i vyváženého rozvoje regionů (Smlouva o založení Evropského společenství: 199–200; Smlouva o fungování Evropské unie: 132–133).

Dále je základní rámec evropské environmentální politiky možné dělit do pěti částí. První z nich jsou akční programy pro životní prostředí, které jsou od roku 1973 vydávány Evropskou komisí. Jednotlivě byly tyto programy představeny výše v této kapitole v rámci vývoje environmentální politiky Evropské unie. Další část tvoří horizontální strategie, které reprezentují například již zmíněná lisabonská strategie a göteborgská strategie. Do základního rámce environmentální politiky spadá také posuzování vlivů na životní prostředí a účast veřejnosti. To umožňuje plánování a hodnocení určitých projektů, které by mohly mít dopad na životní prostředí již v době příprav, kdy toto hodnocení probíhá za účasti veřejnosti. Tento přístup byl garantován již Aarhuskou úmluvou, která zaručuje právo veřejnosti na účast v rozhodování. Součástí základního rámce je i mezinárodní spolupráce v environmentální oblasti. Evropská unie je klíčovým aktérem celosvětových jednání o životním prostředí. Její přínos byl například velmi zřetelný na konferenci OSN Rio+20, kde se zasadila o vytvoření cílů udržitelného rozvoje pro všechny státy. Poslední, pátou, součástí tohoto rámce je provádění, vymáhání a monitorování. Environmentální politika je zakotvena v řadě směrnic, nařízení a rozhodnutí, ale její účinnost závisí hlavně na vykonávání těchto předpisů na národní, regionální a lokální úrovni. Z tohoto důvodu je nutné kontrolovat a případně vynucovat její správné provádění. Za tímto účelem byla v roce 1990 založena Evropská agentura pro

životní prostředí, která shromažďuje a poskytuje kompletní informace o této oblasti (Ohliger 2014).

3. Vývoj politiky životního prostředí v České republice

Třetí kapitola této diplomové práce se bude věnovat vývoji environmentální politiky v České republice. V první části bude nejprve nastíněn vznik politiky životního prostředí, jaké skutečnosti a podmínky k němu vedly a poté bude stručně představen obecný vývoj v této oblasti do roku 1998.

Následující část se bude zabývat vlivem, který měla Evropská unie na českou politiku životního prostředí mezi lety 1998 a 2004, kdy se Česká republika stala členským státem Evropské unie. Bude zde představen vývoj této politiky v daném období, který byl velkou měrou směřován právě snahou České republiky o členství v Evropské unii. Podrobněji se tato podkapitola zaměří na Národní program příprav České republiky na členství v Evropské unii. Také zde budou prezentována pravidelná hodnocení Evropské komise, která byla vydávána od roku 1999 do roku 2002. Shrnut bude i stav politiky životního prostředí v přelomovém bodě, který představoval vstup České republiky do Evropské unie 1. května 2004.

Ve své poslední části se tato kapitola zaměří na vývoj environmentální politiky v České republice jakožto členského státu Evropské unie. Budou zde nastíněny příležitosti i výzvy dalšího směřování politiky životního prostředí po vstupu do Unie. Nakonec budou uvedeny i některé případy implementace evropské politiky životního prostředí, ve kterých bylo ze strany evropské komise zahájeno vůči České republice řízení pro nesplnění povinnosti.

3.1. Historie vývoje environmentální politiky v České republice

V době komunismu bylo v České republice jen malé povědomí o stavu životního prostředí. To společně s vysokou mírou industrializace státu a velkou koncentrací těžkého průmyslu vedlo k jeho zhoršení, v některých regionech až na kritickou úroveň. Nejproblematictější oblastí zde bylo znečištění ovzduší. Na tuto skutečnost začaly jako první reagovat nevládní organizace ještě před rokem 1989, ale k rozsáhlejšímu šíření informací o tomto tématu došlo až v návaznosti na pád komunistické vlády (Andonova 2005: 146–147). Ve svých počátcích se tedy politika životního prostředí soustředila převážně na nápravu škod způsobených neadekvátním přístupem v průběhu 70. a 80. let. Nová vláda byla k těmto nápravným krokům nucena jak ze strany veřejnosti, tak i mezinárodním společenstvím (Frízlová, Mertens, Strohalmová, Tomanová 2007: 6).

Dne 19. prosince 1989, krátce po vzniku Československé federativní republiky, došlo ke zřízení prvního Ministerstva životního prostředí, které se stalo ústředním orgánem státní správy a orgánem vrchního dozoru ve věcech životního prostředí. Mezi jeho pravomoci patřila i koordinace ostatních ministerstev a dalších ústředních orgánů státní správy v otázkách týkajících se oblasti životního prostředí. Základním právním dokumentem, který nastavil hlavní zásady fungování ochrany životního prostředí vycházející z principu udržitelného rozvoje, se stal Zákon o životním prostředí, jenž vstoupil v platnost 5. 12. 1991 (Frízlová, Mertens, Strohalmová, Tomanová 2007: 2–4). Po rozpadu Československa přešla od 1. ledna 1993 nově vzniklá Česká republika v oblasti životního prostředí legislativní rámec svého předchůdce (Miko, Čížková, Kružíková 1998: 118).

Velkou motivaci a zároveň výzvu pro reformování environmentální politiky představovala příležitost začlenit se v dohledné době do Evropského společenství. Problémy životního prostředí byly tedy řešeny s ohledem na tento cíl a již od počátku probíhala snaha přizpůsobovat oblast environmentální politiky té evropské (Miko, Čížková, Kružíková 1998: 120). V roce 1993 byla podepsána asociační dohoda, která se zaměřovala hlavně na obchodní a ekonomické otázky, ale obsahovala také část věnovanou environmentální politice (Henderson 1999: 158–159). Dalším mezníkem byla Bílá kniha o přípravě přidružení zemí střední a východní Evropy na začlenění do vnitřního trhu Unie, jež byla představena v červnu 1995. Měla pomoci v přípravách na úplné převzetí legislativy Evropské unie včetně oblasti životního prostředí, která byla rozpracována v osmé kapitole (Černochoch 2003: 44–46). V roce 1995 byla také schválena Státní politika ochrany životního prostředí, která stanovovala krátkodobé, střednědobé i dlouhodobé cíle pro tuto oblast (Evropská komise 1997: 92).

3.2. Vývoj české environmentální politiky od roku 1998 po vstup do Evropské unie

Před vstupem do Evropské unie bylo třeba sjednotit českou environmentální legislativu s evropskou¹⁸ (Marek, Baun 2010: 113–114). Oblast životního prostředí byla v přípravě České republiky na vstup do Evropské unie jednou z nejnáročnějších. Převzetí environmentální legislativy bylo komplikované a vyžadovalo značné investice. Zároveň nebylo jisté, zda tento proces bude úspěšně

¹⁸ Oblast životního prostředí představuje v Evropské unii jednu z hlavních priorit. Existují zde vysoké nároky na životní prostředí, a proto srovnání národní legislativy s evropskou je pro řadu kandidátských zemí velmi náročný úkol (Had, Stach, Urban 2006: 80).

dokončen (Ministerstvo zahraničních věcí České republiky 1999a: 16–17).

