

UNIVERZITA PALACKÉHO V OLOMOUCI

Filozofická fakulta

Katedra politologie a evropských studií

Jan Krůza

Politika životního prostředí EU – Problematika  
transpozice a implementace legislativy životního prostředí

EU do legislativy ČR

Bakalářská diplomová práce

Vedoucí bakalářské práce: Mgr. Lucie Tunkrová, Ph.D.,  
M.A.

OLOMOUC 2008

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

V Olomouci dne 15. prosince 2008

\_\_\_\_\_

<b>ÚVOD .....</b>	<b>2</b>
<b>1. EVROPEIZACE .....</b>	<b>6</b>
1.1 KONCEPTUALIZACE POJMU EVROPEIZACE .....	6
1.2 TEORIE EVROPEIZACE .....	9
1.3 EVROPEIZACE POLITIKY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ .....	15
1.3.1 <i>Evropeizace politiky životního prostředí ve střední a východní Evropě</i> .....	16
<b>2. PŘEHLED VÝVOJE POLITIKY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ EU .....</b>	<b>19</b>
2.1 PRIORITY POLITIKY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ EU .....	21
2.2 VÝVOJ POLITIKY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ EU .....	22
2.3 PRINCIPY, FORMULACE A PŘIJÍMÁNÍ POLITIKY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ EU .....	32
<b>3. ČESKÁ REPUBLIKA A POLITIKA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ .....</b>	<b>38</b>
3.1 ČR A PŘÍPRAVA NA VSTUP DO EU .....	38
3.2 STÁTNÍ POLITIKA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ ČR .....	41
3.2.1 <i>Státní politika životního prostředí 2001</i> .....	42
3.2.2 <i>Státní politika životního prostředí 2004-2010</i> .....	43
3.3 STRATEGIE VLÁDY ČR V RÁMCI EU NA LÉTA 2004-2013 .....	45
<b>4. TRANSPOZICE A IMPLEMENTACE .....</b>	<b>47</b>
4.1 KONTROLA IMPLEMENTACE V ČR .....	50
<b>5. HODNOCENÍ EU VÝVOJE POLITIKY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ ČR .....</b>	<b>53</b>
5.1 OBDOBÍ OD ROKU 1998-2004 .....	53
5.2 OBDOBÍ OD ROKU 2004-2007 .....	61
<b>6. ŘÍZENÍ O PORUŠENÍ SMLOUVY .....</b>	<b>66</b>
6.1 ŘÍZENÍ O PORUŠENÍ SMLOUVY PROTI ČR V OBLASTI ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ .....	69
<b>ZÁVĚR .....</b>	<b>73</b>
<b>PRAMENY A LITERATURA .....</b>	<b>75</b>
PRAMENY .....	75
LITERATURA .....	76
<b>PŘÍLOHY .....</b>	<b>82</b>
<i>Oblasti nedostatků zmiňovaných v pravidelných zprávách EU</i> .....	82
<b>ABSTRAKT .....</b>	<b>84</b>

## Úvod

Politika životního prostředí patří v současnosti v Evropské unii (EU) i České republice (ČR) mezi široce diskutované a sledované téma, které má dalekosáhlé důsledky pro budoucnost Evropy a celého světa. Úspěšné řešení problémů životního prostředí vyžaduje koordinovaný postup co nejširšího spektra národních i nadnárodních aktérů. EU lze v tomto ohledu považovat za jednu z nejaktivnějších, která má velmi propracovanou vlastní politiku v této oblasti a snaží se působit i na ostatní. Pro ČR bylo řešení otázky životního prostředí velmi obtížným a dlouhodobým procesem, vzhledem ke stavu, v jakém se nacházelo po konci minulého režimu, jenž mu nevěnoval dostatek pozornosti.

Ve své práci jsem se rozhodl zpracovat problematiku přenosu (transpozice) a implementace legislativy oblasti životního prostředí EU do národní legislativy ČR. Transpozice a implementace legislativy je obecně jedním z nedostatků fungování EU po celou dobu její existence. V tomto směru patří legislativa životního prostředí k těm nejproblematictějším, a to jak z důvodu množství přijímaných norem v této oblasti, tak také z důvodu finanční nákladnosti transpozice a implementace. ČR v období, které budu zkoumat, měla velmi malé zkušenosti s transpozicí a implementací legislativy, a proto pro ni byla velmi důležitá hodnocení EU. Můj výzkum tedy zaměřím na tato hodnocení EU a především na problematické oblasti. Prací bych chtěl alespoň částečně přispět k pochopení působení EU na environmentální problematiku v ČR, vývoje politiky životního prostředí v samotné EU a také období příprav ČR na vstup do EU.

Hlavním cílem mé práce je porovnat hodnocení úspěšnosti transpozice a implementace ČR ze strany EU s

procesy řízení o porušení Smlouvy vedených proti ČR. Nejdůležitější ve zmiňovaných hodnoceních je období před vstupem ČR do EU, kdy vycházím z pravidelných zpráv EU. Procesy řízení o porušení Smlouvy se týkají období po vstupu ČR do EU. Také chci poukázat na důvody problémů transpozice a implementace politiky životního prostředí v ČR, které vznikají především velkým množstvím legislativy v tomto sektoru a nepoměrně kratším obdobím, které měla ČR ve srovnání s dlouhodobým vývojem environmentální politiky v EU. Mezi vedlejší cíle mé práce řadím deskripci vývoje politiky životního prostředí EU a také vývoje politik v tomto sektoru v ČR, které byly významně ovlivněny přípravami na vstup ČR do EU.

Hlavní výzkumnou otázkou mé práce představuje vliv hodnocení ČR ze strany EU v období před rozšířením EU na průběh transpozice a implementace politiky životního prostředí v ČR a jejich důsledky po vstupu do EU.

Ve své práci budu ověřovat následující hypotézu: Hodnocení EU předvstupního období v ČR nepříznivě ovlivnilo období po vstupu ČR do EU. Touto hypotézou budu testovat, zda měla hodnocení EU vliv na nedostatky v transpozici a implementaci ČR, které vedly k řízením o porušení Smlouvy po vstupu ČR do EU.

