

UNIVERZITA PALACKÉHO V OLOMOUCI

Filozofická fakulta

Katedra politologie a evropských studií

Milan Zubiček

**Aplikace teorie europeizace v kandidátské zemi: Případová
studie politiky životního prostředí v České republice**

Diplomová práce

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

OLOMOUC 2011

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

V Olomouci dne 13. dubna 2011

OBSAH

ÚVOD.....	1
1. TEORIE EUROPEIZACE.....	12
1.1 Vývoj výzkumu europeizace	12
1.2 Teoretický rámec výzkumu europeizace	14
1.2.1 Přístupy top-down a bottom-up.....	16
1.3 Vymezení obsahu a rozsahu výzkumu	17
1.4 Europeizace kandidátských zemí.....	18
1.4.1 Kondicionalita	19
1.4.2 Posouzení skutečné efektivity kondicionality.....	21
1.4.3 Sociální učení	22
1.5 Europeizace environmentální politiky.....	23
1.6 Očekávané výsledky působení europeizace environmentální politiky	24
2 REFORMA ENVIRONMENTÁLNÍ LEGISLATIVY V ČR.....	27
2.1 Reformy environmentální politiky v 90. letech.....	28
2.1.1 První vlna reforem.....	28
2.1.2 Zpomalení reformního procesu.....	31
2.2 Období implementace environmentálního <i>acquis</i>	34
2.2.1 Financování reforem	38
2.3 Výsledky europeizace z hlediska environmentálního <i>acquis</i>	39
2.4 Hodnocení harmonizačního procesu z hlediska europeizace	42
3 IMPLEMENTACE A POSÍLENÍ ENVIRONMENTÁLNÍHO ACQUIS V ČESKÉ REPUBLICCE	45
3.1 Reforma centrální administrativy	46
3.1.1 Implementace směrnice IPPC.....	49
3.2 Decentralizace	50
3.3 Zapojení neziskového sektoru.....	52
3.4 Hodnocení vlivu europeizace v oblasti implementace politiky životního prostředí....	56
ZÁVĚR.....	60
PRAMENY A LITERATURA.....	66
Prameny.....	66
Literatura.....	68
ABSTRAKT.....	77

ÚVOD

Tématem diplomové práce je europeizace české environmentální politiky¹ před vstupem země do Evropské unie (EU). Práce je časově vymezena rokem 1989, kdy došlo k pádu komunistického režimu, a rokem 2004, kdy se Česká republika stala členským státem EU. Jedná se o období, v němž snaha o vstup do EU byla jedním z hlavních motorů českého přechodu v demokratickou společnost. Aby se země mohla stát plnohodnotným členem Unie, bylo třeba v mnoha politických oblastech vytvořit nové principy a reformovat administrativu i legislativu, které budou vyhovovat evropským standardům.

V souvislosti s těmito změnami je důležité analyzovat, do jaké míry a jakým způsobem se na nich podílela EU, k čemuž poskytuje teorie europeizace vhodný teoretický rámec. Práce tak navíc přispěje k empirickému ověření teorie europeizace v oblasti působení EU na kandidátskou zemi. Jedná se o velmi důležitou součást výzkumu procesů souvisejících s EU, jelikož jak upozorňují teoretici europeizace, mezi něž patří Claudio Radaelli, Frank Schimmelfennig a Ulrich Sedelmeier, či Paolo Graziano a Maarten P. Vink, europeizace a její reálné efekty na jednotlivé politické sektory zatím stále nejsou dostatečně analyzovány.²

Práce je časově ohraničena rokem 2004, kdy se země stala členským státem EU. Ačkoliv nelze opomínat význam výzkumu europeizace české environmentální politiky po vstupu ČR do EU, z hlediska kompaktnosti práce je ohraničení rokem vstupu do EU vhodné. Jedním z hlavních důvodů je teoretické vymezení práce,

¹ V rámci této diplomové práce jsou výrazy „politika životního prostředí“ a „environmentální politika“ využívány jako synonyma. Podle ustanovení platné české legislativy se životním prostředím rozumí „vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie“. Šembera 2004: 72

² Radaelli 2000, Schimmelfennig, Sedelmeier 2005: kap. 1, Graziano, Vink 2007, 2008: kap 1

Jelikož europeizace kandidátské země vychází z jiných principů a je charakterizována odlišnými procesy. Pro kvalitní výzkum působení ČR v EU je navíc nezbytný delší časový úsek. V neposlední řadě je nutné zmínit i omezený rozsah diplomové práce. Další reformy, které probíhaly v rámci české politiky životního prostředí již jako členské země, stejně jako výzkum vlivu ČR na formování environmentální politiky EU, jsou proto předmětem navazujícího výzkumu. V jeho rámci je rovněž třeba zohlednit, jakým způsobem reformy před vstupem do EU ovlivnily další směřování země, k čemuž tato práce může napomoci.

Určité vymezení bylo nezbytné i z obsahového hlediska. Základní zkoumanou oblastí v rámci práce je jednak oblast tzv. *policy*, tedy obsah a výstupy v oblasti environmentální politiky (co je zapsáno do právních textů), a politická struktura (administrativní, institucionální). Účelem práce není deskriptivně popsat vývoj politiky životního prostředí ve vymezeném období, ale analyzovat vliv EU na tento proces. Práce se nebude zabývat ani výsledky environmentální politiky, tedy jak se změnila skutečná kvalita životního prostředí ve zkoumaném období.

Důvodem, proč jsem dané téma zvolil, je důležitost výzkumu europeizace. Oblast životního prostředí byla zvolena z toho důvodu, že se jedná o jednu z nejrychleji se rozvíjejících politik EU, což je předpokladem pro kvalitní případovou studii výzkumu europeizace. Politika životního prostředí navíc nebyla v České republice dostatečně rozvinutá, a byla proto pro zemi jednu z nejvýraznějších výzev v rámci přijetí *acquis communautaire*.³ Jednalo se tedy o velmi zásadní výzvu z technického i finančního hlediska.

³ Převzetí *acquis communautaire* (práva ES) bylo základní podmínkou členství v EU. Proto již před vstupem České republiky do Evropské unie byl zahájen tzv. aproximační proces. Jinými slovy bylo třeba upravit národní zákony, pravidla a postupy tak, aby mohly dostatečně působit všechny předpisy práva ES. Předvstupní aproximační proces tak kandidátským zemím umožňuje v předstihu reorganizovat vlastní instituce a postupy, začít včas školit úředníky pro vyřizování běžné agendy vůči EU apod. Jančářová 2004:199-200

Zodpovědnost za environmentální politiku se v EU v posledních letech výrazně přesunula na nadnárodní úroveň a environmentální politika je jednou z nejrychleji se rozvíjejících agend na úrovni EU. Ačkoliv byla kapitola Životní prostředí do Smluv začleněna teprve v rámci Jednotného evropského aktu v roce 1986, od poloviny osmdesátých let došlo k výraznému nárůstu legislativy⁴ a společně s přijetím Lisabonské smlouvy lze očekávat, že proces přijímání nových členských států bude více náročný. S tím roste i vědecký zájem o studium environmentální politiky.

Autoři zabývající se rozšířením EU v roce 2004 a vlivem europeizace na tyto země se shodují, že se jednalo o velmi výjimečné rozšíření, které lze s těžší srovnávat s předchozími koly.⁵ Důvodem je jak počet zemí, které společně k EU přistupovaly (do roku 2004 přistupovaly společně maximálně tři země), tak i politické, ekonomické a sociální výzvy, které s rozšířením souvisely. Oproti předchozím kolům rozšíření bylo východní rozšíření mnohem komplikovanější.

Případová studie environmentální politiky kandidátské země pomůže vysvětlit, jakým způsobem europeizace probíhala, jak na ni ČR reagovala, do jaké míry byla úspěšná a kde lze spatřovat limity. Tento výzkum není důležitý jen proto, že odhalí zákonitosti, jež tento proces ovlivňovaly. Může navíc pomoci odhalit oblasti, kde byl přenos struktur EU problematický, či naopak úspěšný. Tyto zkušenosti lze pak dále využít při přijetí dalších zemí, například z oblasti Balkánu, tedy zemí s podobnou historií a s podobnými environmentálními výzvami.

Na potřebnost znalostí vycházejících z výzkumu europeizace kandidátských zemí upozorňují nejen akademici, zabývající se problematikou z teoretického hlediska, ale i političtí experti z evropských i národních institucí. Poukazovali na to

⁴ Carius, Homeyer, Bär 1999: 2

⁵ Srov. Grabbe 2006, Sedelmeier 2006, Schimmelfennig 2003.

například již během probíhajícího rozšíření v roce 2004 Georges Kremlis, vedoucí odboru právní implementace na environmentálním DG Evropské Komise, a Jan Dusík, náměstek pro evropské záležitosti na Ministerstvu životního prostředí: „Úspěch nebo neúspěch tohoto rozšíření bude zásadní pro budoucí kola rozšíření EU a současně bude nejlepší odpovědí nedávné eskalaci proti-evropských trendů ve starých i nových členských státech“.⁶

Studium europeizace české environmentální politiky vyžaduje multidisciplinární přístup. Kromě politologie se totiž problematika do určité míry dotýká řady dalších společensko-vědních oborů, jako je právo, mezinárodní vztahy, či politická ekonomie, ale i přírodovědných oborů. V práci jsou proto zastoupeny poznatky ze všech těchto disciplín, aby bylo dosaženo komplexní a propracované analýzy zkoumané problematiky.

Primárně je případová studie koncipována za využití politologického, empiricko-analytického přístupu. K výzkumu europeizace lze přistupovat z racionálního hlediska, kdy je kladen důraz především na kondicionalitu (podmíněnost). Autoři využívající tento přístup argumentují, že státy přijímají EU pravidla, protože to je pro ně výhodné a plyne jim z toho zisk (členství v EU, finanční či technická pomoc).⁷ Druhý přístup je konstruktivně institucionální, který klade důraz na sociální učení a přesvědčování. Tato práce pomůže ověřit, který z přístupů lépe vysvětluje europeizaci české environmentální politiky. Argumentují, že se nevylučují, naopak se mohou vzájemně doplňovat.

Cíle, otázky, hypotézy

Cílem práce je analyzovat, do jaké míry a jakým způsobem ovlivnila EU domácí politickou změnu v oblasti politiky životního

⁶ Kremlis, Dusík 2005: 6

⁷ Börzel, Risse, 2000

prostředí v ČR před vstupem do EU a jakým způsobem se změny projeví ve fungování politiky životního prostředí v zemi. Vliv EU bude zkoumán na základě analýzy procesu změn v politice životního prostředí a změn v administrativním a institucionálním zřízení s důrazem na státní správu.

Za účelem dosažení stanoveného cíle budou v práci zodpovězeny následující výzkumné otázky:

Do jaké míry a jak se změnila podoba české politiky životního prostředí pod vlivem europeizace?

Jaké nástroje a principy EU uplatňovala vůči kandidátským zemím, aby zefektivnila adaptaci na environmentální acquis?

Jakým způsobem se změnilo institucionální a administrativní zabezpečení české environmentální politiky? Které orgány převládly při tvorbě a aplikaci české politiky životního prostředí a jak EU ovlivnila vztahy mezi jednotlivými úrovněmi administrativy a dalšími environmentálními aktéry?

Europeizační proces v oblasti environmentální politiky v ČR vedl k výrazným změnám ve fungování české politiky životního prostředí. V práci bude argumentováno, že díky kondicionalitě⁸ vstupu do EU se podařilo zajistit transpozici potřebné evropské legislativy do českého právního rámce a změnila se povaha české politiky životního prostředí, nicméně tyto změny byly značně minimalistické a často měly charakter technické transpozice EU legislativy. Kondicionalita nedokázala zajistit hluboké změny ve fungování a principech politiky životního prostředí. Z toho důvodu měla europeizace omezený vliv na implementaci a prosazování environmentálního *acquis* ze strany institucí a administrativy. Příčinou je skutečnost, že *acquis communautaire* je definováno jako výsledek, tedy čeho má být dosaženo, ale nedokáže změnit zavedené administrativní a institucionální struktury, což se

⁸ Výrazy kondicionalita a podmíněnost jsou v rámci textu využívány jako synonyma pro tentýž pojem. Viz dále.

projevuje centralizací státní správy namísto decentralizace a omezeným zapojením veřejného sektoru do politického procesu. Celkově byl tedy vliv europeizace na změny v základních principech environmentální politiky omezený.

Členění práce

Členění práce je rozvrženo tak, aby bylo možné efektivně zodpovědět otázky a stanovené hypotézy. V první kapitole bude nastaven teoretický rámec, do kterého bude zasazena analýza v dalších částech práce. V rámci této kapitoly bude stanoveno, co současná věda chápe pod pojmem europeizace. Kromě stručného vývoje teorie a nástinu současných směrů výzkumu bude nabídnuto několik definic europeizace včetně té, která nejlépe odpovídá zaměření práce. V rámci kapitoly se rovněž zaměřím na možné formy působení EU a na reakce ze strany členských, respektive kandidátských zemí. Důraz v rámci kapitoly bude kladen na specifické aspekty europeizace kandidátských zemí v oblasti environmentální politiky, především na problematiku kondicionality vstupu.

Druhá kapitola se bude soustředit na europeizaci české politiky oblasti životního prostředí z procesuálního hlediska. Hlavní výzkumnou oblastí bude legislativa, která byla v období 1989-2004 přijata, a jak na proces přijímání působila EU. Z hlediska vývoje environmentální legislativy lze v českém prostředí pozorovat tři etapy a tomuto rozdělení bude odpovídat i členění druhé kapitoly. První etapa, vymezená lety 1989 – 1992 byla význačná silným důrazem na změny v právním řádu. V této fázi lze pozorovat výrazný vliv sociálního učení, kdy byly přijímány nejen evropské normy, ale i principy a způsob myšlení. Druhé období, které lze časově vymezit obdobím vlád pod vedením Václava Klause, je charakterizováno ústupem od přijímání EU norem a environmentálních principů. Třetí fáze, počínající rokem 1998, je obdobím transpozice environmentálního *acquis*. V této etapě lze

pozorovat přijímání evropské legislativy, především směrnic, do českého právního rámce. V práci bude argumentováno, že v tomto období převládl minimalistický přístup evropské integrace.

Aby bylo možné vytvořit komplexní obraz europeizace environmentální politiky, je třeba se zaměřit nejen na environmentální politiku z hlediska transpozice evropské legislativy, nýbrž i z administrativního zajištění fungování environmentální politiky. Třetí kapitola se proto bude zabývat otázkou působení EU na administrativní struktury v ČR. Důraz bude kladen na to, zda centrální administrativa dokázala efektivně implementovat a prosazovat transponovanou legislativu. Další oblastí bude otázka centralizace/decentralizace v ČR, tedy do jaké míry získaly vliv nové instituce zřízené na regionální úrovni, jelikož subsidiarita je jedním ze základních principů, který EU prosazuje, a to i v oblasti environmentální politiky. Tato kapitola bude rovněž analyzovat vztah administrativy a neziskového sektoru a zapojení nevládních neziskových organizací (NGO) do procesu vytváření, implementace a prosazování environmentální legislativy.

Analýza literatury

Europeizace je téma, kterému je v politologickém výzkumu věnována čím dál větší pozornost a v současnosti je jedním z nevlivnějších konceptů v oblasti evropské integrace. Tomu odpovídá i rostoucí množství literatury, která se problematikou zabývá. Vzhledem k odlišnému vnímání pojmu je i zkoumané pole velmi široké a různorodé. V zahraniční literatuře je možné objevit řadu monografií, sborníků i článků v akademických žurnálech, které lze rozlišovat nejen podle pole, kterému se autoři věnují, ale i dle samotného chápání pojmu europeizace, které se v pracích akademiků do značné míry liší.

Jedním z nejvýraznějších autorů, systematicky se zabývajících teorií europeizace, je Claudio M. Radaelli. Velmi přínosný pro tuto práci byl především článek *Whither*

Europeanization? Concept stretching and substantive change, který se věnuje otázce, jakým je třeba k výzkumu přistupovat, a zkoumá možné dopady europeizace na národní státy. Zaměřuje se i na otázku způsobu, jakým evropské instituce vytvářejí europeizační tlaky, a rovněž jak na ně členské státy reagují a jak se podílejí na vytváření evropské politiky. Autor na základě svého výzkumu nabízí definici europeizace, která je v teoretické části uvedena, a teoretický rámec práce z ní do značné míry vychází.

Další významnou teoretickou europeizace je Tanja Börzel, jejíž články a příspěvky byly při psaní využívány (*Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization a Greening the East: Weak States and Even Weaker Societies?*). Ve svém výzkumu europeizace autorka analyzuje reakci států na působení ze strany EU a rozlišuje možné odpovědi vládních aktérů na tyto tlaky. Další oblastí výzkumu autorky v rámci teorie europeizace je měnící se vztah mezi vládními a nevládními aktéry v kandidátských zemích a vliv EU na tento proces. Také Christoph Knill je autorem, který se systematicky věnuje problematice europeizace environmentální politiky a rostoucím vlivu environmentální politiky EU na členské státy. Jeho odborný článek *The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanism*, byl velmi inspirativní z hlediska dopadů, které autoři očekávají, ve srovnání s vlastní analýzou problematiky v ČR.

V posledních letech se v rámci výzkumu europeizace začal prosazovat důraz na kandidátské země. Autorem obsáhlé studie s názvem *Europeanisation in New Member and Candidate States*, která shrnuje publikace, zabývající se europeizací kandidátských zemí z regionu střední a východní Evropy (SVE), je Ulrich Sedelmeier. Autor nabízí výčet publikací, jejich výzkumných otázek a směrů zkoumání, a byl tak cenný zdrojem základního náhledu na směřování této práce.

Mezi autory, kteří jsou podepsáni pod velkým množstvím sborníků a monografií, věnujících se teorii europeizace s ohledem na nové členské země, patří Frank Schimmelfennig. Jmenovitě jde o knihy *The EU, NATO and the Integration of Europe* a *The Politics of European Enlargement*. Analýzy europeizace různých oblastí vytváření politiky na evropské úrovni a její vliv na kandidátské a nové členské státy byl přínosný, jelikož odhaluje způsoby analýzy a zdůrazňuje, na jaké oblasti je třeba se při výzkumu zaměřit.