Na podporu reforem bylo možné čerpat finance z programu PHARE a speciálně pro oblast životního prostředí také z programu ISPA¹⁹ (Černoch 2003: 47). Z programu PHARE bylo v období 1999–2000 získáno na rozvoj životního prostředí 158 milionů eur, od roku 2000 pak bylo programem ISPA investováno přibližně 35 milionů eur ročně (Outlý et al. 2011: 31).

Bilaterální jednání mezi Evropskou unií a Českou republikou byla zahájena v roce 1998. Kapitolou číslo 22 „Životní prostředí“ se aktéři zabývali mezi lety 1999–2002. Náročnost vyjednávání v této oblasti dokazuje nutnost převzetí přibližně 300 rozhodnutí, směrnic a nařízení²⁰. Přejímání legislativy muselo zohledňovat také neustálou novelizaci a vývoj environmentální politiky Evropské unie. Dále bylo třeba, aby transponované dokumenty začaly být uplatňovány v praxi (Outlý et al. 2011: 31).

3.2.1. Národní program přípravy České republiky na členství v Evropské unii

Vláda České republiky předložila Evropské unii v roce 1998 Národní program přípravy České republiky na členství v Evropské unii. Tento program byl následně vydáván v letech 1999, 2000 a 2001 (Zenkner (nedatováno)). Byl vždy schvalován vládou České

¹⁹ Program ISPA se kromě životního prostředí zaměřoval také na oblast dopravy (Černoch 2003: 47).

²⁰ Tyto vyžadovaly například snížení emisí do vod a ovzduší, nakládání s nebezpečnými látkami, požadavky na kvalitu výrobků, případně ochranu přírodního bohatství (Outlý et al. 2011: 31).

republiky a obsahoval úkoly, kterých by mělo být dosaženo, s cílem splnit podmínky stanovené v roce 1999 dokumentem Evropské unie Přístupové partnerství. Národní program přípravy musel být díky postupnému plnění jednotlivých priorit flexibilní (Ministerstvo zahraničních věcí České republiky 2000: 246–250). V rámci přístupových partnerství byly pro Českou republiku v environmentální oblasti stanoveny krátkodobé a střednědobé priority. Mezi krátkodobé priority patřilo pokračování v přejímání rámcové legislativy, položení základu pro další sblížování zákonů, plnění strategií souvisejících s jednotlivými zákony a také zahájení realizace všech programů a strategií. Mezi střednědobé priority, které byly pro Českou republiku určeny, patřil rozvoj monitoringu a rozšiřování kontroly a stejně jako v krátkodobých prioritách postupné sblížování jednotlivých zákonů. Dále bylo zdůrazněno, že k ochraně životního prostředí a principu udržitelného rozvoje má být přihlíženo při definování a realizaci národních politik i v dalších oblastech.

V roce 1999 došlo v environmentální oblasti ke značnému posunu příprav na členství. Nejprve byl v červnu přijat konkrétní časový plán transpozice a harmonizace právních předpisů společenství, který byl představen v Aproximační strategii pro „Životní prostředí“. Dále byla od listopadu tohoto roku vládou projednávána „Investiční strategie financování požadavků na zajištění implementace legislativy ES v oblasti životního prostředí“, podle které mělo dojít k rozmístění prostředků poskytovaných Evropskou unií na rozvoj environmentální politiky až do roku 2005.

Mimo přijetí těchto dvou dokumentů došlo v rámci příprav na vstup do Evropské unie také k personálnímu posílení Ministerstva

pro životní prostředí²¹ a jeho výraznějším zaměřením na vstup do Evropské unie. Dále byla zahájena transpozice evropské legislativy a rozpracována kapitola přístupových jednání týkající se životního prostředí.

Pro následující období bylo stanoveno množství krátkodobých a střednědobých cílů. V obecné rovině byla mezi krátkodobé cíle zařazena snaha o další zpřesňování a rozšiřování Aproximační strategie pro oblast životního prostředí a dalších právních předpisů na základě Příručky k implementaci environmentálních směrnic Evropského společenství. Dalšími krátkodobými cíli bylo zpřesnění Investiční strategie financování požadavků na zajištění implementace legislativy Evropského společenství v environmentální oblasti a také průběžné konzultace návrhů právních předpisů s orgány Evropské unie. Byly zde stanoveny i krátkodobé a střednědobé cíle, konkrétně zaměřené na oblasti kvality ovzduší, nakládání s odpady, kvality vody, ochrany přírody, omezování průmyslového znečištění, hluku, jaderné bezpečnosti a dalších.

Při převádění veškeré evropské legislativy a provádění dalších potřebných úkolů bylo dle Národního programu přípravy České republiky na členství v Evropské unii počítáno s finanční investicí ze

²¹ Na ministerstvo životního prostředí bylo v roce 1999 nově zařazeno 49 pracovníků, kteří vytvořili odbor evropské integrace a oddělení pro evropskou spolupráci. Dále zde vznikl odbor integrovaného financování a v legislativním odboru bylo vytvořeno nové oddělení aproximace práva. Proběhlo také posílení veškerých klíčových odborů, hlavně odboru ovzduší, odpadů, vody a ochrany přírody, kde byla vytvořena oddělení evropské integrace. K dalšímu posilování institucí věnujících se životnímu prostředí v personální oblasti mělo docházet v krátkodobém i střednědobém časovém horizontu (Ministerstvo zahraničních věcí České republiky 2000: 255).

strany Evropské unie, a to hlavně z prostředků programu PHARE (Ministerstvo zahraničních věcí České republiky 2000: 246–259).

Národní program přípravy České republiky na členství v Evropské unii z roku 2001 navazuje na dokument popsany v předešlé části práce. Pokračuje v nastavování krátkodobých i střednědobých cílů pro další období, shrnuje vývoj v oblasti institucí na území České republiky a aktualizuje i finanční rámec (Ministerstvo zahraničních věcí České republiky 2001: 206–213). Vyjednávání o kapitole Životní prostředí v rámci přístupového procesu byla ukončena v roce 2002. (Outlý et al. 2011: 31).

3.2.2. Hodnocení Evropské komise

Těsně před zahájením přístupových jednání v roce 1998 byla oblast životního prostředí hodnocena Evropskou komisí jako úspěšně pokračující. V oblasti přijímání rámcové legislativy proběhly viditelné pokroky, které jsou ale stále nedostatečně převáděny do praxe. Úplné vyřešení této otázky se předpokládalo ve střednědobém časovém horizontu (Evropská komise 1997: 92–95).