Práci pojímám jako případovou studii, jejíž účelem je přispět do souborů prací týkajících se procesu a teorie evropeizace. Pro kapitoly, které popisují vývoj politiky životního prostředí EU a ČR, kapitoly o implementaci a transpozici a kapitoly o evropeizaci využívám metody deskripce a analýzy. V kapitolách stěžejních pro ověřování hypotézy, jimiž jsou hodnocení politiky životního prostředí ČR a kapitola týkající se řízení o porušení Smlouvy používám empiricko-analytickou metodu.

Kapitoly v nichž zkoumám hypotézu jsou časově vymezeny od roku 1998, kdy Evropská komise začala

vydávat pravidelné hodnotící zprávy na ČR, až po současnost. Kapitola o vývoji politiky životního prostředí EU je vymezena počátkem 70. let 20. století, kdy EU obrací pozornost k této problematice, až po aktuální dění. A v kapitole týkající se vývoje životního prostředí ČR se zaměřuji na období po roce 1989, vzhledem k tomu že minulý režim nevěnoval této otázce pozornost, také po současnost.

Práce je strukturována tak, že nejdříve poskytuje teoretické hledisko evropeizace, které je důležité pro pochopení celého procesu přejímání legislativy z nadnárodní na národní úroveň. Poté podávám podrobný přehled o vývoji životního prostředí EU, což umožňuje pochopit objem legislativy, který musela ČR přijmout během předvstupního období. Dále popisuji vývoj politiky životního prostředí ČR, který odhaluje jak se ČR postupně přizpůsobovala pravidlům EU. V následující kapitole stručně definuji pojmy transpozice a implementace, které jsou klíčové ve výše naznačeném procesu. Kapitola hodnocení vývoje politiky životního prostředí ČR ze strany EU je stěžejní pro zkoumání hypotézy stejně jako kapitola týkající se řízení o porušení smlouvy.

Dosavadní zpracování problematiky evropeizace je z teoretického hlediska poměrně propracované především v zahraniční literatuře autory jako Christoph Knill, Tanja Borzel, Kevin Featherstone, Claudio M. Radaelli. V české literatuře v pracích Břetislava Dančáka, Petra Fialy a Víta Hlouška. Výzkum evropeizace je však zatím nejednotný a často se rozchází v pohledech na tuto teorii. Při uplatnění v praktickém výzkumu jde většinou případové studie, které zatím netvoří ucelený pohled na jednotlivé sektory. Zpracování oblasti transpozice a implementace není tak široké, často je součástí právě literatury týkající se evropeizace, či se omezuje na odborné články. Jedná se

téměř výhradně o zahraniční literaturu. Historie životního prostředí EU je poměrně obsáhle zpracována v zahraniční literatuře a poskytuje ucelený pohled na toto téma například v pracích Andrew Jordana a Johna McCormicka.

Ve vývoji životního prostředí ČR lze nejvíce spoléhat na zdroje Ministerstva životního prostředí ČR, které se podrobně zabývají tímto tématem. Zde bych zmínil vládní dokument Státní politika životního prostředí z roku 2001 a 2004, který popisuje strategie a plány plnění požadavků kladených na ČR. Je však nutné upozornit, že tyto zdroje poskytují pohled vládních institucí ČR. V práci vycházím z již výše zmiňovaných autorů a literatury, ale hojně jsem využil také pramenů, z nich jsou nejdůležitější pravidelné každoroční zprávy EU o vývoji politiky životního prostředí v ČR. Tyto poskytují detailní přehled o dosažených úspěších ČR za daný rok, ale také upozorňují na nedostatky, které by měla ČR odstranit. Opět je potřeba si uvědomit, že tyto dokumenty vyjadřují pohled Evropské komise. Pro další data, které analyzuji jsem využil internetových stránek Evropské komise. Odborné články jsem především čerpal z Politologického časopisu, Mezinárodních vztahů a European Environment.

Toto téma je v politologii poměrně nové a od vstupu ČR do EU uplynula krátká doba, proto je vhodné, aby bylo v budoucnu předmětem další analýzy.

# 1. Evropeizace

## 1.1 Konceptualizace pojmu evropeizace

V souvislosti s procesy evropské integrace a se změnami, které v politické oblasti přinesl konec studené války, došlo k celé řadě změn, které se dotýkají politických systémů evropských zemí v oblastech institucionální struktury (*polity*), interakcí aktérů (*politics*) i politiky (*policy*). Jedním z nejvýznamnějších tlaků, kterým jsou současné evropské politické systémy vystaveny (západoevropské stejně jako středoevropské), je tlak plynoucí z procesů evropské integrace. V souvislosti s naznačenými změnami se stále častěji používá pojmu evropeizace.

Nejdůležitější teorie, které popisují tento proces je neofunkcionalismus, který zdůrazňuje prohlubování institucionalizace, jež pramení ze zvyšující se mezinárodní ekonomické směny a komunikace, liberální intergovernmentalismus, který se zaměřuje na úmyslné delegování národní moci na instituce Evropské unie a teorie mnohaúrovňového vládnutí.<sup>1</sup> Pojem evropeizace teprve prochází v politologii obdobím formování a upřesňování svého obsahu. K nárůstu používání tohoto pojmu, ač byl používán v 80. a 90. letech, dochází až po roce 1999. „Konceptu evropeizace se privilegovaně používá v souvislosti s tím, jak se mění domácí politické instituce a procesy a konkrétní politiky evropských zemí v souvislosti s procesem evropské integrace. Takto zaměřený výzkum probíhá již dvě desítky let a pozvolna se posunuje z oblasti případových studií singulárních jevů a parciálních vztahů do prostředí komplexního komparativně pojatého

---

<sup>1</sup> HÉRITIER, Adrienne: *Europeanization Research East and West: A Comparative Assessment*. In: SCHIMMELFENNIG, Frank – SEDELMEIER, Ulrich (eds.): *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. New York, Cornell University Press 2005, s. 200.

politologického výzkumu.“<sup>2</sup> Přesto v současnosti většina výzkumů evropeizace má empirický charakter a poznatky získává z případových studií zaměřených na jednu či více zemí a konkrétní euromodely. To je však problematické, neboť závěry takovýchto výzkumů lze snadno popřít výběrem jiných států a modelů.<sup>3</sup>