Výraznou postavou, která se zabývá problematikou europeizace kandidátských zemí, je také Heather Grabbe, která je autorkou monografie *The EU's Transformative Power*. Jedná se o jednu z nejkvalitnějších publikací v oblasti europeizace kandidátských zemí, která vychází z propracovaného teoretického a metodologického rámce a staví na rozsáhlém empirickém výzkumu. Kniha byla přínosná především z hlediska způsobu, jak autorka nastavila zkoumaná témata a vymezila se na zkoumané oblasti.

Společně s několika dalšími autory, ze kterých v práci vycházím, H. Grabbe argumentuje, že teorii europeizace lze aplikovat na kandidátské země, jelikož vliv EU se projevuje již v rámci přístupových jednání, kdy země musí harmonizovat své politiky a přijmout rozsáhlé *acquis communautaire*. Zatímco Grabbe klade důraz na vliv kondicionality vstupu do EU, Liliana B. Andonova v rámci výzkumu dokazuje, že europeizace působí skrze sociální učení na nečlenské státy EU ještě dříve, než započne samotný kandidátský proces. L. B. Andonova takto argumentuje v rámci kapitoly *The Europeanization of Environmental Policy*, která je součástí knihy *The Europeanization of Central and Eastern Europe* od editorů F. Schimmelfenniga a U. Sedelmeiera.

Problematicke europeizace české environmentální politiky před či po vstupu do EU se žádný z autorů dosud systematicky

nevěnoval. Mezi nejvýraznější osobnosti, zaměřující se na politiku životního prostředí v ČR, je Bedřich Moldán, první polistopadový ministr životního prostředí a odborník na ekologii a udržitelný rozvoj. Z českých autorů lze v oblasti problematiky změn v české politice životního prostředí jmenovat i Petra Jehličku, Martina Horáka, Evu Kružíkovou či Helenu Čížkovou, kteří sice přímo neaplikují ve svých výzkumech teorii europeizace, nicméně jejich příspěvky byly v rámci analýzy vývoje české environmentální politiky velmi přínosné.

Je na místě jmenovat i příspěvky Dana Marka a Michaela Bauna, kteří se systematicky věnují především problematice vlivu EU na změny v oblasti české regionální politiky či decentralizace. Jeden z jejich (v době napsání této práce dosud nepublikovaných) článků se věnuje implementaci environmentální politiky EU po vstupu do EU a byl pro napsání této práce rovněž velmi přínosným. Problematice europeizace se věnuje i jejich monografie *Česká republika a Evropská unie*, která vyšla v českém vydání v roce 2010. Přínosný byl i dosud nepublikovaný článek *The Implementation of EU Environmental Policy in the Czech Republic: Problems with Post-Accession Compliance?*, který je připravován pro *Europe-Asia Studies*.

Pro analýzu vývoje české environmentální politiky byly prospěšné různé oficiální dokumenty, mezi něž patří například zprávy o pokroku vydávané každoročně Evropskou unií během přístupových vyjednávání. Dalším zdrojem jsou strategie a zprávy o pokroku v transpozici evropského práva publikované českými politickými institucemi. Velmi přínosné byly i statistiky a ročenky OECD a publikace českého Ministerstva životního prostředí.

Pro tuto práci není důležitá pouze literatura zabývající se teorií europeizace, ale i otázkou životního prostředí. Knihou, která spojuje obě tyto problematiky, je sborník *Environmental Policy in Europe*, kterou editovali Andrew Jordan a Duncan Liefferink. Tato publikace nastavuje velmi kvalitní a propracovanou metodologii a

teoretický rámec výzkumu vlivu EU na environmentální politiku členských států EU, který je ověřován na případových studiích desíti členských zemí EU. Tato práce byla pro můj výzkum velmi prospěšná z hlediska vymezení zkoumaných jevů a z hlediska očekávaných výsledků top-down působení europeizace. Další přínosnou publikací z hlediska výzkumu environmentální politiky EU byla i *kniha Environmental Policy in the EU*, jejímž autorem je John McCormick. Kniha důkladně a podrobně popisuje vývoj a současnou podobu environmentální politiky v EU. Znalost této problematiky byla pro výzkum důležitá, jelikož pomáhá pochopit základní principy a podobu politiky životního prostředí v EU.

Jednou z výrazných limitací výzkumu europeizace české environmentální politiky je nedostatečné zakotvení v empirickém výzkumu. Práce se často opírají o teorii europeizace a vyvozují závěry na základě teoretických očekávání, srovnání s předchozími koly rozšíření apod. Tato práce si klade za cíl proces europeizace české environmentální politiky vystavět na teoretickém základu europeizační teorie, nicméně bude se opírat o zjištění vycházející nejen z odborných prací, nýbrž i z primárních zdrojů, oficiálních vyjádření institucí EU a ČR, novinových článků apod.

Poděkování

Na tomto místě bych rád vyjádřil poděkování vedoucímu své diplomové práce, Doc. Danu Markovi, Ph.D., M.A., za jeho cenné komentáře, podněty, připomínky a konzultace, bez nichž by tato práce nemohla vzniknout.

1. TEORIE EUROPEIZACE

Následující kapitola poskytuje teoretický rámec, který je nezbytný pro vymezení zkoumané oblasti. V textu bude vycházeno z významných prací, které se věnují europeizační teorii, a budou poskytnuty hlavní závěry tohoto výzkumu. Důraz bude kladen především na otázku kondicionality členství, jelikož se jedná o jeden z nejvyužívanějších konceptů využívaných ve vysvětlení europeizace kandidátské země.

V rámci kapitoly se zaměřím i na další možné přístupy výzkumu, mezi něž patří například výzkum sociálního učení kandidátské země. Na základě zkušeností z předchozích výzkumů v oblasti europeizace politiky životního prostředí členských zemí budou shrnuty poznatky aplikovatelné v praktickém výzkumu v rámci následujících kapitol.

1.1 Vývoj výzkumu europeizace

Teorie europeizace je v posledních letech jedním z nejvyužívanějších konceptů zabývajících se výzkumem fungování Evropské unie (EU). Společně s prohlubující se evropskou integrací vyvstala potřeba analyzovat, jaké důsledky proces přináší pro členské státy a současně jak se na něm členské státy podílejí. Teorie europeizace vychází z předpokladu, že „evropská integrace obsahuje dva vzájemně propojené procesy. Jednak dochází k delegaci politických kompetencí na supranacionální rovinu tak, aby bylo dosaženo konkrétních politických výsledků, jednak dochází k etablování nové struktury politických institucí exekutivní, legislativní i judikativní mocí.“⁹

Pojem europeizace byl využíván již v 80. letech, nicméně k nárůstu jeho využívání došlo zejména po roce 1999.¹⁰ Důvodem byla především intenzifikace integračního procesu na počátku 90. let, která se projevila například podpisem Maastrichtské smlouvy a

⁹ Dančák, Fiala, Hloušek, 2005: 20

¹⁰ Tamtéž: 12

dalšími výraznými integračními kroky v tomto desetiletí. V současnosti tedy díky zvýšené pozornosti odborníků pod europeizaci spadá výzkum velmi rozličných oblastí, jako jsou stranické systémy, politické systémy, volební problematika a rovněž změny politik jednotlivých členských států.¹¹ Existuje také množství možných výkladů, jak europeizaci chápat.¹²

Kromě výzkumu oblastí, ve kterých se europeizace projevuje, je možné najít značné rozdíly i v přístupu ke zkoumané problematice. Od vzniku Evropských Společenství vycházel výzkum integrace EU z teorií mezinárodních vztahů, a to především z realismu a neo-funkcionalismu. V současnosti je však již teorie europeizace „aplikována nejen v oblasti mezinárodních vztahů, ale také v řadě dalších sociálněvědních disciplín. Její široké užívání vede k rozostření předmětu jejího zájmu a k existenci celé řady definic, jelikož autoři, kteří se jí zabývají, zatím nebyli schopni dosáhnout jednotné a univerzálnější percepce.“¹³

Společně s rostoucí důležitostí Evropského soudního dvora od počátku 80. let a se změnami ve výkladu evropské integrace rostl na významu právní přístup k procesu ekonomické integrace. Konečně od podpisu Jednotného evropského aktu a Smlouvy o EU z Maastrichtu začalo být toto téma zkoumáno z pohledu komparativních studií a politické analýzy. Tyto teoretické přístupy se snažily vysvětlovat dynamiku evropské integrace a její působení na domácí úroveň národních států. Poslední dekáda je pak symbolizována výzkumem otázky, jak supranacionální organizace mohou posílit nebo naopak oslabit národní státy.¹⁴ V následující kapitole je tedy třeba vymezit rámec pojetí europeizace, na kterém je práce vystavěna. Je rovněž důležité klást důraz na to, že zkoumaným jevem je europeizace nikoliv členského, nýbrž kandidátského státu.

¹¹ Více k oblastem výzkumu europeizace viz Radaelli 2000

¹² K různým možným výkladům europeizace viz Olsen 2002

¹³ Dürr, Marek, Šaradín 2004: 28

¹⁴ Milanese 2001

1.2 Teoretický rámec výzkumu europeizace

Pro účely práce je třeba pojem europeizace více konkretizovat a zvolit definici, která bude nejvíce odpovídat výzkumu dané problematiky. Jak již bylo řečeno, rozsah studia europeizace v posledních letech vede i k rozšíření oblastí, které teorie zkoumá, i k nárůstu teoretických přístupů ve výzkumu. S tím souvisí i relativně velké množství definicí.

Někteří akademici preferují obecnější definici teorie europeizace. Mezi tuto skupinu se řadí Maria Green Cowles, Thomas Risse a James A. Caporaso, kteří europeizaci popisují jako „vytváření výrazných struktur vládnutí na evropské úrovni, tj. politických, právních a sociálních institucí asociovaných s politickým řešením problému, které formalizují interakce mezi aktéry, a politických vazeb, jež se specializují na vytváření autoritativních pravidel“.¹⁵ V rámci široké definice bývá europeizace do značné míry ztotožňována s evropskou integrací a budováním institucí.¹⁶

Další užitečnou definici, která se soustředí na vliv EU na národní státy, vytvořil Robert Ladrech. Autor europeizaci označuje jako „proces reorientace směru a podoby politiky do takové míry, že se politická a ekonomická dynamika EU stává součástí organizační logiky národních politik a tvorby politických rozhodnutí“.¹⁷

Jedním z nejvýraznějších autorů zabývajících se teorií europeizace je C. M. Radaelli. Ten europeizaci definuje jako „procesy (a) konstrukce, (b) pronikání a (c) institucionalizace formálních a neformálních pravidel, procedur, politických paradigmat, stylů, „přístupů k věcem“, ke sdíleným názorům a k

¹⁵ Cowles, Caporaso, Risse, 2001: 2 citováno in Dürr, Marek, Šaradín 2004: 28

¹⁶ Gwiazda 2002: 5

¹⁷ Ladrech citován in Dürr, Marek, Šaradín 2004: 28

normám, které jsou nejdříve definovány a konsolidovány v rozhodovacím procesu EU a poté inkorporovány do logiky domácího diskurzu, identit, politických struktur a veřejné politiky“¹⁸

Tato definice je pro účely práce vhodná z několika důvodů. C. M. Radaelli se zaměřuje na europeizaci jako na kontinuální proces. Rovněž klade důraz na důležitost změny v logice politického chování, což je vhodný způsob, jak odlišit efekty europeizace od mnoha dalších procesů změny, které se odehrávaly v politickém kontextu postkomunistických zemí. Je také podstatné, že definice se nevěnuje pouze „tvrdým“ změnám, majícím svůj význam ve změně legislativy, institucí, či politických struktur,¹⁹ ale i „lehkým“ změnám, které souvisí se politickým uvažováním, chováním apod. Výhodou uvedené definice je v neposlední řadě i to, že neklade důraz pouze na národní instituce, ale zahrnuje i veřejný sektor a jednotlivce. Právě v oblasti environmentální politiky je jednou z očekávaných vlivů europeizace i změna ve vnímání občanů, vyšší politická participace v oblasti životního prostředí apod.

V rámci výzkumu vlivu EU na politiku národního státu je nutné europeizaci odlišovat od dalších teorií, které zkoumají stejnou problematiku, jako jsou teorie integrace EU a teorie rozšíření EU. Zatímco teorie integrace a rozšíření jsou ontologické, zabývající se otázkou *proč* se evropské země rozhodly vzdát se části své suverenity na úkor nadnárodní organizace (integrace) či *proč* se EU rozhodla přijmout další členy (rozšíření), europeizace je teorií post-ontologickou. Europeizace se zabývá otázkou, *jak* se integrace a rozšíření projevuje na politikách členských, respektive kandidátských zemí.²⁰ Jinými slovy europeizace zkoumá co se děje ve chvíli, kdy se pro toto omezení své suverenity již rozhodly.

¹⁸ Radaelli 2000: 3-4

¹⁹ Grabbe 2006: 46

²⁰ Tamtéž: 47

1.2.1 Přístupy top-down a bottom-up

Europeizace je proces, který sestává ze dvou směrů. Členské státy EU se jednak podílí na vytváření politik, norem a institucí na evropské úrovni. V rámci výzkumu se hovoří o tzv. bottom-up (zespona-nahoru) přístupu. Existuje však současně druhý směr europeizace, kdy s rozvíjejícím se systémem vládnutí na evropské úrovni roste vliv evropských norem, politik a institucí na členské státy.²¹ Tato oblast výzkumu bývá označována jako top-down (shora-dolů) přístup.

Oba směry jsou vzájemně propojeny a působí jako „dvojsměrná dálnice“. Logika dvojsměrnosti tohoto procesu vychází ze skutečnosti, že členské státy se snaží ovlivnit tvorbu politiky na evropské úrovni tak, aby odpovídala jejich zájmům a reflektovala jejich institucionální tradici. Současně se členské země logicky snaží adaptovat své instituce legislativě EU, která již byla přijata.²²

Politická věda se po dlouhou dobu zabývala především bottom-up přístupem. Top-down přístup ovládl výzkum europeizace až v posledních letech, což souvisí s růstem vlivu institucí EU v politickém rozhodování a s prohlubující se evropskou integrací. Studie europeizace v rámci tohoto přístupu vychází z politické analýzy a komparativních studií vládnutí, které se zabývají měnícím se dopadem evropské integrace na domácí zřízení a struktury. Stupněm analýzy je zde domácí systém a hlavním analytickým konstruktem je zkoumání dopadu EU.²³

Europeizace je tedy z tohoto hlediska definována jako proces, skrze který se domácí oblasti stávají podřízené vytváření politiky na evropské úrovni.²⁴ Jinými slovy top-down přístup

²¹ Börzel 2002: 193-194

²² Tamtéž: 195

²³ Grabbe 2006: 45

²⁴ Börzel 1999: 574

analyzuje, „ jak se mění domácí politické instituce a procesy a konkrétní politiky evropských zemí v souvislosti s procesem evropské integrace“.²⁵

1.3 Vymezení obsahu a rozsahu výzkumu

V rámci nastavení teoretického rámce europeizace je důležité se zaměřit na dvě výzkumné otázky: Co je europeizováno a do jaké míry europeizace působí? Zatímco první otázka se týká oblastí, na které europeizace působí, druhá otázka se zaměřuje na rozsah a směr europeizace.

Postup evropské integrace ovlivňuje domácí politiku ve všech rozměrech, tedy v oblasti *polity*, *politics* i *policy*.²⁶ C. M. Radaelli nastavuje několik oblastí, na které lze zaměřit výzkum vlivu europeizace na domácí politiky. Jsou to instituce, veřejná správa, vztahy mezi různými úrovněmi domácího politického (vládního systému), právní struktura, struktura reprezentace (včetně stran, stranických systémů a organizovaných zájmů) a kognitivní a normativní struktury.²⁷

Z hlediska rozsahu je třeba rozlišovat mezi politickým přizpůsobením se a institucionální změnou. Předepisující regulační politiky s sebou často přinášejí institucionální dopad, jelikož EU legislativa často definuje procedurální závazky a předepisuje organizační struktury. Regulace tak může například vyžadovat vytvoření nových organizací (např. regulační agentury), nebo centralizaci regulačních procesů (např. uvaluje povinnost vytvářet Zprávy a Reporty na centrální autority), či naopak decentralizaci.²⁸

Jaká je typická racionalita národních byrokracií v reakci na tyto výzvy? Christoph Knill a Andrea Lenschow argumentují, že převládající odpověď ze strany státu je vystavena na snaze co

²⁵ Dančák, Fiala, Hloušek 2005: 13

²⁶ Tamtéž: 19

²⁷ Radaelli 2000

²⁸ Knill, Lenschow 2005: 116

nejvíce si udržet stávající národní model, tedy přijmout vyžadované změny a současně minimalizovat cenu institucionální adaptace. V této strategii národním administrativám napomáhá skutečnost, že státy mají relativní autonomii v možnostech najít cestu k naplnění předepsané politiky. Přizpůsobení státu tak většinou funguje v rámci administrativní sebe-adaptace.²⁹

V rámci výzkumu tedy bude ověřováno, jak se europeizace projevila v oblasti environmentální legislativy a administrativního rozložení a rovněž do jaké míry změny reálně ovlivnily zkoumané oblasti environmentální politiky v ČR.

1.4 Europeizace kandidátských zemí

Přestože se teorie europeizace většinou zabývá vztahem mezi EU a členskými zeměmi, lze v pracích autorů sledovat konsensus, že působení europeizace je možné zkoumat i v rámci kandidátských států.³⁰ Jedním z příkladů jsou země střední a východní Evropy před rozšířením v roce 2004, které byly podle H. Grabbe vystaveny stejným vlivům ze strany EU, jako členské země, a to především z důvodu nutnosti přijmout *acquis communautaire*.³¹

Při výzkumu problematiky vlivu EU na kandidátskou zemi je třeba definovat pole, na kterém bude výzkum probíhat, jelikož dynamika procesu je odlišná mezi členskými a kandidátskými zeměmi. V případě europeizace v členských zemích EU obvykle autoři zdůrazňují roli států při adaptaci na změny. Například T. Börzel uvádí, že státy se snaží minimalizovat náklady na změny tak, že vznikající evropskou legislativu co nejvíce přizpůsobují své národní legislativě. Argumentační logika je taková, že čím více se evropská úroveň bude podobat národní, tím méně bude náročné přizpůsobení se.³²

²⁹ Knill, Lenschow 2005: 115

³⁰ Srov. Grabbe 2006, Marek, Baun 2010, Sedelmeier 2006

³¹ Grabbe 2006

³² Börzel 2002: 194

V rámci výzkumu je třeba ověřit, do jaké míry lze tuto argumentaci aplikovat v případě kandidátských států, jelikož země disponovaly pouze omezeným množstvím volby. Environmentální legislativa byla součástí *acquis communautaire*, a tudíž státy musely tuto legislativu přijmout, aby byly přijaty mezi členy EU. V případě kandidátských zemí je proto nutné klást důraz formu europeizace, způsob výkonu vlivu EU i reakci na toto působení ze strany kandidátských zemí.