Na konci roku 1999 stále existovalo velké množství legislativy, která nebyla harmonizována. Od doby uzavření Přístupového partnerství bylo dosaženo pouze malého pokroku. Vývoj v oblasti environmentální politiky lze v tomto období spatřovat hlavně ve schválení nové státní politiky životního prostředí, která vychází z Pátého akčního programu pro životní prostředí, zaměřuje se na integraci jednotlivých aspektů ochrany životního prostředí do dalších politik a zavádí princip udržitelného rozvoje. Dalším pozitivním posunem v oblasti horizontální legislativy bylo podepsání Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím o životním prostředí. Postupného zlepšení bylo dosaženo i v dílčích oblastech politiky životního

prostředí. Nové legislativní normy byly přijaty například pro oblast ochrany vod nebo nakládání s odpady (Evropská komise 1999: 45–47).

Ve srovnání s předchozím rokem byl v roce 2000 zaznamenán pokrok v přejímání rámcové legislativy v oblasti životního prostředí. V červenci roku 2000 byly schváleny plány implementace pro jednotlivé směrnice, které představovaly jeden z krátkodobých cílů stanovených v Přístupovém partnerství. Významného pokroku bylo také dosaženo v transpozici legislativy týkající se kvality ovzduší, chemikálií a geneticky modifikovaných organismů a také hluku. V dalších částech proběhl v přejímání evropské legislativy a nastavování jejího vynucování jen omezený pokrok. Přibližně bylo odhadováno, že do konce roku 2000 byla do českého právního rámce transponována přibližně čtvrtina evropské legislativy soustřeďující se na životní prostředí (Evropská komise 2000: 72–74).

Za rok 2001 bylo dosaženo výrazného pokroku jak v přejímání environmentálního *acquis*, tak i v posilování administrativy. Na základě spuštění Šestáho akčního programu ochrany životního prostředí byla v lednu 2001 aktualizována i Státní politika životního prostředí, která se zaměřovala hlavně na integraci životního prostředí do dalších politik. V návaznosti na ni byla připravována také Národní strategie udržitelného rozvoje. V oblasti horizontální legislativy došlo v březnu roku 2001 ke schválení zákona o Posuzování vlivů na životní prostředí a v listopadu 2001 Česká republika ratifikovala Kjótský protokol. Dále také pokračovalo navyšování administrativních kapacit, a to jak na Ministerstvu životního prostředí, tak i v institucích zajišťujících kontrolu a vynucování provádění environmentální legislativy, zejména v České inspekci životního prostředí nebo Státním úřadu pro jadernou bezpečnost (Evropská komise 2001: 76–78).

Pravidelná zpráva Evropské komise o pokroku České republiky v přípravách na členství v Evropské unii za rok 2002 konstatovala, že i přes relativní sladění environmentální legislativy s evropskou je třeba, aby Česká republika přijala právní předpisy nezbytné pro dokončení transpozice v oblasti horizontální legislativy, nakládání s odpady, průmyslového znečištění a řízení rizik, kvality vod a ochrany přírody. Větší pozornost bylo třeba věnovat implementaci environmentální *acquis*, která vyžadovala další investice.

Jednání o kapitole 22 „Životní prostředí“ bylo v roce 2002 předběžně uzavřeno. Česká republika si, k tomuto datu, vyjednala přechodná období ve třech oblastech. Sem patřilo přechodné období pro obaly a obalové odpady do roku 2005 a čištění městských odpadních vod do konce roku 2010. V následujícím období bylo třeba, aby Česká republika dokončila transpozici a implementaci zejména v oblasti horizontální legislativy, kvality vod, odpadů, ochrany přírody a IPPC²² a zaměřila se na zajištění nezbytných finančních prostředků a posilování zejména krajské a místní administrativní kapacity (Evropská komise 2002: 95–99).

3.2.3. Vstup České republiky do Evropské unie

Po dokončení přístupových jednání, podepsání smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii v dubnu 2003 a úspěšně proběhlém referendu o vstupu do Evropské unie v červnu téhož roku se Česká republika, spolu s dalšími devíti státy, stala od 1. května 2004 členskou zemí Evropské unie.

²² Integrovaná prevence a omezování znečišťování

V oblasti životního prostředí byla v době vstupu vyjednána tři přechodná období. Jednalo se o přechodné období pro nakládání s odpady podle směrnice EP a Rady 94/62/ES do 31. prosince 2005, které bylo stanoveno k dosažení cílových hodnot a opětovného využití obalů. Druhé přechodné období se týkalo kvality vody a čištění městských odpadních vod směrnice Rady 91/271/EHS a trvalo do 31. prosince 2010. Přechodné období bylo poskytnuto na praktickou implementaci požadavku na výstavbu čistíren odpadních vod pro obce mající dva až deset tisíc obyvatel. Poslední, třetí, přechodné období bylo umožněno do 31. prosince 2007 pro implementaci směrnice EP a Rady 2001/80/ES regulující emise některých znečišťujících látek do ovzduší z velkých spalovacích zařízení.

V době vstupu do Evropské unie si Česká republika jako priority v oblasti životního prostředí stanovila otázky změn klimatu a zajištění čistoty ovzduší, bezpečné a efektivní nakládání s chemickými látkami, ochranu přírody a krajiny a také prosazování udržitelné výroby a spotřeby spolu s podporováním environmentálních technologií (Ministerstvo životního prostředí České republiky 2005: 239).

3.3. Politika životního prostředí v České republice po roce 2004

Po vstupu do Evropské unie stanovila Česká republika své střednědobé cíle v oblasti environmentální politiky prostřednictvím přijetí aktualizovaného vydání Státní politiky životního prostředí, která byla schválena 17. května 2004. Jsou do ní zapracovány cíle Šestáho akčního programu Evropské unie pro ochranu životního prostředí a také priority v dalších oblastech environmentální politiky, jako například otázka udržitelného rozvoje (Ministerstvo životního

prostředí České republiky 2004). Hlavní otázky, jejichž řešením se aktualizovaná Státní politika životního prostředí zabývá, jsou především ochrana přírody, krajiny a biologické rozmanitosti, udržitelné využívání přírodních zdrojů, ochrana vod a ochrana před povodněmi, optimalizace materiálových toků a nakládání s odpady, snižování zátěže životního prostředí pocházející z lidské činnosti, zlepšování environmentálních standardů pro kvalitu lidského života, ochrana klimatického systému Země a v neposlední řadě také omezení dálkového přenosu znečištění ovzduší. Mezi dlouhodobé cíle politiky životního prostředí řadí Česká republika uchování a vylepšení kvality životního prostředí i života a zdraví obyvatel s ohledem na dodržování přístupu udržitelného rozvoje (Outlý et al. 2011: 34). Po skončení období působnosti této Státní politiky v roce 2010 bylo konstatováno, že stanovených cílů bylo dosaženo pouze částečně. Některé z cílů dlouhodobějšího charakteru nebylo v daném období možné splnit. Dále bylo uvedeno, že díky rychlému hospodářskému růstu došlo ke zpomalení tempa zlepšování stavu životního prostředí a v některých případech dokonce ke stagnaci nebo zhoršování. Pozitivně byla hodnocena spolupráce s dalšími resorty při integraci environmentální politiky do politik sektorových, kde bude ale nutné dosáhnout většího propojení teorie s praxí (Ministerstvo životního prostředí (nedatováno)).