Evropeizace směrem „dovnitř“ je ztotožňována s EU, její organizací a administrativní mocí. Avšak je třeba si dát v tomto případě pozor, jelikož některé země, které nejsou součástí EU (Norsko) mohou být ovlivněny evropeizací mnohem více než některé členské státy (Velká Británie). Jde o to jaký postoj tyto země zaujímají k tomuto procesu. Norsko je evropeizaci otevřenější více než Velká Británie, která je tradičně zdrženlivá ve vztahu k EU. Také lze aplikovat pojem evropeizace do mezinárodního prostředí, kde je pokládána za variantu globalizace. Avšak jak říká Břetislav Dančák, Petr Fiala a Vít Hloušek: „Dominantní používání pojmu ‚evropeizace‘ ovšem souvisí skutečně s evropskou integrací a s tím, jak tento komplexní proces ovlivňuje různé sféry politiky ve státech, které jsou v nějakém vztahu k tomuto procesu (de facto členské a kandidátské země) a nebo se týká utváření nové, evropské politické struktury (Evropský parlament, evropské politické strany, politiky Evropské unie, ...).“<sup>4</sup>

Dále je třeba upozornit na malou vyjasněnost konceptu evropeizace, pod kterým si řada vědců představuje řadu různých věcí (například poevropšťování – podobně jako amerikanizace, proces evropské integrace). Výzkumy evropeizace mnohdy nedovedou rozlišit, která změna domácí politiky je výsledkem působení EU,

---

<sup>2</sup> DANČÁK, Břetislav – FIALA, Petr – HLOUŠEK, Vít: *Evropeizace: Pojem a jeho konceptualizace*. In: DANČÁK, Břetislav – FIALA, Petr – HLOUŠEK, Vít (eds.): *Evropeizace Nové téma politologického výzkumu*. Brno, Mezinárodní politologický ústav 2005, s. 13.

<sup>3</sup> ZEMANOVÁ, Štěpánka: *Výzkum evropeizace – aktuální problémy a perspektivy*. Mezinárodní vztahy, 42, 2007, č.4, s. 44.

<sup>4</sup> DANČÁK, Břetislav – FIALA, Petr – HLOUŠEK, Vít: c. d., s. 16.

globalizace, či poptávky po změně na národní úrovni. S tímto problémem velmi úzce souvisí snaha některých badatelů vnímat evropeizaci jako proces, který vede pouze a výlučně ke *konvergenci a harmonizaci* institucí, procedur a politik. Jak však zdůrazňuje například Robert Ladrech, odpovědi na výzvy dané procesem evropské integrace mohou v jednotlivých zemích variovat. Proto mohou vést stejná vstupní zadání (*inputs*) k velmi rozdílným reakcím a výsledkům (*outputs*) v různých politických systémech.<sup>5</sup>

I přes tyto komplikace existuje dominantní názor, že lze spojit výzkum evropeizace s evropskou integrací. Jedním rozměrem evropeizace je utváření politických sítí k řešení politických úkolů a její výzkum pak vychází z premisy, že postup integrace ovlivňuje domácí politiku ve všech třech rozměrech. Je třeba podotknout společně s Tanjou Borzel a Thomasem Risse, že potřeba evropeizační změny se objevuje tehdy, kdy existuje nekompatibilita ve výše zmíněných třech oblastech politiky mezi evropskou a domácí rovinou. Ta pak vyvolává adaptační tlak na aktéry a instituce a může vést k následným změnám.<sup>6</sup> Je důležité si uvědomit, že existují rozdíly v této nekompatibilitě mezi jednotlivými rozměry politiky.<sup>7</sup>

V případě evropeizace nejde pouze o ekonomické trendy, ale velmi výrazně také o hodnotové a institucionální požadavky. Jak jsem již zmínil, je tedy úzce spojena s evropskou integrací, která se realizuje v rámci EU a projevuje se, což je důležité pro moji práci, především vůči zemím, které ještě v EU nejsou, ale které o vstup usilují, či udržují úzké ekonomické i mimoekonomické vztahy s EU a jejími členy. Proto lze evropeizaci chápat jako dobrovolné

---

<sup>5</sup> Tamtéž, s. 18.

<sup>6</sup> Tamtéž, s. 21.

<sup>7</sup> ESMARK, Anders: *Tracing the National Mandate: Administrative Europeanization Made in Denmark*. Public Administration, 86, 2008, č. 1, s. 245.

přejímání institucionálních a legislativních pravidel EU, avšak vlivu EU se nevyhnou ani státy, které nejsou jejími členy a mají vůči ní výhrady. Lukáš Valeš chápe evropeizaci jako standardizaci, tvorbu celoevropských norem, zásad a principů, které vycházejí z evropského kulturního, politického a právního prostředí a jejich šíření do evropských zemí. Třemi aspekty evropeizace jsou prohlubování evropské integrace, modernizace méně vyspělých evropských zemí (přistupující země) a posilování společného evropského vědomí a společné evropské identity.<sup>8</sup>

## **1.2 Teorie evropeizace**

Tato část poskytuje pohled na teorie, které se zabývají evropeizací, což je nutné pro pochopení vlivů EU na národní úroveň. Teorie evropeizace místo snahy o vysvětlení důvodů integračního procesu, vysvětluje vliv tohoto procesu v národních politických společenstvích. Jedná se tak o pohled shora – závislou proměnnou tohoto výzkumného programu není integrační proces, ale jím způsobené změny v politické struktuře členských států EU.

Procesy, které podle Claudia Radaelliho utvářejí evropeizaci jsou: „(a) konstrukce, (b) rozšiřování a institucionalizace formálních a neformálních pravidel, procedur, politických paradigmat, stylů, ‚metod řešení‘ a sdílených přesvědčení a norem, které jsou nejprve definovány a konsolidovány v rámci veřejné politiky a politického procesu EU a následně inkorporovány v rámci domácího diskurzu, identit, politických struktur a veřejných politik.“<sup>9</sup> Jinak bývá evropeizace definována jako projev

---

<sup>8</sup> VALEŠ, Lukáš: *Problematika EU v činnosti české komunální politiky*. In: DANČÁK, Břetislav – FIALA, Petr – HLOUŠEK, Vít (eds.): *Evropeizace Nové téma politologického výzkumu*. Brno, Mezinárodní politologický ústav 2005, s. 386-387.