Ještě více než v případě zkoumání vlivu europeizace na členské země je v případě kandidátských zemí třeba dbát na dodržování vymezení europeizace. H. Grabbe totiž upozorňuje, že s europeizací zemí střední a východní Evropy jsou spojovány dva různé souběžné procesy, a to vstup do EU a rovněž širší idea „návratu do Evropy“.³³ Je tedy otázkou, které změny byly způsobeny europeizací a které proběhly nezávisle na vlivu ze strany EU.

Ve skutečnosti lze tyto dva procesy obtížně odlišit. Je navíc možné argumentovat, že zkouáme-li výsledky europeizace, není třeba tyto procesy odlišovat, pokud oba vedou ke stejnému cíli. Procesy spojené s europeizací byly také často používány politiky v domácích zemích střední a východní Evropy jako argumenty pro potřebu modernizace a postkomunistické tranzice.³⁴

1.4.1 Kondicionalita

Europeizace politiky životního prostředí zemí střední a východní Evropy během vstupních jednání do EU bývá ve většině případů analyzována za využití „racionalistických“, neboli neo-liberálních argumentů. Tento přístup je založen na kondicionalitě (podmíněnosti) vstupu do EU – kandidátské země musejí přijmout

³³ Grabbe 2006: 52-53

³⁴ Tamtéž: 4-5

principy ochrany přírody EU, aby se mohly stát plnoprávními členy.³⁵

Pod pojmem kondicionalita (podmíněnost) se rozumí „využívání pobídek za účelem chování státu a jeho politiky. Jedná se o základní strategii, skrze kterou mezinárodní instituce prosazují přizpůsobení se národních vlád.“³⁶ Jinými slovy kondicionalita je vzájemná dohoda, na jejímž základě státy přijímají jisté politické kroky, za což získají od mezinárodní instituce specifickou pomoc, obvykle finančního či technického charakteru. Mezi motivace patří obvykle i samotné členství v mezinárodní organizaci.

F. Schimmelfennig a U. Sedelmeier ve své práci uvádí, že podmíněnost, vycházející z teorie racionálního institucionalismu, byla dominantním mechanismem europeizace v nečlenských a přistupujících státech a výstupy europeizace lze do značné míry přičíst právě kondicionalitě. Důvodem je skutečnost, že podmínky pro vliv kondicionality byly v zemích střední a východní Evropy velmi výhodné – kandidátské státy byly výrazně závislé na společném trhu EU a důležité byly i finance EU, které bylo možné využít pro účely politické a ekonomické transformace.³⁷ Podmíněnost hrála podle nich dominantní roli v oblasti europeizace demokratických principů i europeizace *acquis*. Základní podmínkou úspěšnosti europeizace je skutečnost, zda EU nastaví pravidla jako podmínky pro země s reálnou možností vstupu do EU.³⁸

H. Grabbe stejně jako F. Schimmelfennig a U. Sedelmeier argumentuje, že v rámci působení kondicionality byla důležitá asymetrická vzájemná závislost. To znamená, že EU poskytovala velké množství výhod pro země SVE (samotný vstup do EU, finanční pomoc, společný trh), zatímco tyto státy měly málo co

³⁵ Andonova 2005: 136

³⁶ Checkel 2000

³⁷ Schimmelfennig, Sedelmeier 2007, 2008: 90

³⁸ Tamtéž: 92

nabídnout.³⁹ Externí vliv EU založený na kondicionalitě byl vystaven na určitém napětí mezi jistotou, že země SVE dosáhnou členství a současně obavami, že může být země odmítnuta, pokud nedokáže zajistit dostatečný stupeň reformem.⁴⁰

1.4.2 Posouzení skutečné efektivity kondicionality

Zatímco většina studií naznačuje vysokou efektivitu a sílu EU kondicionality, někteří autoři upozorňují na nejasnosti, nekonzistentnost a malou efektivitu související s kondicionalitou členství v EU.⁴¹ Mezi ně patří například právě H. Grabbe, která zdůrazňuje potřebu zvýšené pozornosti při srovnání očekávaných efektů kondicionality a reálných výstupů, které mohou být často značně omezené.

H. Grabbe uvádí, že EU měla enormní potenciální vliv na státy SVE, ale skutečná dopad byl omezen roztržštěností a nejistotou. Při výzkumu europeizace je proto důležité nepřeceňovat, do jaké míry ve skutečnosti EU ovlivnila způsob vládnutí v kandidátských zemích. Problém je, že k přeceňování vlivu europeizace přispívají i samotní politici. Politici představitelé v regionu například ve veřejné debatě záměrně zvyšovali vliv EU, aby zdůraznili připravenost svých zemí, a současně obviňovali EU z nepopulárních kroků, které museli během tranzice provádět. Stejně tak politici na úrovni EU často zdůrazňovali nutnost rozšíření a reformem za účelem dosažení úspěšné tranzice.⁴²

Kritici také argumentují, že mnoho podmínek vycházejících z podmíněnosti EU bylo protichůdných, nekonzistentně aplikovaných a vyžadovaly od kandidátských zemí větší míru přizpůsobení, než ze strany členských států. Kondicionalita rovněž negativně ovlivnila vztahy mezi vnitropolitickými aktéry a

³⁹ Srov. Grabbe 2006, Schimmelfennig, Sedelmeier 2007, 2008

⁴⁰ Grabbe 2006: 52

⁴¹ Schimmelfennig, Sedelmeier 2007, 2008: 90

⁴² Grabbe 2006: 48

institucemi. Na druhou stranu i kritici přiznávají, že kondicionalita byla velmi efektivní především z hlediska transpozice *acquis*.⁴³

Otázkou výzkumu je, zda kondicionalita podporuje reálné přizpůsobení se ze strany kandidátské země. Rostoucí konsensus mezi akademiky a kritiky kondicionality v rámci mezinárodních institucí upozorňuje, že její výsledky jsou přinejmenším nejisté. Podle jedné ze studií vede kondicionalita k přizpůsobení se pouze v 60 % případů.⁴⁴ Je tedy otázkou výzkumu v rámci této práce, zda kondicionalita vedla k přizpůsobení se, popřípadě v jaké míře a ve kterých oblastech. Hrozí totiž, že pokud je využívána pouze kondicionalita a jsou marginalizovány potřeby kandidátských zemí, dojde pouze k technické transpozici požadované legislativy, ale nebude vytvořen národní konsensus, který je nezbytný k provedení hlubších reforem.⁴⁵

Na základě těchto tvrzení bude v práci zkoumáno, zda v případě europeizace environmentální politiky v ČR skutečně hrála kondicionalita hlavní roli. Je nutné se zaměřit nejen na skutečnost, zda kondicionalita fungovala, ale rovněž do jaké míry byla úspěšná, tedy zda byla pouze transponována evropská legislativa, či zda došlo k hlubokým proměnám pravidel a norem environmentální politiky. Na tomto místě opakuji hypotézu, že zatímco podmíněnost nepopíratelně vede ke snaze ze strany kandidátské země přizpůsobit se pravidlům EU, není zdaleka jisté, zda bude harmonizace doprovázena adekvátními reformami v oblasti implementace a posílení legislativy.

1.4.3 Sociální učení

L. B. Andonova argumentuje, že výklad europeizace z racionálního hlediska, stavějící výhradně na kondicionalitě členství, je nedostatečný. Poukazuje přitom na období počátku 90. let, kdy si vlády postkomunistických zemí plně uvědomily

⁴³ Sedelmeier 2008: 806-807

⁴⁴ Checkel 2000

⁴⁵ Tamtéž

obrovskou ekologickou degradaci a rozhodly se přijmout legislativu ochrany přírody, aniž by to po nich ES vyžadovalo.⁴⁶ Podle autorky lze tuto fázi analyzovat spíše na základě konstruktivistické perspektivy, která zdůrazňuje vliv sociálního učení a přirozeného šíření norem a vlivu. Teprve druhá fáze je potom charakterizována racionálním chováním, vycházejícím z nutnosti přijmout *acquis*.⁴⁷

Kandidátské země často pracovaly v absenci jakýchkoliv objektivních standardů pro různé politické oblasti, což vedlo k tzv. institucionálnímu isomorfismu. Pro země SVE bylo totiž v takových případech důležité, aby se chovaly jako členské státy a nepoužívaly jiné prostředky pro dosažení stejných cílů. Odlišování se od tradičních metod totiž mohlo vzbudit ze strany EU podezření. Přestože tedy EU nestanovila model, jak dosáhnout požadovaných cílů, země v regionu pocítovaly nepřímý tlak, že by se měly přizpůsobit modelům v ostatních státech za účelem zajištění si členství v EU.⁴⁸

1.5 Europeizace environmentální politiky

Aby bylo možné analyzovat reálný dopad europeizace na českou environmentální politiku, je třeba stanovit, jaké jsou požadavky na kandidátskou zemi a jaké institucionální změny jsou v rámci implementace vyžadovány. V rámci této kapitoly rovněž analyzuji základní poznatky v oblasti výzkumu europeizace environmentální politiky členských zemí. Tento postup pomůže naznačit, jaké jsou možné výstupy europeizace v případě České republiky.

Právo životního prostředí EU lze rozdělit do dvou kategorií. První kategorií je horizontální úprava, která zahrnuje zejména posuzování vlivů na životní prostředí (EIA), integrovanou prevenci a omezování znečišťování životního prostředí (IPPC), svobodný přístup k informacím o ŽP, systém environmentálního řízení a

⁴⁶ Andonova 2005, s. 136-137

⁴⁷ Andonova 2005: 136-137

⁴⁸ Grabbe 2006: 69

auditu či standardizaci a racionalizaci zpráv o implementaci směrnic vztahujících se k životnímu prostředí. Druhou kategorií je právní úprava sektorů životního prostředí nebo zdrojů jeho ohrožení (ovzduší, vodu, přírodu, odpady apod.).⁴⁹

1.6 Očekávané výsledky působení europeizace environmentální politiky

Komparativní výzkum deseti členských států v rámci publikace A. Jordana a D. Liefferinka dokazuje, že EU v oblasti environmentální politiky do jisté míry ovlivnila všechny zkoumané státy. Z hlediska paradigmat EU propagovala více preventivní přístup, který vyhovoval zemím, jako bylo Nizozemsko či Německo, ale naprosto odporoval zaběhlé praxi v Irsku či Velké Británii.⁵⁰ Některé země musely rovněž zavádět zcela nové politické nástroje či měnit způsoby, jak byly již zavedené nástroje využívány.⁵¹

Výzkum v oblasti europeizace environmentální politiky dokazuje, že přesun rozhodovacího procesu na nadnárodní úroveň nemusí nevyhnutelně znamenat konvergenci národních politik životního prostředí. Na tuto skutečnost upozorňují Ch. Knill a A. Lenschow, kteří ve své práci argumentují, že v oblasti environmentální politiky dochází k omezeným změnám v institucionálním nastavení a v procesu tvorby politik životního prostředí⁵²

Europeizace environmentální politiky národního státu obvykle probíhala v podobě pomalé a stabilní adaptace v oblasti paradigmat a nástrojů. Výraznější změny se odehrály spíše v oblasti cílů a nastavení nástrojů. Nijak zásadně se nezměnily principy a způsoby uvažování národních administrativ. Jinými

⁴⁹ Jančářova 2004: 196

⁵⁰ Jordan, Liefferink 2004: 205

⁵¹ Základními principy ochrany ŽP v EU jsou princip udržitelného rozvoje, princip předběžné opatrnosti, princip prevence a princip znečišťovatel platí. Mezi další resortní principy patří například vysoká úroveň ochrany, princip nápravy škody u zdroje, princip subsidiarity, princip integrace a princip proporcionality. Jančářová 2004: 197

⁵² Knill, Lenschow 2005: 126

slovy došlo k výrazné změně v obsahu politiky, ale k menším změnám v oblasti národních politických struktur a politického stylu.⁵³

Ve většině případů došlo k adaptaci existujících vnitřních koordinačních struktur na nové požadavky vyplývající z EU legislativy. A. Jordan a D. Liefferink dokonce tvrdí, že na základě nejnovějšího výzkumu i nejvíce europeizované součásti státních struktur, které koordinují národní politiku přímo v Bruselu, si zachovávají svoji vlastní, národní charakteristiku.⁵⁴ Autoři dále konstatují, že mezi hlavní vítěze v rámci udržení vlivu na národní politiku jsou ministerstva životního prostředí, technické agentury a nátlakové environmentální skupiny. Ministerstva životního prostředí byla obvykle posílena na úkor dalších resortních ministerstev. Naopak obvykle došlo k oslabení ministerstev zahraničních věcí a lokálních a regionálních vlád.⁵⁵

Posílení nestátních aktérů je jedním z očekávaných efektů europeizace na národní stát. Důvodem je předpoklad, že tito aktéři získávají díky europeizaci možnost obejít národní vládu a vytvářet tlak přímo v Bruselu, a současně vyvíjet větší nátlak na národní vlády. T. Börzel a Aron Buzogany však ve svém článku zkoumajícím roli nevládních aktérů v tranzici a přistoupení Polska, Maďarska a Rumunska do EU argumentují, že proces se odehrával především v duchu minulosti. Státní aktéři se drželi systému rozkazů a kontroly a nenechávali dostatečný prostor pro nevládní organizace. I v oblastech, kde se politický proces úspěšně otevřel novým aktérům, se udržel hierarchický systém. Státní i nestátní aktéři byli většinou příliš slabí, aby dokázali efektivně spolupracovat. Tato oboustranná slabost limituje nestátní aktéry, aby využívali europeizace skrze přistoupení do EU.⁵⁶

⁵³ Jordan, Liefferink 2004: 205-212

⁵⁴ Tamtéž: 207

⁵⁵ Tamtéž: 210

⁵⁶ Börzel, Buzogany 2009

Celkový směr europeizace je tedy pozvolná a stabilní adaptace v oblasti paradigmat a nástrojů s výraznějšími změnami ve vztahu k cílům a k nastavení. Změnily se také politické struktury, nicméně většinou došlo pouze k adaptaci stávajících struktur na nové požadavky vyplývající ze členství v EU. V neposlední řadě případové studie prokázaly, že europeizace vedla k centralizaci zodpovědnosti za vytváření politiky na úkor regionálních a lokálních aktérů. Vytvořila také nové politické možnosti pro environmentální NGO.

Výzkum europeizace environmentální politiky v případě starých členských států tedy vede k závěru, že zatímco došlo k výrazným změnám na poli obsahu, příliš se nezměnily administrativní struktury a principy fungování národních států. Příčinou je to, že EU specifikuje minimální standardy, které státy musí dodržovat, nicméně státy mají volnost z hlediska toho, způsobem dosáhnout stanovených cílů. Tato potřeba minimální harmonizace ve výsledku nedokázala přenést výraznější nepřímé efekty na principy národních environmentálních politik, které zůstaly v případě starých členských států výrazně stabilní.

2 REFORMA ENVIRONMENTÁLNÍ LEGISLATIVY V ČR

Reforma politiky životního prostředí je jednou ze základních podmínek vstupu do EU, vyplývajících ze samotné Smlouvy o založení Evropského společenství, kde je ochrana životního prostředí zakotvena.⁵⁷ Pod těmito úpravami se rozumí především uvedení národní legislativy do souladu s legislativou EU.⁵⁸ Jinými slovy se hovoří o nutnosti přijetí environmentálního *acquis communautaire*.⁵⁹

Jednalo se přitom o jednu z technicky a finančně nejnáročnějších kapitol v předvstupním vyjednávání. Legislativa EU v oblasti životního prostředí se v době před vstupem ČR do EU skládala z více než 200 právních aktů.⁶⁰ B. Moldán odhaduje, že náklady na přizpůsobení se environmentálnímu *acquis* odpovídaly přibližně 240 miliard Kč, a tato kapitola se tak stala jedním z nejdražších aspektů přístupového procesu.⁶¹

Následující kapitola bude rozdělena do dvou hlavních podkapitol, které odpovídají základním obdobím v rámci europeizace české environmentální politiky. První etapou je období mezi rokem 1989, kdy došlo k pádu komunistického režimu, a rokem 1998, kdy byl oficiálně zahájen aproximační proces. Rozmezí let 1998-2004 je charakteristické především přijímáním environmentálního *acquis* do českého legislativního rámce. Poslední část kapitoly odpoví na otázku, jaký vliv měla na reformu legislativy europeizace, ve kterých oblastech byla úspěšná a kde naopak nikoliv. Budou také popsány argumenty,

⁵⁷ Smlouva o založení Evropského společenství: 145

⁵⁸ Vávrová 1999: 15

⁵⁹ V rámci EU se rozlišují tři prameny práva, a to primární (kapitola Životní prostředí ve Smlouvě o EU), sekundární prameny a mezinárodní úmluvy. Sekundárními prameny práva jsou nařízení, směrnice, rozhodnutí a doporučení. Implementace a rozsah se liší, nicméně hlavním prostředkem harmonizace práva v oblasti environmentální politiky jsou směrnice. Směrnice jsou závazné jen z hlediska výsledku, kterého má být dosaženo. Volba formy a metod k dosažení požadovaného výsledku je zcela v kompetenci členských států. Jančářová 2004: 193-195

⁶⁰ Evropská komise 2003: 41

⁶¹ Moldán 2001

proč tomu tak bylo, a bude analyzováno, co reformy znamenaly pro období po vstupu ČR do EU.