Od vstupu do Evropské unie docházelo k postupnému zlepšování stavu životního prostředí. Veřejné mínění zastávalo názor, že ochrana životního prostředí by měla být upřednostňována před ekonomickým růstem a Evropská unie byla vnímána jako nástroj pro zlepšování kvality životního prostředí. I přes tyto skutečnosti zde ale panovala obava českých firem o ztrátu konkurenceschopnosti, která by mohla být způsobena právě nutností přizpůsobovat se novým pravidlům. Při přepočtu na obyvatele byla

Česká republika i nadále jedním z největších znečišťovatelů životního prostředí v Evropě (Marek, Baun 2010: 117–118).

Politika životního prostředí představuje obecně jeden z nejčastějších důvodů pro zahájení řízení pro nesplnění povinností. Vzhledem k tomu, že plnění závazků v této oblasti je často komplikované a životní prostředí v České republice bylo v období před vstupem do Evropské unie jedním z nejznečištěnějších, se dalo očekávat, že i přes vyjednaná přechodná období nebude Česká republika schopná všem závazkům, které na ni členství klade, řádně dostát. I přes úspěšnou transpozici evropské legislativy do národního právního rámce existovala řada oblastí, kde mohly při implementaci nastat obtíže (Baun, Marek 2013: 236–237). Důvodem mohla být například rychlá transpozice environmentálního *acquis*, která probíhala neplánovaně a nekoordinovaně a bylo při ní postupováno nesystematicky. Další problém mohla představovat administrativní kapacita, která byla hlavně na regionální a lokální úrovni nedostatečná. I přesto, že kraje a obce měly mít na implementaci environmentálních předpisů značný vliv, nebyly jasně dány jejich kompetence. Podobné obtíže panovaly i na celostátní úrovni, kde byly instituce roztržité²³ a špatně koordinované. Také řada odpovědných úředníků a politiků se s příslušnou legislativou včas neseznámila.

²³ Na centrální úrovni mělo za správnou implementaci environmentální legislativy zodpovědnost Ministerstvo životního prostředí České republiky. Existovala ale i řada dalších institucí, které měly v této oblasti určité pravomoci. Mezi ně se řadí například Ministerstvo zemědělství, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo dopravy, Ministerstvo zahraničí a další orgány státní správy (Baun, Marek 2013: 240).

Pozitivní dopad na implementování evropské legislativy měly dotace z Evropské unie, které poskytovaly prostředky na vypořádání se s finančně náročnou oblastí životního prostředí. Na program ISPA, který fungoval převážně v období přístupových jednání, navázalo po vstupu do Evropské unie financování v rámci strukturálních fondů a Kohezního fondu. Tyto investice byly rozloženy do delšího časového období a čerpány podle potřeby a finanční náročnosti plnění současných cílů. Pozitivně je hodnocena také role, kterou sehrály nestátní neziskové organizace v environmentální oblasti. Jejich rostoucí vliv byl ovlivněn internacionalizací a profesionalizací, které spolupráce s Evropskou unií umožnila (Baun, Marek 2013: 240–242).

3.3.1. Implementace evropské politiky životního prostředí a řízení pro nesplnění povinnosti

Již od vstupu do Evropské unie v roce 2004 měla Česká republika v několika případech problémy s implementací environmentální politiky. Převážná většina řízení pro nesplnění povinnosti, která byla vůči České republice Evropskou komisí zahájena, se zabývala právě oblastí politiky životního prostředí. Tato řízení se ponejvíce týkala nesprávné aplikace nebo transpozice evropského práva nebo nedodržení termínu pro transpozici dané legislativy. Jejich počet se v tomto období postupně zvyšoval. V roce 2006 bylo navrženo řízení pro nesplnění povinnosti ve čtyřech případech, v roce 2007 už bylo takových případů jedenáct, v roce 2008 vzrostl tento počet na osmnáct, v roce 2009 bylo těchto řízení již 26. Od roku 2010 je tendence opět klesající. V roce 2010 bylo vedeno sedmnáct řízení pro nesplnění povinnosti v environmentální oblasti, v roce 2011 toto číslo opět mírně stoupl na 21 a rok 2012 znamenal výrazný pokles na pouhých šest případů (Baun, Marek

2013: 242–243). Celkový počet vedených řízení pro nesplnění povinnosti byl na konci roku 2012 na hodnotě 36²⁴, která Českou republiku řadila mezi státy, jež mají s implementací evropského práva menší obtíže (Evropská komise 2013).

Příkladem implementace evropské právní normy, v jejímž případě bylo zahájeno řízení pro nesplnění povinnosti, je legislativa o posuzování vlivů na životní prostředí²⁵. Tato oblast je regulována prostřednictvím směrnice, která požaduje, aby jednotlivé členské státy u připravovaných i probíhajících projektů vypracovávaly studie o jejich dopadu na životní prostředí. Tyto studie se týkají projektů, které by na danou oblast mohly mít výraznější vliv. Zároveň je však třeba takové projekty konzultovat s veřejností. Zákon, který tuto oblast v rámci České republiky ošetřoval, byl přijat již v roce 1992 a následně novelizován v roce 2001 v souladu s evropskou legislativou. Tato úprava ale nebyla Evropskou komisí uznána jako dostačující. Důvodem bylo hlavně omezení přístupu veřejnosti k potřebným informacím a možnosti rozhodovat (Baun, Marek 2013: 243). V roce 2006 komise zahájila proti České republice řízení pro nesplnění povinnosti a i přes to, že zákon upravující posuzování vlivů na životní prostředí byl v roce 2009 opět novelizován, Evropská komise nenabyla přesvědčení, že dostatečně zajišťuje veškeré náležitosti. Podle Komise se měla tato novelizace vztahovat na veškeré projekty mající vliv na životní prostředí, včetně těch, které již byly zahájeny. Současná úprava byla označena jako nekompletní a České republice bylo odesláno úřední oznámení, které vyžadovalo nápravu ve dvouměsíční lhůtě. Pokud by ani poté daný zákon nevyhovoval evropským normám, byl by případ odeslán

²⁴ Tento počet řízení pro nesplnění povinnosti řadil Českou republiku v celoevropském žebříčku na osmé místo (Evropská komise 2013).

²⁵ Environmental Impact Assessment

k Evropskému soudnímu dvoru, kde by byly stanoveny finanční sankce. Díky nedodržení dané lhůty byl případ k Evropskému soudnímu dvoru předán a ten v červnu roku 2010 rozhodl, že Česká republika nedodržela Směrnicí o posuzování vlivů na životní prostředí (Evropská komise 2010a).