<sup>9</sup> Citován v ČÍSAŘ, Ondřej: *Evropeizace a obhajoba zájmů: Základy analytického rámce*. In: DANČÁK, Břetislav – FIALA, Petr – HLOUŠEK, Vít (eds.): *Evropeizace Nové téma politologického výzkumu*. Brno, Mezinárodní politologický ústav 2005, s. 55-56.

mezinárodní institucionalizace v evropském prostoru, čili jako rozvoj nové nadnárodní struktury. I tato verze si zachovává pohled shora (*top – down*) a zabývá se tlakem EU v evropských státech. Tento tlak, jak jsem již zmínil, se projevuje jak v jednotlivých politikách (*policies*), tak také v institucionální struktuře (*polity*) a politických interakcích (*politics*) v členských zemích EU a zemích ucházejících se o členství.

Předpokladem pro adaptační tlak je již výše zmíněný nesoulad či nekompatibilita mezi národní a evropskou úrovní. Pokud by neexistoval nebyl by pro evropeizační tlak prostor. „Nesoulad mezi domácí a evropskou rovinou tak tvoří východisko modelu evropeizace. Ten pak popisuje logiku adaptace na základě dvou odlišných optik – jednu poskytuje racionalistická verze institucionalismu a druhou jeho verze sociologická.“<sup>10</sup> Při racionalistické verzi sledují aktéři svůj zájem a snaží se o maximalizaci užitku (nová struktura politických příležitostí). U sociologického institucionalismu je domácí změna výsledkem procesu sociálního učení (evropeizace je zdroj norem, přesvědčení, sociálních očekávání, do kterých byli aktéři socializováni – možnost prosazování požadavků na jiné než národní úrovni).

Podle druhého pohledu je evropeizace definována ve více restriktivním smyslu, představující dopad jasně definovaných, jednotlivých politických měřítek (hodnot) na existující politiky, politický a administrativní proces a struktury členských států. Tento proces je spíše vnímán jako specifický politický vstup (*input*) EU do procesu tvorby národních politik, který je klíčovými domácími aktéry využíván k posílení jejich politické pozice v domácím konfliktu a také zvyšuje jejich šance dosáhnout svých

---

<sup>10</sup> Tamtéž, s. 57.

politických cílů. Navíc také zahrnuje snahy jednotlivých členských států zaujmout strategický vliv na formování partikulárních politických hodnot (měřítek) EU, s kterými se musí následně vypořádat. Pokud je tento způsob úspěšný snižuje náklady na přejímání těchto politik na národní úrovni. Dále tato perspektiva zdola (*bottom-up*) může být využita k obcházení zablokované situace na domácí politické scéně.<sup>11</sup>

Požadavky EU mohou pomoci překonat domácí odpor k politickým reformám, které by mohly být blokovány kvůli jejich nákladnosti. Lze tedy říci, že evropeizace je oboustranný proces, který osahuje dimenzi *top – down* i *bottom – up*. Podle Johana Olsena existuje pět možných významů evropeizace: „(1) změna a expanze vnějších teritoriálních hranic EU, (2) rozvoj institucí a organizací na evropské úrovni, (3) pronikání evropské dimenze do národních a subnárodních institucí, (4) vývoz evropské politické organizace a vládnutí mimo Evropu, (5) politický projekt unifikace EU.“<sup>12</sup> Marek Loužek však kritizuje takový výklad pojmu evropeizace, vyvrací výše zmíněné a tvrdí o evropeizaci, že je jen módní fasádou pro část intelektuálních elit, nikoli však pro běžného občana. Také napadá pojmovou a hodnotovou neutralitu pojmu evropeizace.

Existují tři základní mechanismy evropeizace. Evropské politiky mohou požadovat a předepisovat konkrétní institucionální model; vztahovat se k měnícím se možnostem domácích struktur; nebo v jejich nejslabší podobě, nemají žádný institucionální dopad a jsou primárně směřovány na změnu domácích názorů a očekávání. Je třeba podotknout, že toto dělení je spíše analytické než

---

<sup>11</sup> HÉRITIER, Adrienne: c. d., s. 200.

<sup>12</sup> Citován v LOUŽEK, Marek: *Evropeizace – užitečný nebo módní pojem?*. In: DANČÁK, Břetislav – FIALA, Petr – HLOUŠEK, Vít (eds.): *Evropeizace Nové téma politologického výzkumu*. Brno, Mezinárodní politologický ústav 2005, s. 244.

empirické a také, že spousta evropských politik může být charakteristická směsí rozdílných mechanismů evropeizace, tak jak jsou tyto mechanismy hierarchicky propojeny ve smyslu, že silnější mechanismus zahrnuje slabší formy.<sup>13</sup>

První mechanismus evropeizace „institucionálním vyhověním (plněním požadavků)“ spustí domácí změnu předepsáním konkrétního modelu institucionálních požadavků, které musí členský stát plnit. Tento mechanismus evropeizace je zejména, třebaže ne exkluzivně, vyslovován ve spojitosti s politikami pozitivní integrace, zahrnující ochranu životního prostředí, zdraví a bezpečnosti práce, ochrany spotřebitele a částí sociálních politik.<sup>14</sup> Druhý mechanismus evropeizace „změnou příležitostí domácích struktur“ vede k distribuci moci a zdrojů mezi domácí aktéry, což může narušit institucionální rovnováhu. Tento mechanismus nepředepisuje charakteristický institucionální model a většinou se zabývá trhem EU. Víceméně požaduje učinit národní regulace kompatibilní s evropskými tržními regulacemi tím, že zruší některé nastavení, které jsou v konfliktu s fungováním vnitřního trhu a říká se mu politika negativní integrace.<sup>15</sup>

Třetí mechanismus evropeizace „úpravou domácích názorů a očekávání“ nepředepisuje konkrétní institucionální požadavky ani nemodifikuje institucionální kontext strategického působení, ale snaží se dosáhnou domácího přizpůsobení k cílům regulací EU spíše nepřímou, změnou názorů a očekávání domácích aktérů. Změny v domácích názorech mohou následně ovlivnit strategie a preference domácích aktérů a potencionálně mohou vést k odpovídající institucionální adaptaci. Tento mechanismus je určen ke

---

<sup>13</sup> KNILL, Christoph – LEHMKUHL, Dirk: *The national impact of European Union regulatory policy: Three Europeanization mechanisms*. European journal of political research, 41, 2002, č. 2, s. 257.

<sup>14</sup> KNILL, Christoph: *The Europeanization of National Administrations*, Cambridge, Cambridge university Press 2001, s. 213-214.