2.1 Reformy environmentální politiky v 90. letech

Z hlediska reformy environmentální legislativy v ČR, respektive v Československu, lze mezi roky 1989 a 1998 identifikovat dvě vlny změn. První období proběhlo v letech 1990-1992, kdy byl přijat základní rámec environmentální legislativy. Hlavním motivačním faktorem byla potřeba transformovat komunistický právní systém na nový, postavený na demokratických základech.⁶² Na konci první vlny byly přijaty zákony téměř ve všech oblastech životního prostředí s výjimkou přístupu k informacím o životním prostředí, chemikálií, zásadních průmyslových nehod a geneticky modifikovaných organismů. V tomto období byly také přijaty důležité zákony z hlediska institucionálního rámce environmentální ochrany a byl založen Státní fond životního prostředí, který se měl stát komplexním a flexibilním nástrojem pro implementaci environmentální politiky.⁶³

Druhá vlna změn v letech 1995-1998 byla charakterizována především inkorporací závazků vycházejících z mezinárodních smluv do českého právního rámce. Dalším důvodem reformy byla snaha nahradit pozůstatky starých environmentálních zákonů z období komunismu a v neposlední řadě bylo třeba upravit některé zákony, které byly často hekticky přijímány v rámci první vlny změn.⁶⁴

2.1.1 První vlna reformy

Po pádu komunistického režimu bylo území Československa v důsledku vysoké koncentrace těžkého průmyslu jednou z ekologicky nejznečištěnějších oblastí v Evropě, především z hlediska ovzduší. Nová demokratická vláda proto od svého

⁶² Kružíková 2004: 100

⁶³ OECD/EAP Task Force Secretariat 1999: 4

⁶⁴ Kružíková 2004: 101-102

počátku čelila vysokému tlaku ze strany domácího obyvatelstva i mezinárodního společenství.⁶⁵ Životní prostředí bylo vnímáno jako velké selhání komunistického režimu a již během revoluce se stalo jednou z priorit disidentů i veřejného mínění.⁶⁶ Důležitost tohoto tématu vedla ke zřízení silného ministerstva životního prostředí (MŽP) pod vedením bývalých „zelených disidentů“.⁶⁷

Již v této době se na formování české politiky životního prostředí významně podílel zahraniční vliv. Vstup do EU se stal jednou z hlavních politických priorit země brzy po pádu komunistického režimu. Cíl „návratu do Evropy“, který si českoslovenští političtí představitelé zadali, se v environmentální politice projevil především snahou učit se od západních sousedů a EU základní environmentální principy. Československo vyslalo do environmentálního generálního ředitelství v Komisi řadu svých expertů, kteří se mohli učit tvorbu environmentální politiky od svých evropských kolegů. Do československé politiky životního prostředí se tak promítly základní principy EU, mezi něž patří preventivní opatření, mezi-sektorová integrace, udržitelnost, princip „znečišťovatel platí“, partnerství, subsidiarita, či využití ekonomických principů.⁶⁸

I Martin Horák konstatuje, že MŽP se ve všech svých krocích opíralo o ekologické standardy Evropského společenství a že v tomto směru panoval konsensus napříč politickým spektrem.⁶⁹ Příkladem byla například nově přijatá česká legislativa v oblasti znečišťování ovzduší, která svým rozsahem znamenala obrovský krok kupředu oproti staré komunistické legislativě. Zákon stanovující limity pro atmosférickou koncentraci znečištění a precizní emisní standardy pro průmyslové znečišťovatele vycházel

⁶⁵ Andonova 2005: 95

⁶⁶ Například v roce 1990 se pouze 51 % obyvatel vyjádřilo, že je spokojeno se životním prostředím v místě, kde trvale žijí ve srovnání se 72 % v roce 1993. Centrum pro otázky životního prostředí UK 2003a

⁶⁷ Horák 2001: 313

⁶⁸ Tickle 2000: 71

⁶⁹ Horák 2001: 317

z platných norem EU.⁷⁰ V této době bylo také přijato několik právních aktů, mezi něž patří například zákon o Strategickém posuzování dopadu na životní prostředí (SEIA), které byly ještě progresivnější, než tehdejší legislativa EU.⁷¹

Existuje několik předpokladů, které hrály na počátku 90. let důležitou roli při procesu přejímání západních environmentálních strategií postkomunistickými zeměmi. Zaprvé panovala veřejná shoda, že životní prostředí je politickým neúspěchem a potřebuje výraznou pozornost. Zlepšení životního prostředí se navíc jevílo kompatibilní s širšími demokratizačními procesy. A konečně politika ochrany životního prostředí EU byla v zemích SVE vnímána a propagována jako vhodný model k následování.⁷² V přijetí základních norem a principů nové environmentální politiky se tak odráželo sociální učení ze strany československých/českých autorit.

Jedním z typických příkladů působení EU byla iniciativa Josefa Vavrouška, předsedy Federálního výboru pro životní prostředí, který inicioval sérii celoevropských konferencí ministrů životního prostředí v roce 1991 pod názvem *Environment for Europe*. L. B. Andonova uvádí, že socializace a přizpůsobení se západním standardům bylo hlavním cílem a současně přínosem těchto konferencí. Nastolený proces podle autorky napomohl vytvoření národních environmentálních plánů, které sice nebyly právně závazné, ale stanovily základní principy a priority reform. Je důležité, že všechny přijaté kroky byly v souladu s legislativou EU.⁷³ Na druhou stranu snaha zvýšit skrze iniciativu finanční podporu nebyla úspěšná.⁷⁴

V 90. letech byly téměř všechny politické nástroje a koncepty importovány ze Západu. Na domácí scéně panovalo

⁷⁰ Slocock 1996: 514

⁷¹ Jehlička, Tickle 2004: 79

⁷² Andonova 2005: 137

⁷³ Tamtéž: 143

⁷⁴ Tamtéž: 141-142

přesvědčení, že přijímání environmentálního *acquis* je nejlepší odpovědí na problémy, kterým země v oblasti životního prostředí čelila, a chápala *acquis* jako zásadní inovaci environmentální politiky. Legislativa směřující k veřejné participaci a přístupu k informacím byla vnímána jako důležitý prostředek k otevření politického systému širšímu spektru aktérů.⁷⁵

Také EU již od 90. let vytyčila životní prostředí jako jednu z hlavních komponent do procesu přípravy střední a východní Evropy na eventuální členství v EU. Za tímto účelem zorganizovala pravidelná oficiální setkání mezi EU a oficiálními environmentálními autoritami ze střední a východní Evropy. Nejdůležitější součástí tohoto procesu byla setkání ministrů ES a ministrů zemí SVE, která se uskutečnila v Dublinu v roce 1990, v Praze v roce 1991, v Lucerne v roce 1993 a v Sofii v říjnu 1995. Tyto mítinky poskytly periodická hodnocení environmentální situace a klíčových cílů v regionu.⁷⁶

2.1.2 Zpomalení reformního procesu

Podpisem Asociační dohody se Společenstvím v roce 1991 (se samostatnou Českou republikou byla Asociační dohoda opětovně podepsána v roce 1993) byly položeny základy pro postupné odstraňování obchodních bariér a přibližování legislativy Společenství státům SVE. Součástí dohody byly i konkrétní požadavky v oblasti harmonizace environmentální legislativy.⁷⁷ Na potřebu strategického plánu, adresujícího kompletní environmentální legislativu EU, kterou kandidátské země budou muset přijmout, reagovala Komise vytvořením pracovního dokumentu s názvem Příprava asociačních zemí střední a východní Evropy na aproximaci environmentální legislativy EU. Dokument byl představen na společné schůzce představitelů EU a ministrů životního prostředí zemí SVE v březnu 1996 a

⁷⁵ Jehlička, Tickle 2004: 86

⁷⁶ Slocock 1996: 507

⁷⁷ Caddy 1997: 322

prezentoval sedm základních priorit environmentální politiky, kterými byly hrozby pro zdraví obyvatel, ochrana ohrožených živočichů a rostlin, zásadní příhraniční dopady, rámcová legislativa, horizontální opatření, dopady společného trhu EU a implementace existujících mezinárodních závazků.⁷⁸

Jak upozorňuje M. Horák, požadavky tvořily minimální rámec, který země musí dosáhnout, nicméně tehdejší MŽP je chtělo radikálně překročit.⁷⁹ Jednalo se však o cíl, který se postupem času začal jevit jako příliš ambiciózní. Od roku 1992 se totiž začal projevovat odklon od důrazu na životní prostředí. Jednou z příčin byla vláda Václava Klause, která byla zaměřena na ekonomické reformy a životnímu prostředí nepřikládala takový význam. Česká vláda navíc očekávala výraznější ekonomickou pomoc ze západu, než jaká byla ve skutečnosti poskytnuta.⁸⁰

Jedním z kroků, které V. Klaus učinil, aby omezil roli ministerstva, bylo, že odmítnul jmenovat ministrem Ivana Dejmalu, spojeného s aktivními environmentalisty z Občanského fóra. Namísto něho se stal ministrem relativně málo známý technokrat František Benda. S jeho nástupem došlo k velké personální obměně na ministerstvu a velká část environmentálních aktivistů byla nahrazena technokraty z KDU-ČSL.⁸¹ Oslabení důrazu na environmentální politiku za Klausovy vlády se projevilo například i v tom, že v oficiálních dokumentech se přestalo používat spojení „udržitelný rozvoj“, čímž se vytvořila výrazná konceptuální mezera mezi českým politickým diskursem a mezinárodním společenstvím, respektive EU.⁸²

V letech, které následovaly po nadšeném působení na poli mezinárodní environmentální politiky, dokumentovaném

⁷⁸ Caddy 1997: 322-323

⁷⁹ Horák 2001: 317

⁸⁰ Pomoc byla poskytnuta formou bilaterální pomoci, půjček a ze strany EU prostřednictvím fondu PHARE, nicméně tato pomoc nikdy nepřekročila 5 % celkových výdajů státu na životní prostředí. Tamtéž: 318

⁸¹ Sloscock 1996: 509

⁸² Tamtéž: 509

iniciativami J. Vavrouška, přestala být ČR v environmentální oblasti aktivní. V tomto období se všechny státy střední a východní Evropy snažily minimalizovat dopad reform politiky životního prostředí na ekonomický růst a konkurenceschopnost. V kontrastu s aktivním přístupem k environmentální politice na počátku 90. let začaly země pasivně přijímat požadavky EU a jakákoliv národní aktivita byla nahrazena hegemonií EU.⁸³

Aby MŽP ubránilo existující legislativu a mohlo prosazovat další reformy, praktikovalo tzv. „strukturální imperativ“ evropské integrace. Integrace do EU totiž oproti environmentálním otázkám zůstala nadále prioritou vlády i veřejného mínění, což představovalo důležitý argument pro další reformy politiky životního prostředí.⁸⁴ Toto období se tedy vyznačovalo uvedením přijaté legislativy do praxe a v roce 1995 byla po dlouhých diskuzích přijata Státní politika životního prostředí, jejímž cílem bylo dosáhnout nejpozději do roku 2005 kvality životního prostředí, srovnatelné s tehdejší situací v zemích EU.⁸⁵

Pět let harmonizace přineslo pouze minimální výsledky a ČR si dokonce vysloužila kritiku ze strany Komisaře EU pro životní prostředí za nedostatečnou spolupráci s environmentálními institucemi EU a některými negativními kroky na domácí půdě v oblasti životního prostředí.⁸⁶ ČR byla varována, že životní prostředí by mohlo být překážkou integrace země do EU. České autority byly například kritizovány za neochotu zveřejnit informace nezbytné pro příhraniční environmentální projekty EU a nedostatečný důraz na energetickou efektivitu.⁸⁷

Podle P. Jehličky tato kritika vychází ze skutečnosti, že harmonizace v oblasti životního prostředí probíhala především v rovině „formální implementace“, tedy inkorporace

⁸³ Jehlička, Tickle 2004: 77

⁸⁴ Horák 2001: 318

⁸⁵ Bízek (nedatováno)

⁸⁶ Jehlička 1999: 39

⁸⁷ Evropská Komise 1997: 85-86

environmentální legislativy EU do českého právního rámce, namísto „praktické implementace“, kterou lze chápat jako aplikaci národních programů měnících chování cílových skupin. Stejně jako v mnoha dalších oblastech byla česká environmentální politika na domácí i mezinárodní úrovni do značné míry pouze imitováním environmentální politiky EU. Formálně identické či podobné instituce proto nebyly funkční nebo si osvojily své vlastní modely chování, výrazně se lišící od svých západních modelů, které napodobovaly.⁸⁸ Opravdový obsah praktických environmentálních opatření zůstal v duchu reaktivních strategií ze 70. let. V polovině 90. let tak byly problémy životního prostředí vnímány jako problémy znečištění, které mají být řešena vědeckými expertízami a „koncovými technologiemi“.⁸⁹

Nákladné přizpůsobování se nové legislativě, která vycházela z norem EU, se překvapivě setkala s relativně malým odporem ze strany českých firem. M. Horák argumentuje tím, že firmy, které musely investovat nejvíc do přizpůsobení se novým změnám, jako byl například ČEZ, tyto změny chápaly jako investice do budoucna, jelikož očekávaly, že se ČR stane členem EU, a tudíž tyto změny budou muset dříve či později podstoupit. V případě společnosti ČEZ navíc firmě pomohlo téměř monopolní postavení na trhu, což znamenalo, že si firma udržela vysoké zisky i přes náklady do změn a oproti konkurenci si mohla tyto změny dovolit.⁹⁰ Z toho vyplývá, že pro europeizaci životního prostředí byly v tomto období v ČR vhodné podmínky, jelikož domácí struktury nebyly vůči tomuto procesu v opozici.

2.2 Období implementace environmentálního *acquis*

Základní kritéria pro vstup nových členských zemí byla stanovena již na summitu v Kodani v roce 1993. Praktická fáze srovnávání profilu právních norem jednotlivých kandidátů s legislativou EU

⁸⁸ Jehlička 1999: 40

⁸⁹ Tamtéž: 40

⁹⁰ Horák 2001: 320.

pak byla zahájena v březnu roku 1998 na konferenci v Londýně.⁹¹ Toto období tedy znamenalo počátek nové fáze, ve které již převládá přijímání legislativy nutné pro vstup do EU.

Po první vlně změn v environmentální legislativě od počátku 90. let vedl přístupový proces k intenzivní práci na transpozici environmentální legislativy EU do českého právního řádu. „Při Ministerstvu životního prostředí byl v roce 1998 zřízen Úřad zmocněnce ministra pro přijetí do Evropské unie. Byla zpracována kapitola týkající se životního prostředí pro Národní program přípravy České republiky na členství v Evropské unii, který stanoví harmonogram přibližování i jeho finanční náročnost. K výběru nejvhodnějších postupů při harmonizaci přispěly studie právní, ekonomické a institucionální povahy zpracované v letech 1996-1998 z prostředků Phare. Ukázalo se, že dosažení plné shody s právem Evropských společenství si vyžádá poměrně vysoké náklady, zejména v oblasti ochrany vod, ovzduší a nakládání s odpady.“⁹²

Byly shromažďovány podklady pro prověrku shody českého a evropského práva (tzv. screening). Tento screening se skládal ze dvou částí: v první, multilaterální, zástupci EU objasňovali českým expertům, které právní předpisy bude třeba implementovat a jaké budou požadavky na ČR. V druhé, bilaterální části čeští experti kladli otázky, týkající se směrnic EU. Tato jednání probíhala v rámci kol a za českou stranu se jich zúčastnili odborníci pod vedením zmocněnce ministra životního prostředí pro přijetí do EU B. Moldána.⁹³

V rámci screeningu se posuzovala kompatibilita právní úpravy s legislativou EU, ale i stav praktické implementace a vynutitelnost sankcí. Cílem bylo identifikovat oblasti, ve kterých bude při vstupu ČR do EU legislativa úspěšně implementována,

⁹¹ Vávrová 1999: 16

⁹² Stojanov, Nováček 2002: 296

⁹³ Vávrová 1999: 16

stejně jako oblasti, u kterých lze očekávat nutnost přechodných období.⁹⁴

Aby byla zajištěna plná implementace environmentálního *acquis*, byly přidružené státy vyzvány Komisí k vypracování tzv. implementačních plánů pro jednotlivé položky environmentálního *acquis*, jejichž východiskem byl Návod pro implementaci environmentální legislativy Evropských společenství.⁹⁵ Plánované datum pro dokončení transpozice legislativy bylo nastaveno na 1. ledna. 2003. Ministerstvo životního prostředí připravilo Národní program přípravy České republiky na členství v Evropské unii – kapitola „životní prostředí“, který stanovil harmonogram přibližování (aproximace) a jeho finanční náročnost.

Česká legislativa přijatá v letech 1999-2002 se zaměřovala již výhradně na přizpůsobení se požadavkům vycházejícím z environmentálního *acquis* EU, které bylo považováno za jednu z klíčových národních priorit. Během tohoto období byl schválen velký počet zákonů pokrývajících nové oblasti či upravující již přijatou legislativu.⁹⁶

Nová vlna práce na reformách environmentální politiky, která byla nastolena menšinovou vládou ČSSD, byla jasně motivována vyhlídkou vstupu do EU. Ministerstvo životního prostředí vytvořilo program, aby dokázalo včas dosáhnout všech environmentálních standardů. Tento program zahrnoval 16 nových nebo zásadně revidovaných zákonů, zvýšeného financování ochrany životního prostředí a znovuobnovený důraz na koncept udržitelného rozvoje. Pod vedením ministra Miloše Kužvarta ministerstvo také zahájilo utváření užších vazeb s environmentálními aktivisty. Těmito aktivitami se ovšem ministr Kužvart dostal do izolace uvnitř vlastní strany tím, že se snažil

⁹⁴ Vávrová 1999: 17

⁹⁵ Stojanov, Nováček 2002:296

⁹⁶ Kružíková 2004: 102

prosadit reformu politiky životního prostředí, která šla nad rámec minimální standardů EU.⁹⁷

V červnu 1999 přijala vláda České republiky Aproximační strategii pro oblast životní prostředí, která představovala konkrétní časový plán transpozice a implementace environmentálního *acquis communautaire* v České republice. Ve stejném roce byla přijata rovněž Investiční strategie financování požadavků na zajištění implementace legislativy ES v oblasti životního prostředí, zpracovaná ministry životního prostředí a financí. Investiční strategie předpokládala alokaci finančních prostředků na splnění požadavků práva životního prostředí ES z národních i mezinárodních zdrojů do roku 2005.⁹⁸

Z pohledu integrace do EU byla důležitým dokumentem i „*Státní politika životního prostředí*“, která zohledňuje cíle 6. akčního programu ES pro životní prostředí a reaguje i na další prioritní environmentální problémy, jako je např. otázka udržitelného rozvoje.⁹⁹ V návaznosti na vstup do EU byl zpracován vládou ČR také dokument *Strategie vlády České republiky v rámci Evropské unie*, prezentující priority, které měla Česká republika v krátkodobém i dlouhodobém horizontu prosazovat v EU. Důraz má být podle tohoto dokumentu kladen především na ochranu klimatického systému Země a ovzduší, ochranu krajiny, vod, půdy a nerostného bohatství, komplexní management chemických látek a udržitelnou spotřebu a výrobu.¹⁰⁰

Dana Římanová, bývalá 1. náměstkyně ministra životního prostředí, v roce 2002 upozorňovala, že „celý rok 2003 bude v (...) legislativním duchu probíhat tak, aby ke dni nabytí platnosti Dohody o vstupu ČR do EU bylo minimálně legislativních

⁹⁷ Horák 2001: 324

⁹⁸ Ministerstvo zahraničí České republiky 2000: 246

⁹⁹ Šafránková 2004

¹⁰⁰ Ministerstvo životního prostředí 2004

nedostatků s právem Evropského společenství.¹⁰¹ Je tedy patrné, že jedinou prioritou MŽP byla aproximace evropské legislativy.