Dalším příkladem, kdy musela Evropská komise vyzvat Českou republiku k plnění svých závazků, byl případ související s aktualizací legislativy týkající se kvality ovzduší. Směrnice 2008/50/EC reviduje evropské právní předpisy týkající se kvality ovzduší s cílem snížit znečištění na úroveň, která má minimální škodlivé účinky na lidské zdraví a životní prostředí a snaží se o zlepšení informovanosti veřejnosti o možných rizicích. Zavádí limit koncentrace jemných prachových částic ve vzduchu, kterým nemění stávající normy, ale pouze předává více pravomocí v bezproblémových oblastech jednotlivým zemím. Podle této směrnice měly členské státy přizpůsobit své právní předpisy do 11. června 2010 a poté informovat Komisi o dokončení transpozice. V tomto případě ale devět členských států, mezi nimiž byla i Česká republika, tuto povinnost nesplnilo. Evropská komise proto 16. července 2010 poslala těmto zemím odůvodněné stanovisko, ve kterém dávala dvouměsíční lhůtu pro nápravu (Evropská komise 2010b).

Jako třetí příklad toho, kdy bylo Evropskou komisí proti České republice zahájeno řízení pro nesplnění povinnosti, může sloužit převádění legislativy týkající se biocidů, které mohou představovat velké riziko pro lidské zdraví. Z toho důvodu má Evropská unie přísný rámec pravidel pro uvádění biocidních přípravků na trh s cílem zajistit vysokou úroveň ochrany lidského zdraví, zvířat a životního prostředí. Evropská komise požadovala, aby Česká republika aktualizovala svou legislativu v oblasti chemikálií připsáním akroleinu

do seznamu účinných látek na základě směrnice 2010/5/EU. Tato směrnice požaduje, aby členské státy zahrnuly ve svých právních předpisech tento biocid mezi účinné látky povolené pro výrobu protiplísňových produktů do 31. srpna 2010. Do tohoto data Česká republika nebyla schopna danou směrnicí zařadit do svého právního rámce. Evropská komise odeslala odůvodněné stanovisko s dvouměsíční lhůtou na nápravu (Evropská komise 2011a). Česká republika nebyla schopna ani v tomto časovém limitu tento požadavek splnit, a proto bylo řešení předáno dále k Evropskému soudnímu dvoru (Evropská komise 2011b).

Značný počet případů porušení environmentální legislativy může být kromě výše uvedených důvodů dán také snahou o zvýšení hospodářského růstu. Ekonomická úroveň České republiky nedosahuje evropského průměru, a přesto, že zde existuje snaha o vybalancování rozvoje obou dvou oblastí, ekonomický sektor má na výsledná rozhodnutí často větší vliv (Baun, Marek 2013: 251–252).

4. Zhodnocení vlivu Evropské unie na vývoj environmentální politiky v České republice z pohledu teorie konstruktivismu

V období předvstupního vyjednávání měla na vývoj v oblasti environmentální politiky vliv, spíše než proces sociálního učení a internalizace evropských norem a principů, kondicionalita členství v Evropské unii (Baun, Marek 2013: 237–238). Sjednocení české environmentální legislativy s evropskou byla jedna z podmínek vstupu do Evropské unie (Marek, Baun 2010: 113–114). Tato skutečnost se projevila hlavně v doslovném a povrchním přejímání evropské legislativy a oddalování přijetí konkrétních řešení do doby, než to bylo nezbytně nutné. Tento přístup však mohl být na druhou stranu vnímán také pozitivně hlavně z toho důvodu, že přejatou legislativu bude následně možné snáze upravovat dle aktuální potřeby.

Dalším důvodem pochybení byla neexistence odpovídajících administrativních kapacit²⁶, která by umožnila správnou implementaci a aplikaci právních norem v environmentální oblasti po přistoupení České republiky do Evropské unie (Baun, Marek 2013: 237–238). Přestože v průběhu přístupových jednání probíhalo neustálé navyšování kapacit příslušných institucí, mezi které patří hlavně Ministerstvo životního prostředí, ale také další, zejména krajské a místní administrativní jednotky, nedosáhla kapacita a odbornost

²⁶ Obzvláště v této oblasti mohlo být dosaženo výrazně lepších výsledků. Po roce 1989 musely být veškeré instituce zabývající se životním prostředím nově založeny a jejich nastavení, aby odpovídalo evropským normám, bylo snazší. Evropská unie tak vytvořila ideální podmínky pro zakládání vyhovujících institucí (Baun, Marek 2013: 238).

v této oblasti potřebné úrovně (Evropská komise 2002: 95–99). Toto bylo spojeno i s nedostačenou možností vymáhání legislativy na území České republiky, která byla způsobena neuspokojivým nastavením soudního systému.

Další obtíže přinášela i nevyzrálá občanská společnost, kde nestátní neziskové organizace nebyly schopny dostatečně plnit svou roli při dohlížení na dodržování práva a informování Evropské komise o případných prohřešcích, která je pro evropskou legislativu klíčová (Baun, Marek 2013: 238). V této oblasti ale docházelo k postupnému zlepšování situace. Nestátní neziskové organizace se díky spolupráci na evropské úrovni internacionalizovaly a profesionalizovaly, a tím také rostl jejich vliv a význam v oblasti environmentální politiky v České republice (Baun, Marek 2013: 240–242).

V době vstupu České republiky do Evropské unie proto převažoval názor, že nepřítomnost kondicionality, která byla určena jako hlavní nástroj přejímání evropské legislativy v oblasti politiky životního prostředí, povede ke zhoršenému výkonu v této oblasti. Naproti tomu reálný vývoj událostí ukázal, že míra porušování evropského práva nebyla vyšší než u ostatních členských států. Kladně hodnocena byla i rychlost řešení prohřešků, která byla ve srovnání se starými členskými státy vyšší. To mohlo být způsobeno změnou nastavení legislativního procesu a zavedením tzv. zrychlených procedur nebo také snahou nových členských států dokázat svou poctivost při plnění přijatých závazků a vyhnout se výtce ze strany Evropské unie a případnému uvalení sankcí (Baun, Marek 2013: 237–239). Zde může být důkazem fakt, že v roce 2012 byla Česká republika na osmém místě mezi všemi členskými státy v počtu vedených řízení pro nesplnění povinnosti (Evropská komise 2013).

Faktory ovlivňující naplňování evropské legislativy je možné dělit do dvou kategorií. První z nich jsou faktory externí, mezi které patří evropské formální a sankční mechanismy, finanční pomoc Evropské unie a transnacionální sociální učení. Do skupiny interních faktorů se řadí administrativní kapacita, výše nákladů na přizpůsobení, ideologická orientace a politické zájmy vlád, politický význam evropských předpisů, přítomnost nebo nepřítomnost aktérů s právem veta i síla a aktivita nestátních neziskových organizací. Veškeré tyto faktory se navzájem ovlivňují a úspěšnost procesu transpozice, vymáhání a aplikace evropských předpisů je dána jejich kombinací (Baun, Marek 2013: 239–240).

ZÁVĚR

Tato diplomová práce se zabývala vývojem české politiky životního prostředí od roku 1998 do roku 2012. Hlavní linií, která byla v rámci tohoto vývoje sledována, byl vliv Evropské unie na utváření environmentální politiky v České republice. Nejprve Česká republika jako kandidátský stát musela přejmout environmentální *acquis communautaire* do svého právního řádu a po roce 2004 jako členský stát plnit závazky vyplývající z členství.