<sup>15</sup> Tamtéž, s. 215-216.

změně domácího politického klimatu, tím že povzbuzuje a posiluje celkovou podporu širších cílů evropských reforem.<sup>16</sup>

EU také využívá především ve vztahu ke kandidátským zemím prostředků, jejichž seznam podává Heather Grabbeová: (1) poskytuje modely, vzorce legislativních a institucionálních šablon; (2) poskytuje finance a technickou asistenci; (3) monitoruje pokroky v přístupové agendě a provádí řazení do žebříčků (*ranking*) jednotlivých států podle dosažených výsledků; (4) poskytuje poradenství a školení úředníků kandidátských zemí, úředníky z členských zemí (*twinning*); (5) otevírá dveře k členství v EU formou neexklusivnosti jednání.<sup>17</sup>

Vzhledem k heterogenitě preferencí a schopností jednat, se jednotlivé členské státy velmi liší ve strategiích reakce na evropeizaci. Rozlišujeme tři strategie: „nastavování tempa“ (*pace-setting*), například aktivní prosazování politik na evropské úrovni, která odráží preference politik členského státu a minimalizuje implementační náklady (Německo, Nizozemí, Dánsko, Švédsko, Finsko, Rakousko); „zpomalování tempa“ (*foot-dragging*), například blokování a zdržování nákladných politik, proto aby jim bylo zabráněno úplně, nebo aby bylo dosaženo alespoň kompenzace implementačních nákladů (Portugalsko, Řecko, Španělsko, Itálie, Irsko); a „strategie využívání obou přístupů“ (*fence-sitting*), například ani systematické prosazování politik, ani blokování jich na evropské úrovni, ale budování taktických koalic a to jak s *pace-setters*, tak i *foot-draggers* (Belgie, Francie, Irsko, Itálie, Lucembursko a v některých parametrech i Velká Británie). Jaký druh strategie členský stát zvolí většinou

---

<sup>16</sup> Tamtéž, s. 221-222.

<sup>17</sup> FIALA, Petr a kol.: *Evropeizace politických stran a zájmových skupin: základní problémy a směry analýzy*. Politologický časopis, 13, 2006, č. 1, s. 10.

závisí na úrovni ekonomického rozvoje, který velmi ovlivňuje úroveň domácích možností regulace či jednání členských států.<sup>18</sup>

Je nutné upozornit na odlišnosti evropeizace východní a střední Evropy a evropeizace západní Evropy, přestože mají i něco společného. Ukazuje se že odlišnosti, které jsou nejvíce nápadné pramení z rozdílné počáteční situace. Tyto počáteční podmínky jsou koexistence evropeizace a tranzice zemí střední a východní Evropy k demokratickému systému. Transformace k tržní ekonomice na jednu stranu a spojení evropeizace východu s přístupovým vyjednáváním, na stranu druhou. Tyto dvě strukturální podmínky se ukazují jako konkrétní rysy procesu evropeizace v přistupujících zemích. V procesu tranzice hrála EU důležitou roli, především v posilování a urychlování přechodu k demokracii a tržní ekonomice. Naopak v procesu evropeizace západu EU tuto roli nezastávala.

Evropeizace východu byla spjata s přístupovým vyjednáváním a se silnými vnějšími vlivy spojenými s podmínkami vstupu do EU. Byl vyvinut enormní tlak na země usilující o vstup, aby přijaly výstupy politiky EU, například soubor evropského práva (*acquis communautaire*) a to bezpodmínečně. Naopak nenaplňování evropeizace na západě znamenalo jen mírné sankce.<sup>19</sup> Také je patrné mnohem více požadavků na instituce při evropeizaci zemí střední a východní Evropy, vzhledem k výchozím podmínkám (reformy administrativy, soudnictví,...). Navíc jedním z typických aspektů post-komunistických administrativ je rozčlenění a fragmentace mezi jednotlivými

---

<sup>18</sup> BORZEL, Tanja A.: *Pace-setting, Foot-dragging and Fence-sitting: Member State Responses to Europeanization*. In: JORDAN, Andrew (ed.): *Environmental Policy in the European Union*. Londýn, Earthscan 2005, s. 163.

<sup>19</sup> HÉRITIER, Adrienne: c. d., s. 203-205.

sektory.<sup>20</sup> Rozdíl je také v tom, že na západě měli možnost se podílet na tvorbě politik a vnášet své návrhy, zatímco na východě museli jen přijímat, zároveň se zvýšenou kontrolou implementace. Dále také mohla EU na přistupující státy působit protichůdně, protože na jedné straně požadovala od těchto států velké investice do oblastí životního prostředí či dopravy, ale proti tomuto tlaku vystupovala maastrichtskými kritérii, kterými požadovala snižování veřejných výdajů.<sup>21</sup>

Pro ČR mělo rozhodnutí o přistoupení k EU významný dopad na domácí politiku a to ve všech oblastech. Postupně se propojovaly národní politiky a administrativní praktiky s pravidly a požadavky EU, což mělo a má důsledky na domácí kompetence politiků, vlád, rozhodovacího procesu a většinu domácích politik, včetně životního prostředí. Vzrůstající dopad evropeizace vedl ke zvýšení zájmu českých politických stran o EU, což bylo patrné především v jejich volebních programech.<sup>22</sup>

### **1.3 Evropeizace politiky životního prostředí**

Environmentální politika může být považována za jednu z nejprozkoumanějších oblastí domácího dopadu Evropské unie, vzhledem k tomu, že její účinek je snadno pozorovatelný. Podle C. Radaelliho je politika životního prostředí sektorem, kde je velmi důležitá implementace, jejíž efektivnost z velké části závisí na spolupráci mezi implementačními agenturami a cílovými skupinami.<sup>23</sup> Pro oblast životního prostředí je charakteristický vysoký stupeň

---

<sup>20</sup> FINK-HAFNER, Danica: *Europeanization in Managing EU Affairs: Between Divergence and Convergence, A Comparative Study of Estonia, Hungary and Slovenia*. Public Administration, 85, 2007, č. 3, s. 809.

<sup>21</sup> LENDVAI, Noemi: *EU Integration and the Transformation of Post-communist Welfare: Traversing a „Quantum Leap“*. Social policy and Administration, 42, 2008, č. 5, s. 514-515.

<sup>22</sup> BAUN, Michael – DURR, Jakub – MAREK, Dan a kol.: *The Europeanization of Czech Politics: The Political Parties and the EU Referendum*. Journal of common market studies, 44, 2006, č. 2, s. 249-250.