2.2.1 Financování reforem

K tomu, aby reformy proběhly řádně, poskytovala EU značné finanční prostředky. Ty přitom představují nejlepší příklad pro uplatňování kondicionality členství. Právě finanční podpora vnitřních změn je totiž logicky jedním z hlavních motivačních faktorů, srovnatelný snad jen se samotným členstvím v EU. Na tuto skutečnost upozorňuje i výzkum, který před vstupem do EU vypracovala firma Gabal, Analysis & Consulting ve spolupráci s Univerzitou Karlovou: „Hlavním spouštěcím mechanismem zájmu o environmentální *acquis* EU je přístup k rozvojovým programům, investicím a možnost čerpání finančních prostředků z rozpočtu EU.“¹⁰²

Financování reforem environmentální politiky bylo jednou z největších výzev pro ČR. Finančně náročné byly například pokročilé technologie potřebné k tomu, aby země dosáhla environmentálních standardů, jako např. u směrnice o integrované prevenci a omezování znečištění v České republice (IPPC). Částečně byly náklady pokryty finanční podporou ze strany EU, k čemuž byly využívány tři předvstupní nástroje na pomoc kandidátským zemím střední a východní Evropy: program Phare; Sapard, který poskytuje pomoc pro zemědělství a rozvoj venkova; a nástroj ISPA, financující infrastrukturní projekty na úseku životního prostředí a dopravy. Podpora poskytnutá těmito programy je zaměřená na priority Přístupového partnerství, které jsou koncipovány tak, aby kandidátským zemím pomohly splnit kritéria pro členství. Finanční pomoc České republice na období 2000-2002 činila kolem 79 mil. € ročně z Phare, 22 mil. € z programu Sapard a mezi 55 a 80 mil. € z ISPA.¹⁰³ Celkově ČR

¹⁰¹ Římanová 2002: 6-7

¹⁰² Gabal, Analysis & Consulting, Univerzita Karlova v Praze 2001a: 6

¹⁰³ Evropská komise 2002: 11

v rámci ISPA realizovala 30 projektů v celkové hodnotě 292 milionů EUR.¹⁰⁴

2.3 Výsledky europeizace z hlediska environmentálního *acquis*

ČR se stala první zemí, která uzavřela vyjednávání o environmentální kapitole 1. června 2001. Země tak byla relativně úspěšná v rychlosti transpozice hlavních environmentálních směrnic EU, což pozitivně hodnotila i Komise ve své zprávě z roku 2002. Definitivně bylo vyjednávání ke kapitole Životní prostředí ukončeno v listopadu 2002.¹⁰⁵

Zpráva OECD o stavu životního prostředí v ČR z roku 2005 konstatuje, že země dokázala precizně a efektivně dostát svým závazkům vůči mezinárodnímu společenství a EU. Byla schopna včas připravit a přijmout dokumenty, které implementovaly multilaterální environmentální dohody, a připravit se na vstup do EU. Přitom bylo třeba vyjednat přechodné období pro pouze tři zákony, které jsou obzvláště finančně náročné na implementaci.¹⁰⁶ Jednalo se o přechodné období do 31. prosince 2005 na nakládání s odpady, přechodné období do 31. prosince 2010 na kvalitu vody a přechodné období do 31. prosince 2007 na implementaci směrnice o omezení emisí některých znečišťujících látek do ovzduší z velkých spalovacích zařízení.¹⁰⁷

ČR také přijala novou Státní politiku životního prostředí pro období 2004-2010. Ministerstvo prostředí posílilo své monitorovací kapacity a ekonomickou analýzu a byla přijata řada ekonomických nástrojů (např. poplatky a pokuty za znečišťování, vodní poplatky), které vycházejí z principu „znečišťovatel platí“.¹⁰⁸ Podle zprávy OECD se také podstatně „zvýšila kvalita informování veřejnosti: data z oblasti ekonomiky a životního prostředí jsou dostupná,

¹⁰⁴ Staroňová 2007: 14

¹⁰⁵ Ministerstvo životního prostředí 2004

¹⁰⁶ OECD 2005: 27-28

¹⁰⁷ Ministerstvo životního prostředí 2005: 239

¹⁰⁸ OECD 2005: 16

pravidelně jsou publikovány zprávy o stavu životního prostředí, v rostoucí míře jsou používány mezinárodně platné definice a environmentální standardy (...) Právo občanů na přístup k informacím o životním prostředí bylo sice uznáno již v roce 1990, pro zajištění tohoto práva bylo ale třeba přijmout v roce 1998 zvláštní zákon, jehož uvedení do praxe si vyžádá překonání přetrvávající netečnosti a sklonů k tajnůstkářství, které jsou dědictvím dřívějších správních postupů.¹⁰⁹

V mnoha oblastech však čeští představitelé promarnili příležitosti zlepšit komplexní systém environmentální legislativy. Výsledná podoba je komplikovaný systém zákonů a dalších nařízení, které jsou relativně roztržité ve srovnání s ostatními právními sektory.¹¹⁰ Problematickou otázkou je i praktická implementace komunitárního *acquis*, představující komplexní soubor náročných úkolů. Důvodem je samotná povaha evropského práva, které vychází z právní kultury západoevropských států, rozvíjející se minimálně od konce druhé světové války. Pro kandidátské země byla novinkou nadřazenost komunitárního práva národní legislativě. Právní systém EU se nevyvíjel systematicky a je tvořen přibližně 200 směrnicemi a nařízeními, které pokrývají velmi detailně jednotlivé oblasti.¹¹¹ Mnoho bariér pro úspěšnou administraci, implementaci a posílení environmentální politiky EU jsou způsobeny výzvami ve sloučení existující právní kultury, očekávání a praktik EU práva s právem v kandidátských zemích.¹¹²

Dalším rozdílem je i to, že především novější směrnice zavádějí inovativní politické a právní nástroje a přístupy. Jedním z příkladů je IIPC směrnice, která slouží k ochraně životního prostředí jako celku a pokrývá všechny aspekty environmentální ochrany proti znečištění. Je proto nutná koordinace a integrace

¹⁰⁹ Česká agentura životního prostředí (nedatováno)

¹¹⁰ Kružíková 2004: 108

¹¹¹ Tamtéž: 104

¹¹² Tamtéž: 99

různých administrativních procedur, což vyžaduje strukturální změny ve fungování národní administrativy.¹¹³

Příkladem může být směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí (směrnice EIA), která „vyžaduje, aby členské státy prováděly posuzování vlivů určitých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí, a to před jejich schválením. Cílem je určit jejich účinky na životní prostředí a posoudit, zda je vhodné přijmout opatření k prevenci nebo zmírnění rizik. Tyto otázky musí být projednávány s veřejností a její připomínky je třeba zohlednit při rozhodování o schválení záměru.“¹¹⁴ Komise kritizovala implementaci směrnice v ČR s konstatováním, že „česká pravidla týkající se posuzování vlivů na životní prostředí nepřiměřeně omezují právo veřejnosti obrátit se na soud za účelem prosazování jejího nároku na účast v postupech posuzování vlivů na životní prostředí.“¹¹⁵

Zatímco charakter komunitárního práva je první sadou výzev pro kandidátskou zemi, domácí právní struktury, praktiky a očekávání účastníků jsou druhou sadou.¹¹⁶ Problémem především z hlediska prosazování přijaté evropské legislativy byly rozdílné právní tradice mezi ČR a EU. Český právní systém vychází z německé a rakouské tradice a poté byl silně ovlivněn komunistickým režimem. Většina české legislativy je tradičně aplikována rigidně, je velmi detailní a nelze ji použít obecným způsobem. Důsledkem potom je, že neexistují vhodné sankce a často je nelze vhodně použít rovnoměrně.¹¹⁷

Je také důležité krátce analyzovat, jak se kondicionalita projevila po vstupu země do EU. Výzkumný projekt, provedený společností Gabal, Analysis & Consulting ve spolupráci

¹¹³ Srov. Kružíková 2004, Knill, Lenschow 2000

¹¹⁴ Europa Press Releases 2006

¹¹⁵ Tamtéž

¹¹⁶ Kružíková 2004: 99

¹¹⁷ Miko, Čížková, Kružíková (nedatováno): 119

s Univerzitou Karlovou, zaměřený na implementaci environmentálního *acquis*, došel k závěru, že se „v žádné visegrádské zemi nerozvinula diskuze o postintegrační strategii, pokud jde o evropskou environmentální politiku. Navíc pro tuto diskuzi ani neexistují podmínky. Chybí tu totiž jakákoli platforma. (...) Tato problematika uniká nejen pozornosti politiků, ale i odborníkům z výzkumné sféry a nevládním ekologickým organizacím. Existující výzkumné kapacity, obvykle při ministerstvech životního prostředí, si zachovávají tradiční přírodovědecké a technické zaměření. Environmentální politikou jako takovou se zabývají jen okrajově, evropskou a mezinárodní politiku životního prostředí vynechávají úplně.“¹¹⁸

2.4 Hodnocení harmonizačního procesu z hlediska europeizace

Transpoziční proces environmentálního *acquis* byl ukončen koncem roku 2002. Jak však upozorňuje E. Kružíková, rychlá transpozice environmentálního *acquis* v České republice bylo do značné míry neplánovaná a nekoordinovaná. Představitelé legislativy navíc postupovali velice nesystematicky.¹¹⁹ To vedlo k nedokončené reformě české environmentální politiky. Mnoho zákonů a administrativních úkonů se v důsledku toho překrývalo, či si vzájemně odporovalo, což podle Kružíkové vedlo ke zmatku a nejasné interpretaci evropského environmentálního práva po vstupu země do EU. To se nakonec i potvrdilo například rapidním růstem řízení o porušení Smlouvy o založení ES.¹²⁰

Jiný postoj k problematice zaujímá U. Sedelmeier, který argumentuje, že nové členské státy se dokázaly environmentálnímu *acquis* naopak přizpůsobit efektivněji, než staré členské země, což se podle autora projevuje počtem případů porušení Smlouvy a rychlostí jejich urovnání. Sedelmeier tvrdí, že

¹¹⁸ Jehlička 2001

¹¹⁹ Kružíková 2004: 109

¹²⁰ Dvořák 2006: 27

důvodem je jednak vyšší náchylnost nových členských států tzv. „hanbě“, která vyplývá z řízení o porušení legislativy, a rovněž díky tomu, že vzhledem ke kondicionalitě se státy naučily v rychlosti přijímat velký objem legislativy a také legislativní rámec upravovat.¹²¹

Na základě popsaného vývoje lze konstatovat, že kondicionalita byla relativně úspěšným nástrojem z hlediska transpozice environmentální legislativy EU. ČR dokázala relativně rychle upravit svůj právní řád tak, aby vyhovoval požadavkům vyplývajícím z environmentálního *acquis*. Je však současně třeba upozornit, že transpozice probíhala velmi hekticky a její hlavní část proběhla až poté, co byly zahájeny oficiální vstupní rozhovory. Toto zpoždění je dáno především obdobím vlád Václava Klause.

Problém je, že reforma nebyla motivována vlastním zájmem zlepšit environmentální politiku - ČR tak činila výhradně proto, aby splnila požadavky pro členství. Joanne Caddy argumentuje, že důvodem, proč státy SVE aktivně prosazovaly harmonizaci, bylo jejich přesvědčení, že výhody vyplývající z budoucího členství převažují nevýhody, které vyplývají z náročného procesu harmonizace.¹²²

Na tuto skutečnost upozorňují i Petr Jehlička a Andrew Tickle, kteří konstatovali, že je téměř nemožné identifikovat jiné zájmy ČR spojené s integrací, než je samotné plné členství v EU.¹²³ V ČR navíc na konci 90. let bylo pozorovatelné velké sebeuspokojení, především na lokální úrovni a v průmyslu, s ohledem na výrazné snížení znečištění vody a vzduchu v posledních desíti letech. Převládající pocit byl, že toho již pro životní prostředí bylo uděláno dost.¹²⁴ Na základě zmíněného příkladu Miloše Kužvarta se potvrzuje, že kondicionalita nedokázala dostatečně motivovat stát, aby prosazoval hlubší

¹²¹ Sedelmeier 2008: 808

¹²² Caddy 1997: 325

¹²³ Jehlička, Tickle 2004: 80

¹²⁴ Tamtéž: 83

reformy a ve výsledku proto země přijímaly jen reformy na úrovni minimálních požadavků environmentálního *acquis*.

Vývoj před vstupem do EU ukazuje, že ačkoliv byla ČR schopna transponovat legislativu EU do svého právního rámce, k praktické implementaci došlo pouze v omezené míře. Problémy vznikaly především z hlediska administrativní stránky implementačního procesu. Tato problematika bude tématem následující kapitoly.

3 IMPLEMENTACE A POSÍLENÍ ENVIRONMENTÁLNÍHO ACQUIS V ČESKÉ REPUBLICE

Přepis a adoptování právních aktů jsou pouze počátkem komplikovaného procesu spojeného s implementací a prosazováním environmentální legislativy EU. Jak konstatuje zpráva Evropské Komise v dokumentu monitorujícím pokrok ČR před vstupem do EU, silná a dobře vybavená administrativa na národní, regionální a lokální úrovni je imperativem pro aplikaci a prosazování *environmentálního acquis*.¹²⁵ Všechny zapojené instituce a procedury proto musí být revidovány, a pokud je to nezbytné, rovněž posíleny, aby bylo dosaženo požadovaného efektu v praxi.¹²⁶

I odborník na právo životního prostředí Martin Smolek upozorňuje, že „(s)kutečným problémem, který vážně ohrožuje účinnost mezinárodních mechanismů ochrany životního prostředí, je v minulosti často přehlížená implementace, resp. prosazování relevantních environmentálních norem“.¹²⁷ Implementaci (angl.: *implementation*) a prosazování (angl.: *enforcement*,) autor obecně charakterizuje jako „dvě základní fáze procesu, jehož prostřednictvím jsou právně závazné normy uváděny v život, tzn. jsou naplňovány požadavky v nich obsažené.“¹²⁸

Otázkou je, jakým způsobem a do jaké míry implementaci a posílení environmentálního *acquis* ovlivnila europeizace. Následující kapitola se za účelem zodpovězení této otázky zaměří na tři základní oblasti z praktického hlediska implementace a prosazování environmentálního práva EU v ČR v předvstupním období. Nejprve budou analyzovány centrální orgány státní správy, které se podílely na implementaci a prosazování, a jejich reformy před vstupem do EU. V další části se zaměřím na proces

¹²⁵ Evropská komise 2003

¹²⁶ Miko, Čížková, Kružíková (nedatováno): 117-118

¹²⁷ Smolek 2006: 16

¹²⁸ Tamtéž: 25

decentralizace státní správy a na roli nižších správních orgánů v implementaci politiky životního prostředí. Třetí část kapitoly se bude věnovat zapojení veřejného sektoru do implementace a prosazování environmentální legislativy EU v českém prostředí. V poslední části krátce vyhodnotím, jaký vliv měla v těchto procesech europeizace.

3.1 Reforma centrální administrativy

Z hlediska institucionálního vývoje se europeizace projevovala již od počátku 90. let, jelikož vize vstupu do EU působila silně na Československé, respektive české politiky. Navíc institucionální vakuum, způsobené zastaralostí a nefunkčností socialistického institucionálního zřízení, představovalo silnou motivaci inspirovat se nejen od sousedních států, ale i od EU jako celku.¹²⁹

Institucionální zřízení v environmentální oblasti nastavené na počátku 90. let reflektovalo myšlenku, že životní prostředí by nemělo být chápáno jako zvláštní a oddělený sektor, ale mělo by zasahovat do všech vládních politik. Na federální úrovni proto nebylo založeno tradiční sektorové ministerstvo, ale zvláštní Komise vedená předsedou, nikoliv ministrem, v jejímž čele stanul již zmiňovaný J. Vavroušek. Členové byli ministři životního prostředí obou republik, náměstci ministrů zahraničí, financí a rovněž předsedové výborů pro životní prostředí ve všech třech legislativních orgánech. Tato nová federální autorita se soustředila především na legislativní, strategické a mezinárodní aspekty environmentální politiky.¹³⁰

Nově vzniklé institucionální zabezpečení životního prostředí na národní úrovni bylo postaveno na silném Ministerstvu životního prostředí, nicméně existovaly přesahy pravomocí do dalších sektorových ministerstev, především ministerstva zdravotnictví, ministerstva zemědělství, ministerstva průmyslu a obchodu aj.