Cílem práce bylo analyzovat, do jaké míry ovlivnil vstup České republiky do Evropské unie utváření vlastního právního řádu v oblasti životního prostředí. Dále se práce zaměřila na to, jakým způsobem probíhalo přejímání legislativy v předvstupním období a zda byly splněny cíle, kterých mělo být v tomto období dosaženo, případně z jakého důvodu k jejich splnění nedošlo. V období mezi lety 1998–2004 bylo zkoumáno, jak probíhala implementace nově vznikajících právních předpisů týkajících se environmentální politiky a do jaké míry se ve sledovaném období politika životního prostředí v České republice reálně změnila. Dalším cílem práce bylo zjistit zda, a případně do jaké míry, se po roce 2004 změnil vztah České republiky k environmentální politice v souvislosti se vstupem do Evropské unie.

Pro potřeby práce byl text rozdělen do čtyř kapitol. V první kapitole byl představen teoretický rámec práce, kterým je sociální konstruktivismus. Byl zde nastíněn vývoj dané teorie tak, jak probíhal nejprve v rámci mezinárodních vztahů a poté také v souvislosti s výzkumem evropské integrace. Byly zde uvedeny také klíčové principy sociálního konstruktivismu, mezi které patří proces sociálního učení a socializace, které jsou často uplatňovány právě při studiu evropského integračního procesu.

Následující kapitola se zaměřila na druhý podstatný rámec této diplomové práce, a to environmentální politiku. V rámci této kapitoly byl představen vývoj dané politiky v globálním měřítku a následně v rámci Evropské unie. Evropská unie je v současné době významným hráčem, co se týká rozvoje politiky životního prostředí i celosvětově. Její vysoké standardy v ochraně životního prostředí a snaha o udržitelný rozvoj jsou dále rozšiřovány i do nečlenských zemí.

Třetí kapitola této práce se již věnovala samotnému vývoji politiky životního prostředí v České republice. Nejprve zde byly nastíněny souvislosti vzniku environmentální politiky a prvotní vývoj, poté byl věnován prostor vývoji od doby zahájení přístupových jednání v roce 1998 do roku 2012. Změny v oblasti zkoumané politiky probíhaly již před oficiálním zahájením přístupových jednání. Rokem 1998 ale vliv Evropské unie vzrostl a harmonizace české legislativy s unijní, jako podmínka přijetí, dávala Unii možnost účinněji dohlížet na probíhající změny. Důležitými mezníky v tomto vývoji bylo jednak ukončení vyjednávání o kapitole „Životní prostředí“ v roce 2002, a hlavně vstup České republiky do Evropské unie 1. května 2004, který výrazně změnil přístup k environmentální politice a způsobům jejího utváření. Do roku 2004 byl tento vývoj formován zejména snahou o splnění vstupních podmínek, následně je přejímání evropské legislativy možné vynucovat soudně a prostřednictvím sankcí, které mohou být stanoveny v případě neplnění závazků vyplývajících ze členství v Evropské unii.

V rámci čtvrté kapitoly pak došlo ke zhodnocení faktorů, které měly vliv na vývoj environmentální politiky v České republice a také na směřování jejího rozvoje. Zmíněno je i to, jak je v této oblasti posuzována role principů sociálního konstruktivismu, především principu sociálního učení a socializace.

Tato práce si dala za cíl odpovědět na tři výzkumné otázky. První z nich se zabývala tím, zda byl vývoj, kterým Česká republika v oblasti environmentální politiky mezi lety 1998 a 2012 prošla, ovlivněn vstupem do Evropské unie, nebo by ke změnám docházelo i na základě přizpůsobování se výzvám, které se nově objevují v oblasti životního prostředí. Evropská unie měla na formování české politiky životního prostředí výrazný vliv. I přesto, že především po roce 1989 docházelo ze strany veřejnosti i mezinárodního společenství k tlaku na politické představitele a bylo od nich požadováno přijetí opatření, která by přispěla ke zlepšování špatného stavu životního prostředí, Evropská unie představovala jakýsi motor pro uskutečňování změn. V předvstupním období bylo sjednocení veškeré environmentální legislativy s Evropskou nutnou podmínkou k tomu, aby se Česká republika mohla stát členským státem. Po roce 2004 dále dochází k přejímání nově vznikajících právních předpisů. V případě nedodržení závazků vyplývajících z členství může Evropská komise využít finanční a další nástroje ke zřízení nápravy, eventuálně předat případ k Evropskému soudnímu dvoru.

Druhá z otázek formulovaných v úvodu práce zkoumala, jakým způsobem ovlivňoval formování politiky životního prostředí v České republice proces sociálního učení. V tomto případě je třeba říci, že hlavně v době předvstupních vyjednávání i přesto, že proces sociálního učení a socializace hrál určitou roli, měla hlavní vliv na vývoj environmentální politiky v České republice kondicionalita členství. Toto se projevovalo hlavně v povrchním a doslovném přejímání evropské legislativy, nevyhovující struktuře a kapacitě administrativních a soudních jednotek a nezrálosti občanské společnosti.

A poslední, třetí, otázka se zajímala o to, jak efektivně probíhala v České republice implementace právních předpisů Evropské unie v environmentální oblasti. I přes vyjednání tří přechodných období v environmentální oblasti docházelo již od vstupu do Evropské unie k potížím s implementací environmentální politiky. Politika životního prostředí představovala hlavně v počátcích nejproblematictější oblast, co se týká vedených řízení pro nesplnění povinností. Do roku 2010 počet řízení zahájených Evropskou komisí rostl, poté je možné sledovat mírný pokles trendu. Některé případy nebyly vyřešeny ani v rámci lhůty, která byla Komisí poskytnuta na nápravu, a musely být předány k Evropskému soudnímu dvoru.

Práce ve svém závěru nemůže zcela potvrdit stanovenou hypotézu, která předpokládala, že změny v oblasti politiky životního prostředí, k nimž v České republice docházelo v období mezi lety 1998 a 2012, byly výrazně ovlivněny procesem sociálního učení, který napomohl ve sjednocování národní environmentální politiky s evropskou. Princip sociálního učení sehrál při sjednocování české legislativy v oblasti životního prostředí s evropskou svou roli, ale hlavní úlohu měla, zvláště pak v předvstupním jednání, kondicionalita členství v Evropské unii.

Politika životního prostředí je jistě zajímavou oblastí pro další zkoumání nejen proto, že patří k jedné z nejmladších a nejdynamičtější se vyvíjejících politik v rámci Evropské unie. Je také nucena reagovat na nově se objevující výzvy a limity životního prostředí. Mezinárodní spolupráce v environmentální oblasti je důležitým předpokladem pro její zdárné fungování, zároveň je ale potřeba ji koordinovat s nižšími administrativními celky a dalšími subjekty, které mohou mít na životní prostředí vliv. Pro úspěšné naplňování cílů politiky životního prostředí je také důležitá kooperace s dalšími politikami.