<sup>23</sup> FEATHERSTONE, Kevin – RADAELLI, Claudio M.: *The Politics of Europeanization*. Oxford, Oxford University Press 2003, s. 203-205.

evropeizace. Hlavně během posledních patnácti let, můžeme pozorovat působivé rozšiřování a prohlubování kompetencí evropské politiky.

Evropské aktivity v environmentální oblasti ukazují na vysoký stupeň různých regulací, který je zřejmý v rozdílných strategiích regulací a charakteristických politických nástrojích. Vedle klasického přístupu „příkazu a kontroly“ (*command and control*), který předepisuje jednotu cílů (jako jsou standardy emisí, nebo nejlepší dostupné technologie), lze také najít jemnější formy zásahů založených na procedurálních omezeních, seberegulaci, veřejné participaci a dobrovolných dohodách. Dalším významným aspektem politiky životního prostředí je oblast implementace, ve které jsou v případě životního prostředí nedostatky obzvláště zřejmé, protože lze měřením či pozorováním jednoduše zjistit jak funguje praktická aplikace této politiky.<sup>24</sup>

### **1.3.1 Evropeizace politiky životního prostředí ve střední a východní Evropě**

Přijímání environmentálních pravidel EU ve střední a východní Evropě vévodí vnější popudy spojené s podmínkami členství v EU. Kapitola životního prostředí je jednou z nejnákladnějších částí *acquis*. Obsahuje velký počet regulací vyvinutých za několik dekad, které musejí být v zemích střední a východní Evropy přijaty během pár let. Proto není překvapením, že environmentální *acquis* bývají prezentovány jako hořká pilulka, kterou kandidátské země musí spolknout, aby pokročili k širším strategickým cílům členství v EU. Sbližování a implementace zákonů EU v kandidátských zemích procházelo několika kroky mezivládního a domácího vyjednávání ovlivněného vazbou na trhy EU, environmentálními regulacemi a širšími cíli

---

<sup>24</sup> KNILL, Christoph: c. d., s. 38.

zahraniční politiky. Vliv normativního mechanismu byl silný na počátku devadesátých let 20. století, kdy byla ochrana životního prostředí považována za největší nedostatek bývalých komunistických režimů a západní opatření byla brána jako standard, kterého chtěli země střední a východní Evropy dosáhnout.<sup>25</sup>

Postkomunistické země zdědily významné zatížení životního prostředí. Existoval veřejný konsenzus, že politika životního prostředí v období komunismu byla chybná (orientace na těžký průmysl; znečišťování ovzduší vysokou produkcí emisí – například v roce 1988 přes dva miliony tun oxidu siřičitého za rok, přibližně 750 tisíc tun oxidů dusíku a také oxidu uhelnatého za rok; chyběla strategie ochrany životního prostředí) a bylo potřeba jí věnovat pozornost, což způsobilo ve společnosti poptávku po přijetí mezinárodních politik. Zlepšování životního prostředí bylo chápáno v kontextu širšího demokratizačního procesu a formování identity zemí střední a východní Evropy jako občansky zodpovědné.

Západní modely spravování životního prostředí byly vládami těchto zemí prosazovány jako správné a hodné následování pro nově založené demokracie. Navíc existovala široká veřejná shoda o slučitelnosti západních environmentálních norem s domácím demokratizačním diskurzem ve spojení s aspirací na členství v EU a dalších západních institucích a důrazu na nastavení konstruktivních principů správy životního prostředí.<sup>26</sup> Bylo by mylné se domnívat, že spolupráce mezi západem a východem v oblasti životního prostředí na počátku devadesátých let byla ze strany zemí východní a střední Evropy zbavena materiálních zájmů. Šlo jim také o zajištění

---

<sup>25</sup> ANDONOVA, Liliana B.: *The Europeanization of Environmental Policy in Central and Eastern Europe*. In: SCHIMMELFENNIG, Frank – SEDELMEIER, Ulrich (eds.): *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. New York, Cornell University Press 2005, s. 135.

<sup>26</sup> Tamtéž, s. 137.

finanční asistence (možnost čerpání z fondů EU). Nicméně napojení mezi politickými reformami, které vedly k přijímání západních standardů, a materiální odměnou bylo na počátku období tranzice velmi volné.

Potom co byly podepsány asociační dohody zemí střední a východní Evropy s EU a po zahájení příprav na vstupní vyjednávání na konci devadesátých let, se zaměření environmentálních reforem rychle změnilo na specifický úkol přijímání environmentální legislativy potřebné pro členství. V pokročilejší fázi příprav na vstup začaly být ve vyjednávání dominantní vnější popudy. V přístupovém období EU asistovala při budování administrativních kapacit a sdílení odborných znalostí.<sup>27</sup> Environmentální asistence EU v předvstupním období spočívala také v mechanismech sociálního učení, strategii vyjednávání a monitorování k zajištění naplnění legislativy EU kandidátskými zeměmi.

Tato kapitola nejprve vysvětluje konceptualizaci pojmu evropeizace pro pochopení významu tohoto poměrně nového pojmu. Poté zkoumá jednotlivé teoretické přístupy a mechanismy. Závěrečné části odhalují specifika evropeizace oblasti životního prostředí a odlišnosti této problematiky ve střední a východní Evropě, což pomáhá k pochopení evropeizace ČR.

---

<sup>27</sup> Tamtéž, s. 138-139.