¹²⁹ Srov. Horák 2001, Jehlička 1999, Miko, Čížková, Kružíková (nedatováno)

¹³⁰ Jehlička 1999: 37

Kromě toho bylo vytvořeno několik dalších úřadů. Mezi ty nejvýznamnější, které postupem času vznikly pod záštitou ministerstva životního prostředí, patří Státní fond životního prostředí, který vybírá poplatky za životní prostředí a je jedním z hlavních zdrojů financování environmentální ochrany, Česká informační agentura životního prostředí (CENIA – výzkumná a informační instituce), Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky a Česká inspekce životního prostředí.¹³¹ Velké množství aktérů v oblasti environmentální politiky však od počátku vytvářelo problémy vyplývající z institucionálních přesahů a koordinace a vyvolávalo otázky ohledně administrativní efektivity.¹³²

V rámci přiblížení institucí politiky EU se na jednotlivých sektorových ministerstvech ustavila centra pro harmonizaci českého práva s právem Evropské unie a také „evropské“ sekce. Zintenzivnily se rovněž kontakty mezi českými představiteli správy a zástupci EU. „V období mezi podpisem přístupové smlouvy a vstupem České republiky do Evropské unie se čeští úředníci mohli poprvé zapojit do rozhodovacích procesů uvnitř institucí Evropské unie, zejména Rady EU – doposud sice pouze jako pozorovatelé bez hlasovacích práv, ale s možností v praxi zakusit vnitřní procedury institucí a vyjadřovat se k projednávaným normám. Pro vybudování českých institucí bylo rovněž významné, že se zapojení českých zástupců neomezilo na vrchol institucionální pyramidy, ale i na její střední a nižší stupně – čeští zástupci se tak účastnili nejen jednání Rady ministru (Rady EU) či COREPERu, ale i pracovních skupin Rady EU či struktur komitologie.“¹³³

Na základě pravidelných setkávání s představiteli EU získávalo ministerstvo životního prostředí během předvstupního období cenné zkušenosti ve vytváření legislativy i v její následné implementaci a prosazování. Docházelo k vyjednávání na úrovni ministra, vedoucích odborů a dalších vysoce postavených

¹³¹ OECD 2005: 111

¹³² Baun, Marek (dosud nepublikováno): 10

¹³³ Šlosarčík 2006: 9

úředníků. Schůzky se týkaly aproximace, docházelo k výměně zkušeností a probíhaly nejen na úrovni českých zástupců a představitelů EU, ale i s protějšky ze členských a kandidátských zemí.¹³⁴ Lze ovšem konstatovat, že na regionální a lokální úrovni tyto zkušenosti byly velice omezené a nedostatečné. To vedlo k nezkušenosti, která se projevovala již před vstupem do EU a samozřejmě i po vstupu.¹³⁵

Ze zdrojů programu Phare probíhaly twinningové projekty pro sektor životního prostředí, zaměřené na posílení institucionální a regulační kapacity environmentálního sektoru v ČR. Další projekty se soustředily na vypracování implementačních plánů v jednotlivých sektorech životního prostředí, kde se české autority učily od svých západních sousedů.¹³⁶

V rámci integrace ČR do EU vznikl Výbor pro Evropskou unii, kterému předsedal ministr zahraničních věcí a jehož členy byli náměstci jednotlivých ministrů pověřeni ve svém resortu záležitostmi evropské integrace. Pod Výborem pro Evropskou unii také působilo několik nižších struktur, které nejsou soustředěny na Ministerstvu zahraničních věcí. Jedná se o tzv. resortní koordinační skupiny na jednotlivých ministerstvech, které měly připravovat expertní stanoviska pro jednání na pracovních skupinách a výborech Rady.¹³⁷

Na MŽP vznikl odbor evropské integrace, členěný na oddělení pro vyjednávání a oddělení pro evropskou spolupráci, dále vznikl odbor integrovaného financování o systemizaci, v odboru legislativním bylo vytvořeno oddělení aproximace práv, byly posíleny všechny klíčové věcné odbory a v odborech odpadů, ochrany vod, ochrany ovzduší a ochrany přírody vznikla oddělení

¹³⁴ Hlaváček et al. 2001: 5-10

¹³⁵ Gabal, Analysis & Consulting, Univerzita Karlova v Praze 2001b.

¹³⁶ Hlaváček et al. 2001: 10-11

¹³⁷ Šlosarčík 2006: 12

evropské integrace.¹³⁸ Po vstupu do EU byl Odbor evropské integrace změněn na Odbor Evropské unie.¹³⁹

3.1.1 Implementace směrnice IPPC

Celkově se česká veřejná správa potýkala (a do značné míry potýká do současnosti) „s pomalým procesem modernizace spojeným s málo efektivní organizací a řízením, které vyžaduje používání moderních metod a technik managementu běžných ve veřejné správě úspěšných zemí EU“.¹⁴⁰ Dalšími identifikovanými nedostatky jsou absence komplexních systémových změn ve veřejné správě na místní úrovni, nedostatky v personálním složení veřejné správy a nedostatky analytických podkladů a aktuálních dat.¹⁴¹

Tyto problémy jsou patrné i v oblasti politiky životního prostředí. Jako příklad lze uvést aplikaci směrnice o IPPC. Smyslem legislativy je zjednodušit procedury získávání povolení k provozu některých výrobních celků z hlediska ochrany životního prostředí. Zatímco dříve bylo třeba získávat zvlášť jednotlivá povolení orgánů činných v ochraně ovzduší, vody, půdy a nakládání s odpady, zákon o IPPC umožňuje pracovat pouze s jedním, takzvaným integrovaným povolením, které nahradí všechna povolení stávající. Smyslem je dosáhnout co nejvyššího využití a úspor surovin a energií, a omezit tak vznik odpadů a znečišťování životního prostředí.¹⁴²

Zavedení nových technologií spojených s implementací této směrnice bylo velmi finančně a technicky náročné. Vysoká administrativní náročnost například podle zástupců podnikatelského sektoru odváděla pozornost od hlavní myšlenky směrnice, kterou je řešení problematiky životního prostředí skrze nové technologie. Zpočátku se také směrnice potýkala

¹³⁸ Ministerstvo zahraničí 2010: 247

¹³⁹ Marek, Baun 2010: 116

¹⁴⁰ Wokoun 2007: 31

¹⁴¹ Tamtéž: 31

¹⁴² Jungr, Běťáková 2003.

s nedostatkem pracovníků v administrativě, kteří měli povolení udělovat. Problémy způsobovala i nevyjasněnost pojmů a nedostatečná metodologie zákona IPPC.¹⁴³ Na druhou stranu je však třeba uvést, že s problémy při implementaci směrnice se potýkala většina kandidátských i členských států.¹⁴⁴

3.2 Decentralizace

Po revoluci byl vyvíjen tlak na decentralizaci země nejen v rámci české politiky, ale i ze strany EU. Institucionální a administrativní požadavky EU na kandidátské země totiž zahrnují existenci funkční regionální správy s kompetentními regionálními orgány, které asistují při implementaci regionální politiky EU.¹⁴⁵ Unie jasně nedefinuje, jakou má mít decentralizace podobu, ani nevyžaduje jednotnou decentralizační šablonu, a ČR proto měla relativní volnost při přípravě podoby decentralizace. Signály ze strany Komise navíc nebyly zcela jasné – na jednu stranu praktikovala decentralizační rétoriku, zdůrazňující nutnost fungující regionální správy za účelem efektivního využívání strukturálních fondů, environmentální politiky apod., na stranu druhou pak do značné míry Komise spolupracovala především s centrální vládou, která dokázala efektivněji prosazovat přijetí *acquis communautaire*.¹⁴⁶

Příprava podoby decentralizace v České republice byla velmi složitým procesem, který doprovázela ostrá politická debata.¹⁴⁷ Předání pravomocí na nově vytvořené nižší správní celky provázelo mnoho nejasností. Výsledná podoba zahrnovala zrušení okresů a přenos jejich pravomocí na kraje, obce s rozšířenou působností a ostatní obce. Společně se zrušením okresních úřadů bylo od 1. ledna 2003 zhruba 15 % působnosti úřadů přeneseno na krajské úřady. Převážná část působností,

¹⁴³ Študent 2004: 9-12

¹⁴⁴ Jungř, Běřáková 2003.

¹⁴⁵ LaPlant, Baun, Marek, Lach 2004: 130-131

¹⁴⁶ Baun, Marek 2006: 409

¹⁴⁷ Více o této tematice viz LaPlant, Baun, Marek, Lach 2004: 129-144

tedy zhruba 85 %, byla přenesena na nově stanovené obce s rozšířenou působností, kterých vzniklo 205.¹⁴⁸

Z hlediska politiky životního prostředí bylo na obce s přenesenou působností převedeno správní řízení ve věcech vodohospodářského řízení, odpadového hospodářství, ochrany životního prostředí. Environmentální politiky se částečně dotýká i oblast státní správy lesů a dopravy.¹⁴⁹ Kompetence kraje v oblasti životního prostředí rozdělit na dvě části – samostatná působnost a přenesená působnost. V oblasti samostatné působnosti krajský úřad zpracovává ve spolupráci s Ministerstvem životního prostředí prognózy, koncepce a strategie ochrany přírody ve své územní působnosti, a je rovněž aktivní v oblasti environmentálního vzdělávání a výchovy.¹⁵⁰ V oblasti s přenesenou působností kraj například vykonává správu na území přírodních rezervací, přírodních památek a ochranných pásem, spolupodílí se na ochraně ohrožených druhů a provádí registraci ohrožených druhů.¹⁵¹ Tyto povinnosti vychází z povinnosti členských zemí vytvořit soustavu chráněných území evropského významu zvané Natura 2000.¹⁵²

Jak upozorňují D. Marek a M. Baun, decentralizační vliv měla i strukturální pomoc EU, jejíž výrazná část je spojena s postupným přejímáním pravidel a standardů EU. Důležité je, že „Předvstupní nástroje této pomoci jsou do značné míry vytvořeny takovým způsobem, který reflektuje principy, jimiž se řídí činnost strukturálních fondů EU“.¹⁵³ Typickým příkladem je program Phare, který je nejvýznamnějším předvstupním nástrojem finanční pomoci EU České republice, mezi jehož hlavní priority patřilo mimo jiné životní prostředí (např. kontrola znečištění, průmyslové odpady, jaderná bezpečnost). Priority tohoto programu měly silně

¹⁴⁸ Postránecký 2007: 22-23

¹⁴⁹ Tamtéž: 23

¹⁵⁰ Středočeský kraj (nedatováno)

¹⁵¹ Tamtéž

¹⁵² Postránecký 2007: 27

¹⁵³ Marek, Baun 2002: 68

regionální dimenzi a jednou z hlavních podmínek byla co nejrozsáhlejší decentralizace a přenos rozhodovacích kompetencí na regionální a místní aktéry.¹⁵⁴ Oproti tomu fond ISPA byl centralizovanější než Phare, jelikož podpora byla poskytována na národní úrovni přímo jednotlivým ministerstvům.¹⁵⁵

Do značné míry decentralizaci ovlivnil i vznik regionálních struktur pro administraci regionálních rozvojových programů, které byly ČR zpřístupněny po vstupu do ČR. Přestože však programy fungují na regionální úrovni, výsledkem vyjednávání opět bylo zesílené centralistické postavení vlády a oslabený tlak ze strany Komise na decentralizaci.¹⁵⁶

Lze tedy argumentovat, že tlak ze strany EU na decentralizaci v oblasti environmentální politiky nebyl jednoznačný a setkávaly se v něm centralizační a decentralizační tendence. Komplikovaný proces reformem v praxi často vedl k nejasnému rozdělení pravomocí mezi centrálními orgány a obcemi. Jedním z příkladů byla implementace legislativy o znečištění ovzduší. „Jak patrně, obsahuje nový zákon o ovzduší poměrně dost ustanovení, která při jejich interpretaci vyvolávají větší či menší pochybnosti a nejasnosti, přičemž něco je výsledkem dotváření návrhu zákona během legislativního procesu v Parlamentu (např. světelné znečištění), mnohá bílá místa ale obsahoval již samotný vládní návrh. O to složitější bude aplikace zákona v praxi obecních úřadů.“¹⁵⁷

3.3 Zapojení neziskového sektoru

Zapojování neziskových organizací do rozhodovacího procesu je jedním ze základních principů fungování EU, a to nejen v oblasti environmentální politiky. Evropské instituce vnímají neziskový sektor jako přirozeného partnera a podporují aktivní participaci

¹⁵⁴ Marek, Baun 2002: 76

¹⁵⁵ Tamtéž: 78

¹⁵⁶ Tamtéž: 81

¹⁵⁷ Vedral 2002: 68

obyvatel v rozhodovacím procesu. Zapojení nevládních neziskových organizací (NGO) vychází z principu partnerství, který je popsán v environmentálním akčním programu. Podle toho by „aktéři trvale udržitelného rozvoje měli navázat dialog a spolupracovat při hledání řešení environmentálních problémů. Takový dialog by měl vést ke společným řešením, jako jsou např. dobrovolné dohody mezi podniky a veřejným sektorem a také zvýšená participace občanů a zelených nevládních neziskových organizací (...) Zvyšování vážnosti role environmentálních nevládních neziskových organizací (NGO) je důležitou částí vývoje směrem k otevřenější participační a demokratické společnosti.“¹⁵⁸

V České republice proběhlo zapojování neziskových organizací do rozhodovacího procesu v několika fázích. Na počátku 90. let byly nestátní environmentální organizace jednou z hlavních hybných sil procesu transformace z komunistického systému v demokratickou společnost. Jedním z důsledků skutečnosti, že hlavním aktérem v prosazování reformy politiky životního prostředí se po revoluci stalo ministerstvo životního prostředí, však bylo postupné omezení vlivu ekologických skupin a dalších nestátních aktérů. Tento vývoj se prohloubil především přístupem vládní ODS a jejího předsedy Václava Klause.¹⁵⁹ NGO v této době nebyly vnímány jako partner, ale naopak jako protivník administrativy.

Složitost a finanční náročnost procesu přípravy na vstup vytvářel potenciálně ideální podmínky pro zapojení nevládních aktérů – vlády mohly alespoň částečně kompenzovat svoji administrativní slabost a snížit celkové náklady na implementaci. Státní aktéři mohli získat technické know-how či vědecké expertízy od firem, vědeckých expertů či environmentálních skupin. Současně tito nevládní aktéři tak mohli získat vliv na právní a administrativní stránku transpozice environmentálního *acquis*.

¹⁵⁸ Centrum pro otázky životního prostředí UK 2003b

¹⁵⁹ Horák 2001: 316

Přesto však bylo zapojení nevládních aktérů na vytváření politiky omezené. Hlavní příčinou tohoto nedostatku jsou omezené vládnoucí kapacity státu a slabost soukromých zájmů a občansko-spoločenských organizací. Přístupový proces probíhal současně s politickým a ekonomickým přechodem, který vyžadoval většinu zdrojů, a vyvolávaly velkou institucionální nejistotu. Ta byla navíc umocněna častými změnami ve vládě a v administrativě. Země SVE navíc sdílejí institucionální odkaz autoritativního státu, který silně zasahoval do společnosti a ekonomiky.¹⁶⁰

Podle teorie europeizace by se však tento poměr v rámci přístupového jednání postupně měnit. Příčinu vysvětluje Ondřej Císař: „Mezinárodně institucionalizovaný prostor EU totiž poskytuje nestátním aktérům (zájmovým skupinám atp.) příležitosti pro navazování vazeb přeshraniční spolupráce.“¹⁶¹ To umožňuje nestátním aktérům „obejít“ národní vlády a prosadit svůj vliv přímo na evropské úrovni.

S počátkem oficiálních přístupových jednání začala role NGO opět stoupat. EU bezesporu měla v tomto procesu významný vliv. Jedním z hlavních nástrojů podpory byla předvstupní asistence neziskovému sektoru, která se skládala finanční podpory, tréninku a integrace do evropských sítí NGO. České NGO získaly možnost spolupracovat a učit se od západních protějšků a s jejich podporu zvýšit svůj vliv na domácí scéně.

Důležitou oblastí, ve které EU napomohla neziskovému sektoru podílet se na politice životního prostředí, jsou projekty financované ze zdrojů EU. Podle Centra pro výzkum neziskového sektoru mezi pozitivní přínosy patří například možnost nastartovat nebo lépe rozvinout některé důležité aktivity, zlepšení udržitelnosti organizace, dlouhodobější finanční stabilita, dále personální rozvoj organizací, jejich profesionalizace či lepší spolupráce se

¹⁶⁰ Börzel, Buzogany 2009

¹⁶¹ Císař 2005: 60

zahraničními subjekty.¹⁶² Lze tedy konstatovat, že přístupová jednání a samotný vstup do EU vedl k většímu osamostatnění neziskového sektoru. Nicméně jak již bylo poznamenáno v otázce decentralizace, i zde je nutné upozornit, že stát si uchoval centrální pozici při vypracování strategií strukturálních projektů.

Důsledkem vývoje bylo posílení především velkých NGO v politickém procesu. V roce 2004 již MZV spolupracoval s NGO na rutinní bázi. Napomohlo tomu i přijetí Aarhuské úmluvy v roce 2004. Ta se týkala přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí. Smlouva byla Českou republikou podepsána již v roce 1998 a bezmála šest let trvalo sladění českého právního systému s jejími požadavky.¹⁶³ Již o rok před tím získaly NGO možnost podílet se na regionálním rozvojovém programu Agenda 21. Lobbing NGO v oblastech, jako byla Státní politika nakládání s odpady či v zapojování do sítě Natura 2000 přinesl jasné politické výsledky. NGO navíc získaly výraznou důvěru veřejného mínění.¹⁶⁴

Na druhou stranu politické úspěchy NGO byly na konci zkoumaného období zcela závislé na jejich vztazích se specifickými politickými aktéry. NGO se navíc až do vstupu do EU potýkaly s výrazným podfinancováním a byly finančně závislé na zahraniční a institucionální podpoře. V předvstupním období také trpěly malými mezinárodními zkušenostmi a kontakty. EU se proto před vstupem ČR do EU snažila NGO podpořit skrze jejich integraci do nadnárodní NGO struktur, poskytnout jim dostatečnou finanční podporu a poskytovat trénink vedoucím představitelům nevládního sektoru.¹⁶⁵

Adam Fagin ve svém článku věnovaném českým environmentálním organizacím konstatuje, že největším

¹⁶² Janoušková, Škarabelová, Veselý 2008: 12

¹⁶³ Charvát 2004

¹⁶⁴ Pleines, Bušková 2007: 37-48

¹⁶⁵ Tamtéž: 37-48

problémem českých NGO byla nedostatečně vyvinutá občanská společnost. Navíc do značné míry záleželo na složení vládního kabinetu a nakloněnosti jednotlivých ministrů spolupráci s představiteli nevládního sektoru. To se projevovalo nejen ve vládě Václava Klause, ale i v případě menšinového kabinetu Miloše Zemana. Stejně jako ostatní autoři upozorňuje Fagin na problém podfinancování českých nevládních organizací. To se týká především menších environmentálních skupin.¹⁶⁶

3.4 Hodnocení vlivu europeizace v oblasti implementace politiky životního prostředí

Milan Damohorský, jeden z nejvýznamnějších českých odborníků na právo životního prostředí k aplikaci a prosazování environmentální politiky uvádí: „(M)ohu konstatovat, že se za posledních patnáct let v České republice v zásadě podařilo položit základy právní úpravy potřebné k účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí. Ačkoliv by mnohé právní předpisy ještě zasloužily novelizaci či jiná doplnění, je hlavním problémem současnosti spíše otázka uplatňování těchto práv v praxi, a to z důvodů celé řady nepříznivě působících činitelů.“¹⁶⁷

Institucionální a administrativní rámec exekutivních orgánů v ČR trpěl dlouho relativním podhodnocováním. Lidské zdroje byly limitovány nejen nedostatečným množstvím personálu, ale často i absencí zkušeností. Zásadním problémem byla rovněž koordinace a spolupráce mezi jednotlivými ministerstvy.¹⁶⁸ Výsledkem byly nejasně rozdělené kompetence, což vedlo k praktikování principu „rozděl a panuj“.