Při vhodném utváření environmentální politiky a jejím důsledném uplatňování je možné dosáhnout zlepšování kvality životního prostředí a rozvoje všech jeho složek a dosažení udržitelného rozvoje, který představuje žádoucí cíl vývoje v této oblasti. Politice životního prostředí je tedy třeba věnovat značnou pozornost i nadále.

PRAMENY A LITERATURA

Prameny

Evropská komise. 1997. „Posudek Komise k žádosti České republiky o přijetí do Evropské unie“ *Evropská Komise*, 16. 7. 1997 (online). Dostupné z: <http://ec.europa.eu/ceskarepublika/pdf/posudek97.pdf> (29. 11. 2014).

Evropská komise. 1998. „Přístupové partnerství“ *Evropská komise* (online). Dostupné z: <http://ec.europa.eu/ceskarepublika/pdf/pristuppartnerstvi1998.pdf> (29. 11. 2014).

Evropská komise. 1999. „Pravidelná zpráva o pokroku České republiky v přípravách na členství v EU za rok 1999“ *Evropská Komise*, 13. 11. 1999 (online). Dostupné z: <http://ec.europa.eu/ceskarepublika/pdf/pravidzprava99.pdf> (29. 11. 2014).

Evropská komise. 2000. „Pravidelná zpráva o pokroku České republiky v přípravách na členství v EU za rok 2000“ *Evropská Komise*, 8. 11. 2000 (online). Dostupné z: <http://ec.europa.eu/ceskarepublika/pdf/pravidzprava99.pdf> (29. 11. 2014).

Evropská komise. 2001. „Pravidelná zpráva o pokroku České republiky v přípravách na členství v EU za rok 2001“ *Evropská Komise* (online). Dostupné z: <http://ec.europa.eu/ceskarepublika/pdf/pravidelna.pdf> (29. 11. 2014).

Evropská komise. 2002. „Pravidelná zpráva o pokroku České republiky v přípravách na členství v EU za rok 2002“ *Evropská*

Komise, 10. 10. 2002 (online). Dostupné z: http://ec.europa.eu/ceskarepublika/pdf/pravidelna_zprava_2002.pdf (29. 11. 2014).

Evropská komise. 2010a. „Environment: Commission asks Czech Republic to comply with Court ruling on environmental impact assessments“ *Evropská komise*, 24. 11. 2014 (online). Dostupné z: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1587_en.htm?locale=en (30. 11. 2014).

Evropská komise. 2010b. „Environment - Air quality: Commission urges nine Member States to implement revised legislation“ *Evropská komise*, 24. 11. 2014 (online). Dostupné z: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1577_en.htm?locale=en (30. 11. 2014).

Evropská komise. 2011a. „Environment: Commission asks Czech Republic to update biocides legislation“ *Evropská komise*, 27. 1. 2011 (online). Dostupné z: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-86_en.htm?locale=en (30. 11. 2014).

Evropská komise. 2011b. „Environment: Commission takes Czech Republic to Court over failure to update biocides legislation“ *Evropská komise*, 19. 5. 2011 (online). Dostupné z: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-591_en.htm?locale=en (30. 11. 2014).

Evropská komise. 2013. „Jak si členské státy v roce 2012 vedly při uplatňování práva EU“ *Zastoupení Evropské komise v České republice*, 22. 10. 2013 (online). Dostupné z: http://ec.europa.eu/ceskarepublika/press/press_releases/13_984_cs.htm (30. 11. 2014).

Ministerstvo zahraničních věcí České republiky. 2000. „Národní program přípravy České republiky na členství v Evropské unii.“ *Evropská Komise* (online). Dostupné z: <http://ec.europa.eu/ceskarepublika/pdf/np2000-w6.pdf> (29. 11. 2014).

Ministerstvo zahraničních věcí České republiky. 2001. „Národní program přípravy České republiky na členství v Evropské unii.“ *Evropská Komise* (online). Dostupné z: <http://ec.europa.eu/ceskarepublika/pdf/np2001cz.pdf> (29. 11. 2014).

Ministerstvo zahraničních věcí České republiky. 2012. „Rio+20 - světový summit o udržitelném rozvoji.“ *Ministerstvo zahraničních věcí České republiky*, 24. 1.2012 (online). Dostupné z: http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/multilateralni_spoluprace/osn/rio_20_svetovy_summis_o_udrzitelnem.html (26. 11. 2014).

Ministerstvo životního prostředí České republiky. 2004. „Statistická ročenka životního prostředí České republiky 2004“ *Ministerstvo životního prostředí* (online). Dostupné z: http://www.mzp.cz/www/dav.nsf/rocenka_04/index.htm (30. 11. 2014).

Ministerstvo životního prostředí České republiky. 2005. „Zpráva o životním prostředí České republiky v roce 2004“ *Ministerstvo životního prostředí*, listopad 2005 (online). Dostupné z: [http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/513937798D0D5E54C125709200185FE6/\\$file/Zp_04cz.pdf](http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/513937798D0D5E54C125709200185FE6/$file/Zp_04cz.pdf) (29. 11. 2014).

Ministerstvo životního prostředí České republiky. (nedatováno). „Vyhodnocení plnění Státní politiky životního prostředí České republiky za období 2004–2010“ *Ministerstvo životního prostředí* (online). Dostupné z: http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statni_politika_zivotniho_

prostredi/\$FILE/OEDN-vyhodnoceni_spzp-20111111.pdf.pdf (30. 11. 2014).

„Smlouva o fungování Evropské unie“ *Úřední věstník Evropské unie*, 26. 10. 2012 (online). Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=CS> (29. 11. 2014).

„Smlouva o založení Evropského společenství“ *Euroskop.cz* (online). Dostupné z: http://www.euroskop.cz/gallery/2/756-smlouva_o_es_nice.pdf (29. 11. 2014).

Zenkner, Petr. (nedatováno). „Vstup ČR do EU.“ *Euroskop.cz* (online). Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/803/sekce/vstup-cr-do-eu/> (29. 11. 2014).

Literatura

Andonova, Liliana B. 2005. „The Europeanization of Environmental Policy in Central and Eastern Europe.“ In: *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, eds. Schimmelfennig, Frank, Sedelmeier, Ulrich. Ithaca: Cornell University Press.

Baun, Michael J., Marek, Dan. 2013. „Implementace environmentální politiky EU v České republice: problémy s dodržováním práva?“ *Politologický časopis* 20 (3).

Carius, Alexander and Homeyer, Ingmar von and Bar, Stefani. 1999. “The Eastern Enlargement of the European Union and Environmental Policy: Challenges, Expectations, Speeds and Flexibility”. In: UNSPECIFIED, Pittsburgh, Pennsylvania.