## 2. Přehled vývoje politiky životního prostředí EU

V málo odvětvích byla evropská integrace tolik prospěšná a vypovídající, jako v politice životního prostředí. V této oblasti EU napomohla povzbudit vlády, průmysl a občany členských zemích k odpovědi na problémy, které se často lépe řeší na regionální úrovni, než na úrovni národní. Výsledkem byl rostoucí okruh zákonů zabývajících se různými tématy jako jsou kvalita ovzduší a vody, zacházení s odpady, kontrola chemikálií, používání pesticidů, řízení hluku, rybolov, efektivní využívání energie a změna klimatu. Pro potřeby této práce jsem vybral definici životního prostředí od Johna McCormicka, která zní: „... životní prostředí je přirozené prostředí, ve kterém žijí lidé závislí na přírodních zdrojích, kteří jej ovlivňují lidskou aktivitou. Environmentální politika je činnost vlády, která řídí lidskou aktivitu tak, aby předešla škodlivým dopadům na přírodu a přírodní zdroje a zajistila, aby zásahy do životního prostředí neměly škodlivé účinky na lidstvo.“<sup>28</sup>

Ochrana životního prostředí se formálně stala součástí kompetencí Evropského společenství (ES) přijetím Jednotného evropského aktu (JEA) v roce 1987. To však neznamena, že se v této oblasti neudálo nic již před tímto rokem. První legislativa Společenství o životním prostředí byla přijata v roce 1959 a první akční program v oblasti životního prostředí v roce 1973. Je nutné podotknout, že od roku 1987 byla politika životního prostředí formálně součástí všech ostatních politických aktivit EU, společně s ochranou spotřebitelů, kulturou a zdravím. Od roku 1987 musí být zohledněna problematika životního prostředí při jakékoli politické aktivitě EU. „Jak se vyjádřilo Evropské zelené fórum (*European Green Forum*), environmentální

---

<sup>28</sup> McCORMICK, John: *Environmental Policy in the European Union*. New York, Palgrave 2001, s. 21.

sektor neexistuje. Znečištění a jiné typy ničení životního prostředí a lidského zdraví jsou součástí sektorů zemědělství, průmyslu a dopravy. Úspěšné politiky, které vedou k udržitelnému rozvoji, budou mít potenciál prospět společnosti jako celku. To bude vyžadovat participaci všech sektorů.“<sup>29</sup>

Při řešení problematiky životního prostředí bylo nutné vyvinout mezinárodní tlak, jenž by nasměroval značně rozdílné národní přístupy k postupné harmonizaci. Evropská integrace vedla ke snížení rozdílů v přístupu jednotlivých členských států, přiměla členské státy nalézt společnou definici problémů životního prostředí a upozornila na tyto problémy. Problematika životního prostředí byla na rozdíl od jiných záležitostí v EU „federalizována“.

Spolupráce v oblastech tzv. „nízké politiky“ (*low policy* – oblast politiky, kde jsou státy ochotny více spolupracovat, nejde o prioritní národní zájmy), mezi které patří i environmentální politika, byla na počátku 90. let méně kontroverzní, než oblasti tzv. „tvrdé politiky“ (*hard policy* – oblast prioritních národních zájmů, kde je spolupráce obtížnější), což umožnilo změnu v přístupu. Tato změna přinesla novou úroveň aktivit Společenství v oblasti životního prostředí a poukázala na rozdílné standardy, které byly bariérou jednotnému trhu. Důležitým základem pro politiku životního prostředí EU jsou environmentální akční programy EU, vznik Evropské environmentální agentury (sběr dat), založení Zeleného fóra (nevládní vstupy), programy financování ochrany životního prostředí a také vývoj strategických přístupů v klíčových oblastech, jimiž jsou kvalita ovzduší a vody. Základem a východiskem pro úvahy o politice životního prostředí EU je především šest

---

<sup>29</sup> Tamtéž, s. 20.

akčních programů ochrany životního prostředí, ale i další dokumenty EU, popřípadě komunitární právní předpisy. Akční programy jsou střednědobé, programové a strategické politické dokumenty, jenž jsou základem environmentální politiky EU. Odrážejí hlavní rysy pojetí problémů životního prostředí a strategické uvažování doby, v které byly přijaty. Nové akční programy vyjadřují změnu, jež se v dané době udála.

### ***2.1 Priority politiky životního prostředí EU***

Hlavními prioritami evropské politiky jsou uchování, ochrana a zlepšování kvality životního prostředí, přispívání k ochraně lidského zdraví, opatrné a racionální využívání přírodních zdrojů (uchování dostupnosti zdrojů a zachování práva budoucích generací na životaschopné životní prostředí) a trvale udržitelný rozvoj. Důležité je prosazování hodnot životního prostředí na mezinárodní úrovni, tak aby přispěly k řešení regionálních i světových problémů životního prostředí. Dalším cílem je snížení spotřeby přírodních zdrojů. Tyto priority vychází z jednotlivých environmentálních akčních programů, z prohlášení Generálního ředitelství Evropské komise pro životní prostředí a článků zakládajících smluv. Politika životního prostředí EU se zaměřuje na 14 klíčových oblastí, které shrnuji v Tabulce 1. Seznam těchto priorit postupně rostl a jejich význam se měnil podle jejich aktuálnosti a podle toho, jak se vyvíjela politika životního prostředí EU, což bude blíže zmíněno v následující části.

Tabulka 1.: Klíčové oblasti politiky životního prostředí

Oblast	Charakteristika
Kvalita vody	Jeden z nejstarších segmentů politiky životního prostředí EU
Kontrola odpadů	Cílem je snížení produkce a povzbuzení k recyklaci
Kvalita vzduchu	Nutnost harmonizace pro fungování společného trhu
Zachování rybolovu	Udržitelnost do budoucna
Obecná opatření	Informovanost, statistiky, monitorování, financování
Radiace	Skladování jaderného odpadu
Chemikálie	Kontrola nebezpečných chemikálií a jiných substancí
Zachování energetických zdrojů	Řízení spotřeby, efektivní využívání, obnovitelné energie
Biologická rozmanitost	Jedno z nových nyní však základních témat
Pesticidy	Kontrola obsahu v jídle a značení
Hluk	Hlukové limity
Geneticky modifikované organismy	Jejich obsah v potravinách
Lesnictví	Znečištění, požáry, ochrana, metody obnovy
Ekologické zemědělství	Kritika Společné zemědělské politiky - chemikálie

Zdroj: McCORMICK, John: *Environmental Policy in the European Union*. New York, Palgrave 2001, Archiv Autora.

## 2.2 Vývoj politiky životního prostředí EU

Životní prostředí bylo v agendě evropské integrace tzv. „pozdní příchozí“ (*latecomer*). Počáteční vývoj se orientoval na řešení aktuálních problémů a až později došla EU ke strategickému přístupu k této problematice. V 50. a 60. letech národní státy nevěnovaly dopadům ekonomického rozvoje na životní prostředí valnou pozornost a budování Evropského hospodářského společenství (EHS) se řídilo hlavně kvantitativním rozměrem výstavby společného trhu bez ohledu na kvalitativní aspekty. V zakládajících smlouvách nebyla ani zmínka o životním prostředí. Při zakládání Evropského společenství pro atomovou energii (EURATOM), lze za jediný vzdálený aspekt považovat ochranu zdraví pracovníků proti radiaci.