Zpráva Evropské Komise z roku 2000 uvádí, že „povolovací činnost je již nyní poměrně poddimenzována, navíc však přibudou nové kompetence a povinnosti (IPPC, průmyslové havárie, geneticky modifikované organismy, ochrana před hlukem, atd.),

¹⁶⁶ Fagin 2000

¹⁶⁷ Damohorský 2004: 47

¹⁶⁸ Kružíkova 2004: 107

kteřé v současné podobě státní správy nejsou zahrnuty. Rovněž ve stávajících oblastech rozhodování (voda, odpady, ovzduší, příroda) vznikne řada nových povinností. S povolovacími činnostmi souvisí i odborné zázemí, včetně výzkumu a monitoringu, které si rovněž vyžadá další posílení.¹⁶⁹

Výsledkem těchto nedostatků byly procedurální a formální chyby, nedostatečná efektivita v prosazování legislativy a nedostatečný reálný dopad sankcí na subjekty porušující zákony. Problémem je v neposlední řadě i velice limitované zapojení veřejnosti v prosazování legislativy, která se projevuje pasivním přístupem k problematice a tolerancí k porušování legislativy.¹⁷⁰

Velká část problémů vycházela z nedostatečně rozvinuté participativní kultury v ČR. Nízké bylo povědomí o environmentálních problémech a snaha participovat v jejich adresování. Některé administrativní procedury, které vycházejí z principu veřejné participace, jsou tak logicky oslabeny. Jedná se například o proces hodnocení dopadu projektů na životní prostředí EIA. Prostor ke zlepšení se vyskytuje rovněž v oblasti vládních konzultací o legislativě a politických návrzích, kde je přístup často velmi pasivní a formální. Přestože velké NGO mají možnost se k politice vyjádřit, drtivá většina veřejnosti nezískává pro vyjádření dostatek prostoru v problematice, která ovlivňuje jejich život.¹⁷¹

Jedna z hlavních výzev z hlediska implementace práva životního prostředí EU se týká přístupů, tradic a praktik v ČR. Jak argumentuje E. Kružíková, implementace vyžaduje aplikaci a posílení právních předpisů, které musí vycházet z vybudování a zachování odpovídajících institucionálních kapacit. Problém podle autorky je, že v ČR tato kapacita v době přístupových jednání nebyla rozvinutá na dostatečné úrovni tak, aby bylo možné zcela a funkčně implementovat evropskou legislativu.¹⁷² Evropská Komise

¹⁶⁹ Ministerstvo zahraničí České republiky 2000:

¹⁷⁰ Kružíková 2004: 119-120

¹⁷¹ OECD 2005: 150

¹⁷² Kružíková 2004: 107

také kritizovala neefektivní alokaci zdrojů a nejasnou administrativní zodpovědnost, což vychází z existence velkého množství institucí, které se věnují environmentálním otázkám.¹⁷³ Kompetence vycházející z komunitární environmentální legislativy nespádají pouze pod ministerstvo pro životní prostředí, ale pod jiná ministerstva, především ministerstvo zemědělství, ministerstvo průmyslu a obchodu, ministerstvo zdravotnictví či ministerstvo dopravy. Centrální environmentální administrativa zaměstnává velké množství úředníků s technickými znalostmi, nicméně toto číslo je velmi nízké na regionální a obecní úrovni.

Experti byli často navyklí na určité stereotypy v právních postupech a ve vymáhání práva a ne vždy byli nakloněni změnám. Množství problémů v implementaci vycházelo rovněž z velmi rychlé (uspěchané) implementace. Ta totiž v ČR začala relativně pozdě a většina transpozice se odehrála během méně než čtyř let. Několik dekád evropské environmentální legislativy tak bylo přijato během několika let.¹⁷⁴

V oblasti administrativy byl výsledek velmi nejasný a panovaly obavy, zda je administrativa dostatečně připravena aplikovat přijatou legislativu v praxi. Problémem je nejen rozdělení mezi několik různých institucí, ale i nevyjasněné rozdělení pravomocí mezi centrálními, krajskými a obecními autoritami. To vytvářelo potenciální hrozbu institucionálního překrývání, špatné koordinace a celkové neefektivity. Na tuto skutečnost upozorňovala i Evropská Komise v jedné ze svých pravidelných zprávách, která konstatuje, že „velké množství institucionálních aktérů, kteří mají na starost environmentální otázky, nepřispěly efektivní alokaci zdrojů nebo jasných administrativních zodpovědností.“¹⁷⁵

¹⁷³ Evropská Komise 2002: 107

¹⁷⁴ Kružíková 2004: 109

¹⁷⁵ Evropská Komise 2002: 107

Nedostatečné administrativní kapacity se projevovaly především na úrovni nižších správních celků, jelikož kraje a obce měly hrát významnou roli v implementaci environmentální legislativy. I po ukončení vyjednávacího procesu byly kraje a obce podfinancované a s nejasnými kompetencemi. Chyběly rovněž pracovní síly.¹⁷⁶ “Stát jako Česko nebude mít dostatečný počet expertů, pokud nebude bohatý jako Nizozemsko, které je malé, ale má velký počet odborníků (...) V současné době v kandidátských zemích sice probíhá posilování kapacity, které se týká implementace environmentálních *acquis*, ale to je něco jiného. Mít experty, kteří dokážou pouze sledovat národní pozici, není moc užitečné a někdy to je vysloveně kontraproduktivní.”¹⁷⁷

Pro ČR navíc na konci přístupového procesu vyvstala nutnost adaptovat své vnitřní institucionální struktury na symetrický a kontinuální charakter jednání v protikladu k asymetrickému a na krátkodobý cíl (vstup do EU) orientovanému vyjednávání o vstupu do Evropské unie. Další ze změn způsobených vstupem ČR do Evropské unie bylo omezení či dokonce ukončení „kondicionality“/„podmíněnosti“ členství mj. efektivním fungováním veřejné správy schopné (či budící zdání schopnosti) aplikovat *acquis*.¹⁷⁸ Vzhledem ke strmému nárůstu počtu řízení proti ČR kvůli porušení Smlouvy (v roce 2006 se jednalo o 4 případy, v roce 2009 se jednalo již o 26 případů)¹⁷⁹, je patrné, že tento přechod adaptačního charakteru byl pro ČR velice náročný a kondicionalita v tomto ohledu nebyla efektivní.

¹⁷⁶ Baun, Marek (dosud nepublikováno): 10

¹⁷⁷ Jehlička 2001

¹⁷⁸ Šlosarčík 2006: 10

¹⁷⁹ Baun, Marek (dosud nepublikováno): 12

ZÁVĚR

V závěru budou prověřeny otázky a hypotézy stanovené v úvodu diplomové práce. Hlavními výzkumnými otázkami byly míra a podoba změn české politiky životního prostředí, nástroje a principy EU vůči kandidátským zemím z hlediska jejich adaptace na environmentální *acquis* a rovněž vliv europeizace na změny institucionálního a administrativního zabezpečení české environmentální politiky.

Reforma české legislativy životního prostředí prošla dvěma výraznými fázemi. Na počátku 90. let byla prosazována snaha o vytvoření progresivní legislativy, která by svým obsahem překročila normy uplatňující v EU. Pro toto období bylo typické sociální učení od západních sousedů za účelem návratu do Evropy. Oficiální zahájení předvstupních vyjednávání v roce 1998 přineslo důležité změny v principu vytváření české legislativy. Od tohoto data se čeští představitelé soustředili již výhradně na harmonizaci českého práva s legislativou EU. Jakékoliv snahy o překročení minimálního legislativního rámce nenalezly dostatečnou podporu a političtí představitelé se soustředili na splnění minimálních požadavků ze strany EU. Lze konstatovat, že hlavní motivací byla vidina rychlého vstupu do EU. Dalším motivačním prvkem potom byla finanční pomoc, kterou EU kandidátským státům poskytovala pro účely plynulejších a efektivních reforem.

Na případové studii europeizace české environmentální politiky v době před vstupem do EU se tedy potvrzuje, že kondicionalita byla efektivním nástrojem z hlediska transpozice environmentálního *acquis* do českého právního řádu. Země dokázala efektivně a za relativně krátkou dobu přijmout všechny důležité závazky vyplývající z členství v EU. Navíc se nenaplnily obavy některých členských států EU, že budou země SVE potřebovat dlouhá a komplexní přechodná období. Tuto skutečnost potvrzují experti, zprávy z Evropské Komise i relativně

malý počet přechodných období, které ČR v kapitole Životní prostředí vyjednala. Ve výsledku však rychlá aproximace často vedla k velmi nedokonalému přenosu legislativy, která musela být následně novelizována, což přispělo k nejasnostem a komplikacím při implementaci legislativy.

Jak je ovšem zdůrazňováno v teoretické kapitole, europeizace politiky životního prostředí ovšem není pouze synonymem harmonizace environmentálního *acquis*. Její druhou, neméně důležitou složkou, je přijetí principů, norem a vzorů chování. Jinými slovy lze hovořit o implementaci a posilování přijaté legislativy. Pro dosažení tohoto cíle především třeba reformovat administrativu, aby byla schopna legislativu uvádět do praxe a efektivně ji prosazovat.

Rostoucí počet sporů o porušení Smlouvy, který následoval po oficiálním vstupu země do EU, svědčí o tom, že v implementaci a prosazování legislativy existovaly limity. Důraz na přijetí legislativy, kterou EU vyžadovala, se projevil dostatečnou úrovní harmonizace legislativy, která však nebyla doprovázena adekvátními změnami ve fungování administrativního aparátu. Zatímco centrální administrativa čerpala zkušenosti z kontaktů s EU, nedostatky se projevily v dalších oblastech, které byly v rámci třetí kapitoly analyzovány – v procesu decentralizace státní správy i v zapojení veřejnosti do rozhodovacích procesů. Jedná se přitom o principy, na které klade EU velký důraz nejen v environmentální politice, ale i v jiných sférách.

Souběžně s vyjednáváním vstupu do EU probíhala v České republice reforma státní správy. Jedním z hlavních cílů byla efektivní decentralizace. Jedná se o trend, který probíhal ve většině zemí SVE v 90. letech a jednou z jeho příčin byla příprava země na vstup do EU. Bylo totiž potřeba vytvořit struktury, které budou schopny administrovat regionální politiku EU, ale i účinně implementovat další politiky, včetně environmentální.

Až do vstupu ČR do EU se z tohoto hlediska vyskytovalo mnoho komplikací. Ty byly způsobeny vnitřními politickými tlaky, které se projevovaly neshodami na české politické scéně o podobě reformované správy i pravomocích jednotlivých úrovní. EU nepožaduje konkrétní podobu regionálního členění správních orgánů, ale státy mají možnost podobu ovlivňovat samy. Komise navíc vysílala velice nejasné signály, kdy na jednu stranu bylo po ČR požadováno posílení regionálních struktur, nicméně Komise vyjednávala primárně s centrálními institucemi.

Výsledkem reformy tak byly nové krajské úřady s nejasnými kompetencemi, nedostatečným personálem a navíc značně podfinancované. Podobné problémy se vyskytovaly i na úrovni obcí s přenesenou pravomocí. Zatímco představitelé administrativy získali díky spolupráci s evropskými úředníky zkušenosti s praxí environmentální politiky, představitelé regionální a lokální správy tyto zkušenosti neměli.

Druhou oblastí, na které byla analyzována efektivita europeizace, bylo zapojení veřejnosti do rozhodovacího procesu. Z tohoto hlediska je důležitá především spolupráce státní správy a nevládních organizací. NGO jsou v rozhodovacím procesu na úrovni EU jedním z hlavních aktérů. Komise na zapojení veřejnosti do politického procesu klade velký důraz, což se projevuje v povaze environmentální politiky. Příkladem může být například legislativa zaměřená na informování veřejnosti, EIA, IPPC apod.

Jedním z hlavních nedostatků, který rychlá transpozice způsobila, bylo nedostatečné zapojení veřejného sektoru do rozhodovacího procesu. Jako hlavní příčiny byly v práci identifikovány neochota politiků sdílet moc, nedostatek finančních zdrojů a rovněž nezkušenost NGO zapojit se do rozhodovacího procesu. Problémem byla i nedostatečně rozvinutá občanská společnost a také skutečnost, že zájem veřejnosti o problematiku životního prostředí opadl brzy po revoluci. Přestože tedy vstup do EU přinesl pozitivní výsledky a nevládní sektor byl posílen a zlepšil

své fungování, nebyla překročena očekávání, vycházející z teorie europeizace.

Další položenou výzkumnou otázkou byly principy a prostředky, které EU využívala pro vliv na kandidátskou zemi. V teoretické části byly analyzovány dva teoretické přístupy – podle prvního, racionalistického výkladu, je hlavním ovlivňujícím faktorem kondicionalita členství a finanční pomoci. Druhý přístup klade důraz na sociální učení kandidátské země, která se při vytváření principů inspiruje od západních společností.

Sociální učení a přebírání dobrých příkladů jistě do určité míry hrálo v ČR roli. Projevovalo se to především v první fázi změn v politice životního prostředí. Jako důkaz byly uvedeny příklady, kdy země přijímala legislativu, která se inspirovala legislativou EU a často byla nad rámec platných norem EU. Dalším příkladem je iniciativa Josefa Vavrouška, který pořádal konference, na nichž se setkávali představitelé environmentálního sektoru z post-komunistických a západoevropských zemí a vytvářeli environmentální programy zaměřené na reformy politiky životního prostředí v zemích SVE. Ačkoliv zůstal tento princip ve vstupním vyjednávání omezen, jeho role by měla v rámci členství v EU růst. Důvodem je skutečnost, že ČR je více vystavena působení, má větší možnost přebírat praktiky EU, úředníci a politici jsou více vystaveni kontaktu se svými západními protějšky apod.

Na druhou stranu kondicionalita vstupu hrála po celou dobu vyjednávání důležitou roli. Jedním z projevů byly finanční prostředky, které EU skrze fondy a půjčky poskytovala kandidátským zemím a které byly určeny k implementaci *acquis communautaire*. V průzkumech představitelé státní správy i neziskového sektoru shodně uváděli, že právě finanční podpora byla důležitým aspektem, který motivoval reformy. Rovněž samotné členství v EU, spojené s ideou „návratu do Evropy“, napomáhal k harmonizaci českého práva s legislativou EU i

v období, kdy veřejnost ani vláda již nebyly nakloněny reformám životního prostředí. Jednalo se o období, které bylo charakterizováno prioritou ekonomického pokroku a přesvědčením, že pro životní prostředí toho již bylo učiněno dost. Strukturální imperativ, který byl založen na argumentaci, že je nutné harmonizovat legislativu, byl vládou často využíván, aby byly obhájeny změny v politice životního prostředí, které byly často velmi technicky náročné a finančně nákladné.

Europeizace střední a východní Evropy měla výhodné podmínky pro své působení – země procházely institucionální a politickou transformací, přijímání EU struktur a politiky navíc působilo jako legitimizační aspekt pro národní vlády. Ačkoliv tedy nelze tvrdit, že rozpad komunistického systému zanechal v postkomunistických zemích institucionální vakuum, kandidátské země musely transplantovat nové institucionální modely. Výraznou roli v tomto procesu sehrál také aspekt podmíněnosti, jelikož se státy za každou cenu snažily co nejvíce přizpůsobit, aby maximalizovaly své šance na vstup do EU. Na základě výzkumu v rámci práce lze tedy konstatovat, že teorie zdůrazňující kondicionalitu a sociální učení nejsou ve vzájemném rozporu, protože před vstupem do EU měly vliv oba procesy.

Na základě výzkumu europeizace environmentální politiky v ČR vyplývá, že je velmi náročné hledat zobecňující závěry z výzkumu europeizace, které by byly všeobecně platné. Záleží totiž nejen na roli EU institucí, ale i na domácích politicích, institucích, administrativách apod. Proto se například liší výsledky působení europeizace environmentální politiky starých členských států od post-komunistických kandidátských zemí. Stejně tak i v případě europeizace kandidátských zemí se vyskytují rozdíly, a to nejen z pohledu různých kol rozšíření, ale i v rámci jednoho kola rozšíření.

Lze tvrdit, že česká politika životního prostředí by prošla modernizací i bez vlivu europeizace. Nicméně europeizace do EU

jednoznačně proces modernizace environmentální politiky urychlila. Rovněž lze očekávat, že podoba politika životního prostředí by se do značné míry lišila od výsledku, který byl v ČR vlivem europeizace dosažen.

PRAMENY A LITERATURA

Prameny

Centrum pro otázky životního prostředí UK. 2003a. „Které problémy považuje veřejnost za naléhavé a jak se o jejich řešení stará vláda.“ *Centrum pro životní otázky* (online). Dostupné z: http://www.czp.cuni.cz/knihovna/undp/studie/04_brchanova.htm (15. 1. 2011).

Centrum pro otázky životního prostředí UK 2003b. „III. Environmentální politika v EU.“ *Centrum pro otázky životního prostředí UK* (online). Dostupné z <http://www.czp.cuni.cz/info/EU/Bruzura/iii.htm> (13. 2. 2011).

Česká agentura životního prostředí (nedatováno). „Zpráva OECD, Politika, stav a vývoj životního prostředí – Česká republika.“ *Cenia* (online). Dostupné z [http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/\\$pid/MZPMSFHUXKF/\\$FILE/zprava_oecd.pdf](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/MZPMSFHUXKF/$FILE/zprava_oecd.pdf) (3. 2. 2011).

Europa Press Releases (2006). „Posuzování vlivů na životní prostředí: Komise činí právní kroky ke zlepšení jeho provádění v deseti členských státech.“ *Europa Press Releases RAPID* (online), Brusel 3. Červenec 2006. Dostupné z <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/905&format=HTML&aged=0&language=CS&guiLanguage=en> (13. 1. 2011).

Evropská Komise. 1997. „Agenda 2000 – Commission Opinion on the Czech Republic's Application for Membership of the European Union.“ *Evropská Komise* (online), Brusel, 15th July 1997. Dostupné z http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/dwn/opinions/czech/cz-op_en.pdf (10. 11. 2011).