Císař, Ondřej. 2002. „Teorie mezinárodních vztahů a evropská studia.“ *Politologický časopis* 9 (1). Dostupné z: [http://www.politologickycasopis.cz/userfiles/file/2002/1/2002-1-3-Císař-Teorie%20mezin%20rodn%20ch%20vztah%20a%20evropsk%20studia.pdf](http://www.politologickycasopis.cz/userfiles/file/2002/1/2002-1-3-Cisař-Teorie%20mezin%20rodn%20ch%20vztah%20a%20evropsk%20studia.pdf) (11. 11. 2014).

Černoch, Pavel. 2003. *Cesta do EU. Východní rozšíření Evropské unie a Česká republika v období 1990–2004*. Praha: Linde nakladatelství.

Dudek, Carolyn M. 2013. „Transmitting Environmentalism? The Unintended Global Consequences of European Union Environmental Policies.“ *Global Environmental Politics* 13 (2).

Fiala, Vlastimil, Šaradín, Pavel, Říchová, Blanka, Šůstková, Markéta, Outlý, Jan, Špičánová, Lenka. 2007. *Teoretické a metodologické problémy evropské integrace*. Olomouc: Periplum.

Frízlová, Iveta, Mertens, Otto, Strohalmová, Jana, Tomanová, Isabela. 2007. *Politika životního prostředí v ČR: aplikace konceptů analýzy policy*. Working paper č. 22. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity.

Had, Miroslav, Stach, Stanislav, Urban, Luděk. 2006. *Česká republika v Evropské unii: členství, přínosy, výzvy*. Praha: Linde.

Henderson, Karen (ed.). 1999. *Back to Europe: Central and Eastern Europe and the European Union*. London: UCL.

Checkel, Jeffrey T. 1999. „Social construction and integration.“ *Journal of European Public Policy* 6 (4), 545–560.

Checkel, Jeffrey T. 2006. *Constructivist approaches to European integration*. Working paper no. 6. University of Oslo.

Christiansen, Thomas, Jørgensen, Knud Erik, Wiener, Antje. 1999. „The Social Construction of Europe.“ *Journal of European Public Policy* 6 (4), 528–544.

Christiansen, Thomas, Jørgensen, Knud Erik, Wiener, Antje. 2001. *The Social Construction of Europe*. Trowbridge: The Cromwell Press.

Karlas, Jan. 2003. „Globalizace, identita a evropská integrace - Evropa jako globální aktér.“ *Mezinárodní vztahy* 38 (1). Dostupné z: <http://mv.iir.cz/article/download/64/61> (11. 11. 2014).

Königová, Lucie, Kratochvíl, Petr. 2005. „Jak utvářet Evropu: konvenčně nebo konventně? Konvent jako alternativní metoda přípravy základních smluv evropské integrace.“ *Mezinárodní vztahy* 40 (2), 24–41.

Kratochvíl, Petr. 2008. *Teorie evropské integrace*. Praha: Portál.

Kremlis Georges, Dusík, Jan. 2005. „The Challenge of the Implementation of the Environmental Acquis Communautaire in the New Member States.“ Článek z konference *Seventh International Conference on Environmental Compliance and Enforcement*. Marrakech, 9. - 15. 4. 2005.

Marek, Dan, Baun, Michael. 2010. *Česká republika a Evropská unie*. Brno: Barrister & Principal.

Mezřický, Václav (ed.). 2005. *Environmentální politika a udržitelný rozvoj*. Praha: Portál.

Miko, Ladislav, Čížková, Helena, Kružiková, Eva. 1998. „Environmental Enforcement in the Czech Republic: The EU Pre-Accession Phase.“ Článek z konference *Fifth International Conference on Environmental Compliance and Enforcement*. Monterey, listopad 1998.

Mingst, Karen A. 2003. *Essentials of International Relations*. New York: W W Norton & Co Inc. Druhé vydání.

Ministerstvo zahraničních věcí České republiky. 1999a. *Agenda 2000*. Praha: Ministerstvo zahraničních věcí ČR.

Moravcsik, Andrew. 1999. „Is something rotten in the state of Denmark? Constructivism and European integration.“ *Journal of European Public Policy* 6 (4), 669–681.

Ohliger, Tina. 2014. „Politika životního prostředí: Obecné zásady a základní rámec.“ Evropský parlament, duben 2014. Dostupné z: http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/cs/displayFtu.html?ftuld=FTU_5.4.1.html (26. 11. 2014).

Outlý, Jan et al. 2011. *Prosazování národních zájmů členských zemí EU. Česká republika, Maďarsko, Polsko, Slovensko a Slovinsko*. Olomouc: Iuridicum Olomucense.

Risse, Thomas, Wiener, Antje. 1999. „Something rotten and the social construction of social constructivism a comment on comments.“ *Journal of European Public Policy* 6 (4), 775–782.

Ritschelová, Iva, Hájek, Miroslav, Tošovská, Eva, Geuss, Erik, Černá, Marta, Pasquarello, Tom. 2001. *Úvod do politiky životního prostředí*. Ústí nad Labem: Univerzita Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem.

Schulze, Kai, Tosun, Jale. 2013. „External dimension of European environmental policy: An Analysis of environmental treaty ratification by third states.“ *European Journal of Political Research* 52, 581–607.

Wendt, Alexander. 1992. „Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics.“ *International Organization* 46 (2), 391-425. Dostupné z: <http://links.jstor.org/sici?sici=0020-8183%28199221%2946%3A2%3C391%3AAIWSMO%3E2.0.CO%3B2-9> (11. 11. 2014).

Abstrakt

Diplomová práce se zabývá vývojem české environmentální politiky mezi lety 1998–2012 a vlivem, který na tento proces měla Evropská unie. V textu je analyzováno, do jaké míry ovlivnil vstup České republiky do Evropské unie utváření národního právního řádu v oblasti životního prostředí. Nejprve se práce zaměřuje na způsob, jakým probíhalo přejímání legislativy v předvstupním období, a zda byly v tomto období splněny cíle, kterých mělo být dosaženo, případně z jakého důvodu k jejich splnění nedošlo. Dále je zkoumáno, jestli, a případně do jaké míry, se po vstupu do Evropské unie změnil vztah České republiky k environmentální politice. V období mezi lety 2004–2012 práce analyzuje, jak probíhala implementace nově vznikajících právních předpisů týkajících se environmentální politiky a do jaké míry se ve sledovaném období politika životního prostředí v České republice reálně změnila.

Klíčová slova: environmentální politika, politika životního prostředí, sociální konstruktivismus, Česká republika, Evropská unie

Abstract

This thesis deals with the development of Czech environmental policy between the years 1998-2012 and the influence that the European Union had on this process. It is analysed to what extent was the formation of the national environmental legislation influenced by the accession of the Czech Republic to the European Union. First, the paper focuses on how the adoption of European legislation took place in the pre-accession period and whether the designated objectives were achieved, or what was the reason not to meet them. It is also examined whether, and to what extent, has the Czech environmental policy changed after the entry to the European Union. Between the years 2004-2012 the thesis analyses how the emerging legislation on environmental policy implemented and to what extent was did the environmental policy in the Czech Republic realistically change.

Key words: environmental policy, social constructivism, Czech Republic, European Union