Evropská Komise. 2002. „Regular Report on the Czech Republic’s Progress Towards Accession.“ *Evropská Komise* (online).

Dostupné z

http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2002/cz_en.pdf (14. 11. 2010).

Evropská Komise. 2003. *Comprehensive Monitoring Report on the Czech Republic’s Preparation for Membership*. Evropská Komise (online). Dostupné z

http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2003/cmr_cz_final_en.pdf (12. 12. 2011).

Charvát, Hugo. 2004. „Hlasování ve sněmovně: Aarhuská smlouva.“ *Ekolist.cz* (online), 21. 7. 2004, Dostupné z:

<http://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/zpravy/hlasovani-ve-snemovne-aarhuska-smlouva> (13. 10. 2010).

Ministerstvo zahraničí 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> (13. 12. 2011).

Ministerstvo životního prostředí. 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 (15. 12. 2011).

Ministerstvo životního prostředí. 2005. „Zpráva o životním prostředí České republiky v roce 2004.“ *Ministerstvo životního prostředí* (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) (12. 12. 2010).

„Smlouva o založení Evropského společenství.“ *Euroskop.cz* (online). Dostupné z: http://www.euroskop.cz/gallery/2/756-smlouva_o_es_nice.pdf (15. 3. 2011).

Středočeský kraj (nedatováno). „Kompetence Kraje a Krajského úřadu na úseku ochrany přírody a krajiny.“ *Středočeský kraj* (online). Dostupné z <http://www.kr-stredocesky.cz/portal/odbory/zivotni-prostredi-a-zemedelstvi/ochrana-prirody-a-krajiny/kompetence-krajskeho-uradu/> (18. 12. 2010).

Šafránková, Veronika. 2004. Vstup do EU: Nové požadavky na životní prostředí. *iHNed.cz* (online), 17. 5. 2004. Dostupné z http://zahranicni.ihned.cz/1-10090460-14371260-H00000_d-30 (13. 1. 2011).

Literatura

Andonova, Liliana B. 2005. „*The Europeanization of Environmental Policy*.“ Pp. 135-155 in Schimmelfennig, Frank, Ulrich, Sedelmeier (eds.). *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. New York: Cornell University Press.

Baun, Michael, Dan, Marek. 2006. „Regional Policy and Decentralization in the Czech Republic.“ *Regional and Federal Studies* 16 (4): 409-428.

Baun, Michael, Dan, Marek. (dosud nepublikováno). „The Implementation of EU Environmental Policy in the Czech Republic. Problems with Post- Accession Compliance?“ *Europe-Asia Studies* (zapůjčeno autorem).

Bízek, Vladislav. nedatováno: „Environmentální politika v České republice.“ *Konzervativní inštitút M. R. Štefánika* (online). Dostupné z www.konzervativizmus.sk/upload/rk/Bizek.doc (12. 2010).

Börzel, Tanja A. 1999. „Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanisation in German and Spain“. *Journal of Common Market Studies* 37 (4), 573-596.

Börzel, Tanja A., Risse, Thomas. 2000. „When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change“. *European Integration Online Papers (EIoP)* 4 (15). Dostupné z: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm> (3. 2. 2011).

Börzel, Tanja A. 2002. „Pace-Setting, Foot Dragging, and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization.“ *Journal of Common Market Studies* 40 (2), 193-214.

Börzel, Tanja A., Aron, Buzogany. 2009. „Greening the East: Weak States and Even Weaker Societies?“ The University of North Carolina at Chapel Hill (online). Dostupné z http://www.unc.edu/euce/eusa2009/papers/b%C3%B6rzel_04C.pdf (12. 1. 2011).

Caddy, Joanne. 1997. „Harmonization and asymmetry: environmental policy co-ordination between the European Union and Central Europe.“ *Journal of European Public Policy* 4 (3): 318-336.

Carius, Alexander, Ingmar von Homeyer, Stefani, Bär. 1999. *The Eastern Enlargement of the European Union and Environmental Policy: Challenges, Expectations, Speed and Flexibility*. Archive of European Integration (online). Dostupné z: <http://aei.pitt.edu/2237/> (14. 11. 2010).

Císař, Ondřej. 2005. „Europeizace a obhajoba zájmů: základy analytického rámce.“ Pp. 54-71 in Dančák, Břetislav, Petr, Fiala, Vít, Hloušek (eds.). *Evropeizace. Nové téma politologického výzkumu*. Brno: IIPS.

Damohorský, Milan. 2004. „Účast veřejnosti ve věcech ochrany životního prostředí.“ *České právo životního prostředí* 2004 (4): 45-48.

DANČÁK, Břetislav - FIALA, Petr - HLOUŠEK, Vít. 2005. „Evropeizace: pojem a jeho konceptualizace.“ Pp. 11-25 in Dančák, Břetislav, Petr, Fiala, Vít, Hloušek (eds.). *Evropeizace. Nové téma politologického výzkumu*. Brno: IIPS.

Dürr, Jakub, Dan, Marek, Pavel, Šaradín. 2004. „Europeizace české politické scény – politické strany a referendum o přistoupení k Evropské unii.“ *Mezinárodní vztahy* 39 (1): 27-49.

Dvořák, Libor. 2006. „Evropská environmentální legislativa.“ *Environmentální ASPEKTY podnikání* 2006 (4): 25-27. Dostupné z http://www.cemc.cz/aspekty/vyber_z_clanku/legislativa/EU/dokumenty/3.pdf (3. 3. 2011).

Fagin, Adam. 2000. „Environmental Protest in the Czech Republic: Three Stages of Post-Communist Development.“ *Czech Sociological Review* 8 (2): 139-156.

Gabal, Analysis & Consulting, Univerzita Karlova v Praze. 2001a. „Posilování připravenosti ČR k implementaci norem EU v oblasti ochrany životního prostředí. Příloha k prezentaci výsledků projektu 9. ledna 2001.“ EnviWeb.cz (online). Dostupné z <http://www.enviweb.cz/download/gabalvyzkum.pdf> (1. 12. 2011).

Gabal, Analysis & Consulting, Univerzita Karlova v Praze. 2001a. „Posilování připravenosti ČR k implementaci norem EU v oblasti ochrany životního prostředí.“ Ivan Gabal Analysis & Consulting (online). Dostupné z <http://www.gac.cz/cz/nase-prace/vystupy-ke-stazeni> (13. 3. 2011).

Grabbe, Heather. 2006. *The EU's Transformative Power. Europeanization Through Conditionality in Central and Eastern*

Europe. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan.

Graziano, Paolo, Maarten P., Vink. 2007, 2008. Challenges of a New Research Agenda. Pp. 3-10 in Graziano, Paolo, Maarten P., Vink. *Europeanization. New Research Agendas*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan.

Gwiazda, Anna. 2002. „Europeanisation in Candidate Countries from Central and Eastern Europe.“ *Archive of European Integration* (online). Dostupné z <http://aei.pitt.edu/737/> (5. 4. 2011).

Hlaváček, Jiří, et al. 2001. *Mezinárodní aktivity Ministerstva životního prostředí v letech 2000-2001*. Praha: Ministerstvo životního prostředí.

Horák, Martin. 2001. „Environmental Policy Reform in the Post-Communist Czech Republic: The Case of Air Pollution.“ *Europe-Asia Studies* 53 (2): 313-327.

Checkel, Jeffrey T. 2000. „Compliance and Conditionality.“ *ARENA Working Papers* WP 00/18 (online). Dostupné z: http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2000/wp00_18.htm (13. 11. 2010).

Jančářová, Ilona. 2004. *Ekologická politika*. Brno: Masarykova univerzita.

Janoušková, Mirka, Simona, Škarabelová, Michal, Veselý. 2008. *Dopady čerpání fondů Evropské unie na změny v organizační struktuře nestátních neziskových organizací*. Brno: Společnost pro studium neziskového sektoru.

Jehlička, Petr. 1999. „The Development of Czech Environmental Policy 1990-1995.“ *Czech Sociological Review* 7 (1): 37-50.

Jehlička, Petr. 2001. „Politika životního prostředí v procesu evropské integrace.“ *Europeum.org* (online). Dostupné z http://www.europeum.org/disp_article.php?aid=338 (2. 3. 2011).

Jehlička, Petr, Andrew, Tickle. 2004. „Environmental Implications of Eastern Enlargement: The End of Progressive EU Environmental Policy?“ *Environmental Politics* 13 (1): 77-95.

Jordan, Andrew, Duncan, Liefferink. 2005. „Europeanization and Convergence: Comparative Conclusions.“ Pp. 205-225 in Jordan, Andrew, Duncan Liefferink (eds.). *Environmental Policy in Europe. The Europeanization of national environmental policy*. London, New York: Routledge.

Jungr, Jiří, Marta Běťáková. 2003. „Implementace směrnice o integrované prevenci a omezování znečištění v České republice – O oblasti, ve které trváme na přechodném období.“ *Europeum.org*. Dostupné z http://www.europeum.org/disp_article.php?aid=339 (2. 2. 2011).

Knill, Christoph, Andrea, Lenschow. 2005. „Compliance, Communication and Competition: Patterns of EU Environmental Policy Making and Their Impact on Policy Convergence.“ *European Environment* 15 (2): 114-128.

Kremlis, Georges, Jan, Dusík. 2005. *The Challenge of the Implementation of the Environmental Acquis Communautaire in the New Member States*. International Network for Environmental Compliance and Enforcement (online). Dostupné z: http://www.inece.org/conference/7/vol1/Kremlis_Dusik.pdf (12. 10. 2010).

Kružíková, Eva. 2004. „EU Accession and Legal Change. Accomplishments and Challenges in the Czech Case.“ *Environmental Politics* 13 (1): 99-113.

LaPlant, James, Michael, Baun Dan, Marek, Jiří, Lach:
„Decentralizace v České republice: Evropská unie, politické strany,
a vznik krajské samosprávy.“ *Politologica. Acta Universitatis
Palackianae Olomucensis* 2004 (3): 129-144.

Milanese, Jimmy Oliver. 2001. *Europeanization in Central Eastern
European Democratic Transition: a multi-level explanation
approach*. Paper prepared for presentation at the YEN Research
Meeting, November 2-3, 2001, Siena, Italia. Dostupné z:
[http://www.essex.ac.uk/ecpr/standinggroups/yen/paper_archive/1s
t_yen_meet_papers/milanese2001.pdf](http://www.essex.ac.uk/ecpr/standinggroups/yen/paper_archive/1st_yen_meet_papers/milanese2001.pdf) (11. 1. 2011).

Marek, Dan, Michael, Baun. 2002 „Příprava České republiky na
regionální politiku Evropské unie – regionalismus versus
centralizace.“ *Mezinárodní vztahy* 37 (4): 68-86.

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

Miko, Ladislav, Čížková, Helena, Kružíková, Eva. Nedaťováno.
„Environmental Enforcement in the Czech Republic: The EU Pre-
Accession Phase.“ *International Network for Environmental
Compliance and Enforcement* (online). Dostupné z
<http://www.inece.org/5thvol2/cizkova.pdf> (14. 1. 2011).

Moldán, Bedřich 2001. „Vyjednávání o kapitole Životní prostředí
dospělo do obtížné fáze.“ *Europeum.org* (online). Dostupné z
http://www.europeum.org/disp_article.php?aid=336 (8. 11. 2011).

OECD. 2005. „OECD Environmental Performance Reviews.
Czech Republic.“ *OECD Publishing* (online). Dostupné z
[http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/9705071E.PD
F](http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/9705071E.PDF) (9. 10. 2011).

OECD/EAP Task Force Secretariat. 1999. *Review of the Czech
State Environment Fund*. Paris: OECD Publishing.

Olsen Johan P. 2002. „The Many Faces of Europeanization.“ *Arena Working Papers* online) WP 01/2. Dostupné z: http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2002/wp02_2.htm (15. 1. 2011).

Pleines, Heiko, Kristýna, Bušková. 2007. „Czech Environmental NGO's: Actors or Agents in EU Multilevel Governance?“ *Contemporary European Studies* 2007 (1): 37-50.

Postránecký, Josef. 2007. „Aktuální vývoj veřejné správy.“ Pp. 21-30 in: Blížkovský, Bohumír (ed): *Zdokonalování veřejné správy a samosprávy České republiky*. Brno: Konvoj.

Radaelli, Claudio M. 2000. „Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change.“ *European Integration Online Papers (EIoP)* 4 (8). Dostupné z: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm> (6. 10. 2010).

Římanová, Dana. 2002. „Nové právo životního prostředí přijaté v letech 2000 a 2001 s výhledem k referenčnímu datu vstupu České republiky do Evropské unie.“ *České právo životního prostředí* 2002 (1): 6-9.

Sedelmeier, Ulrich. 2006. „Europeanisation in new member and candidate states.“ *Living Reviews in European Governance* 1 (3). Dostupné z <http://europeangovernance.livingreviews.org/Articles/lreg-2006-3/> (15. 1. 2011).

Sedelmeier, Ulrich. 2008. „After conditionality: post-accession compliance with EU law in East Central Europe.“ *Journal of European Public Policy* 15 (6): 806-825.

Schimmelfennig, Frank. 2003. *The EU, NATO, and the Integration of Europe. Rules and Rhetoric*. Cambridge: Cambridge University Press.

Schimmelfennig, Frank, Ulrich, Sedelmeier. 2005. „The Politics of EU Enlargement. Theoretical and komparative perspectives. Pp. 3-19 in: Schimmelfennig, Frank, Ulrich, Sedelmeier (eds.). *The Politics of European Union. Theoretical Approaches*. New York: Routledge.

Schimmelfennig, Frank, Ulrich Sedelmeier. 2007, 2008. „Candidate Countries and Conditionality.“ Pp. 88-101 in: Graziano, Paolo, Maarten P., Vink (eds.). *Europeanization. New Research Agendas*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan.

Sloccock, Brian. 1996. „The Paradoxes of environmental policy in Eastern Europe: The Dynamics of policy-making in the Czech republic.“ *Environmental Politics* 5 (3): 501-521.

Staroňová, Lucie. 2007. „Strukturální politika EU: Programové období 2000-2006 v České republice.“ *Urbanismus a územní rozvoj* 10 (1): 14-19. Dostupné z <http://nf.vse.cz/download/veda/workshops/strukteu.pdf> (14. 3. 2011).

Stojanov, Robert, Pavel, Nováček. 2002. „Zapojení České republiky do činnosti mezinárodních organizací.“ Pp. 142-162 in Moldán, Bedřich, Tomáš, Hák, Hana, Kolářová (eds.). *K udržitelnému rozvoji České republiky: vytváření podmínek. Svazek 2, Teoretická východiska, souvislosti, instituce*. Praha: Univerzita Karlova. Centrum pro otázky životního prostředí.

Šembera, Jiří. 2004. „Reforma ústřední státní správy a řízení životního prostředí.“ *České právo životního prostředí*, 2004 (4): 72-80.

Šlosarčík, Ivo (2006). *Europeizace české veřejné správy: česká cesta, evropské prošlapané chodníčky nebo evropská*

administrativní magistrála? Praha: FSV UK. Pražské sociálně vědní studie.

Smolek, Martin. 2006. *Právo životního prostředí a jeho prosazování*. Praha: Univerzita Karlova v Praze. Karolinum.

Tickle, Andrew. 2000. „Regulating environmental space in socialist and post-socialist systems: Nature and landscape conservation in the Czech Republic.“ *Journal of Contemporary European Studies* 8 (1): 57-78.

Vávrová, Andrea. 1999. „Přípravy na vstup ČR do EU – možnosti využití prostředků EU ke spolufinancování domácí ekologické politiky.“ Pp. 15-25 in Šauer, Petr (ed.). *Environmentální ekonomie, politika a vnější vztahy české republiky*. Praha: Vysoká škola ekonomická.

Vedral, Josef. 2002. „Několik stručných úvah nad novým zákonem o ovzduší z pohledu obcí.“ *České právo životního prostředí* 2002 (3): 57-68.

Wokoun, René (2007). „Management veřejné správy ve vztahu k rozvoji krajů a obcí ČR.“ Pp. 31-41 in Blížkovský, Bohumír (ed): *Zdokonalování veřejné správy a samosprávy České republiky*. Brno: Konvoj.

ABSTRAKT

Český abstrakt

Tématem diplomové práce je europeizace české politiky životního prostředí před vstupem země do Evropské unie (EU). V první kapitole je nastaven teoretický rámec, který je uplatněn v rámci následného výzkumu. Kromě vývoje teorie europeizace a nástinu současných směrů výzkumu kapitola poskytuje několik definic europeizace. Důraz v rámci kapitoly je kladen na specifické aspekty europeizace členských a kandidátských zemí v oblasti environmentální politiky, především na problematiku kondicionality (podmíněnosti) členství v EU.

V dalších dvou kapitolách se diplomová práce zaměřuje na dvě hlavní oblasti politiky životního prostředí, které procházely ve zkoumaném období nejvýraznějšími reformami. První oblastí je přijímání environmentálního *acquis communautaire* a druhou oblastí jsou reformy administrativy, která je zodpovědná za implementaci a posilování legislativy EU. V práci je argumentováno, že europeizace hrála zásadní roli v transpozici *environmentálního acquis* do českého právního řádu. Kondicionalita však měla limitovaný vliv z hlediska implementace a posílení politiky životního prostředí, jelikož europeizace nebyla schopna zajistit hlubší strukturální reformy české administrativy. To se projevilo například nedostatečnou decentralizací a omezeným zapojením veřejného sektoru do politického procesu.

English Abstract

Presented thesis is concerned with the Europeanization of environmental policy of the Czech Republic before the country's admission to the European Union (EU). The first chapter offers theoretical framework applied in the following research. Apart of the theory of the Europeanization and the summary of contemporary fields of research the chapter presents various definitions of the Europeanization. Specific aspects of the Europeanization of environmental policies in the EU candidate countries are emphasized in the chapter, as well as the EU conditionality of membership applied on the candidate countries.

The following two chapters are oriented towards two main areas of Czech environmental policy which went through the most radical reforms in the analyzed period. The first area is the harmonization of the environmental *acquis communautaire* and the second field of research is the reform of the administration responsible for the implementation and enforcement of EU environmental legislation. The thesis argues that the Europeanization was essential for the transposition of the environmental *acquis* to the Czech legal order. However the Europeanization had only limited impact considering the implementation and enforcement of the environmental policy. It didn't succeed in achieving deep structural reforms of the Czech administration. This can be illustrated by the limited decentralization reform and the insufficient involvement of the public sphere in the policy-making process.