Změna přišla v 70. letech, kdy se soustředil zájem na problematiku životního prostředí. Akcelerátorem počátků

politiky životního prostředí uvnitř Společenství se stala celosvětová diskuse o této problematice, která vyvrcholila 5.-16. června 1972 konferencí OSN ve Stockholmu. Evropská Rada v návaznosti na tuto událost deklarovala na Summitu v Paříži (19.-20. října 1972) svůj zájem na řešení ochrany životního prostředí a vyzvala Komisi k přípravě konkrétních opatření.<sup>30</sup>

Na summitu v Paříži 1972 byl přezkoumán článek 2. Římských smluv a představitelé usoudili, že zlepšení kvality života je spojeno s ochranou životního prostředí. Proto mělo Společenství podporovat harmonický a vyvážený hospodářský rozvoj a respektovat životní prostředí. Druhá fáze mezi lety 1973-1986 byla v industrializovaných státech ve znamení změny a posunu environmentálních záležitostí do popředí agendy, a to jak mezinárodních organizací, tak i národních vlád. Tento posun vedl k posilování domácích zákonů v členských státech EHS, zejména potom v Německu a Nizozemí. To přimělo představitelé Společenství uvědomit si, že posilování národních zákonů může vytvořit potencionální překážku v budování společného trhu.<sup>31</sup> V roce 1973 byl přijat První environmentální akční program, který byl vzápětí následován Druhým akčním programem (1977-1981). Ten v zásadě navazoval na cíle prvního programu, které poněkud rozšířil.

První environmentální politiky Společenství využívaly primárně mechanismu „příkazu a kontroly“.<sup>32</sup> Pozornost věnovaly především ochraně přírody a kvalitě ovzduší a vody. Tento vývoj dal Společenství směr a také moc v této oblasti. Mezi lety 1973-1982 se objevila záplava nových

---

<sup>30</sup> FIALA, Petr – PITROVÁ Markéta: *Evropská unie*. Brno, Centrum pro studium demokracie a kultury 2003, s. 433.

<sup>31</sup> McCORMICK, John: c. d., s. 47.

<sup>32</sup> HOLZINGER, Katharina – KNILL, Christoph – SCHAFER, Ansgar: *Rhetoric or Reality? New Governanace in EU Environmental Policy*. *European Law Journal*, 12, 2006, č. 3, s. 404.

norem, z nichž většina je důležitým článkem evropské legislativy životního prostředí dodnes. V roce 1981 vzniklo Generální ředitelství zaměřené na životní prostředí (DGXI) a v Komisi nové portfolio zaměřené na dopravu a životní prostředí. V roce 1983 byl přijat Třetí environmentální akční program, který se snažil o větší integraci životního prostředí do ostatních sektorů a zaměřoval se na kontrolu emisí. Pozornost na oblast životního prostředí připoutal incident s italským dioxinem, který se po havárii italské chemičky objevil ve Francii, aniž by někdo věděl jakým způsobem se do Francie dostal.

Za německého předsednictví v roce 1983 byl zahájen boj proti znečišťování lesů (na to měl vliv vstup německých Zelených do Bundestagu). „K tomuto obratu v environmentální politice ES došlo pod vlivem Německa, kde se v osmdesátých letech rozvinula diskuse o ‚umírání lesů‘. Výsledkem byl tlak Strany Zelených na přijetí radikálních opatření k ochraně lesů před emisemi. Spolková vláda proto přijala ambiciózní politiku na ochranu ovzduší zaměřenou na snížení emisí z velkých spalovacích zařízení a z motorových vozidel.“<sup>33</sup> Rok 1987 byl vyhlášen Rokem životního prostředí, což připoutalo další pozornost k environmentální problematice, avšak rozšiřování Společenství poněkud ztížilo situaci. V problematice životního prostředí jsou 80. léta označována jako přechod od přístupu reakce k přístupu prevence.

Třetí fáze mezi lety 1987-1992 byla obdobím, kdy byly položeny zákonné kompetence v rámci JEA v roce 1987, který doplnil Římské smlouvy o environmentální politiku. O to se velmi zasazovalo Dánsko. Cíle byly určeny v článku 130r jako uchování, ochrana a zlepšování kvality životního prostředí, ochrana zdraví a racionální využívání přírodních

---

<sup>33</sup> KRUŽÍKOVÁ, Eva – HLAVÁČEK, Jiří: *Udržitelný rozvoj a mezinárodní vztahy spolupráce*. In: MEZŘICKÝ, Václav (ed.): *Environmentální politika a udržitelný rozvoj*. Praha, Portál 2005, s. 179.

zdrojů. To umožnilo Komisi zasahovat do oblastí, kde byla doposud bezmocná a také další kroky jako například: princip preventivních akcí, pravidlo „znečišťovatel platí“ (*polluter pays*). JEA také zavedl hlasování kvalifikovanou většinou v otázkách životního prostředí. Některé členské státy se zdráhaly podpořit hlasování kvalifikovanou většinou, protože to mohlo vést k situaci, kdy by členský stát musel implementovat směrnici, proti které hlasoval v Radě.<sup>34</sup> JEA také posílil Generální ředitelství životního prostředí a výslovně stanovil, že ochrana životního prostředí se musí stát součástí všech politik ES.

V roce 1987 byl vydán Čtvrtý environmentální akční program, který se zabýval standardy a potřebou implementace zákonů Společenství, dále stanovoval cíle snížení energetické náročnosti výroby a minimalizace produkce odpadů. V tomto období začala být Komise aktivní na mezinárodní scéně, posílila financování oblasti životního prostředí, zapojila zájmové skupiny a nevládní organizace tohoto sektoru a také vzrostl vliv stran zelených. „Šlo o přechod od tržně zacílené politiky na orientaci na udržitelný rozvoj.“<sup>35</sup> V roce 1989 vzniklo samostatné portfolio životního prostředí v Evropské komisi. V roce 1990 Komise založila Evropskou environmentální agenturu (EEA). Tato agentura začala fungovat až v roce 1993 z důvodu sporu o sídlo a měla za úkol sběr a poskytování informací o životním prostředí a vydávání každoročních zpráv.

Čtvrtou fází byla konsolidace od roku 1993, která byla ve znamení příprav na východní rozšíření. Lze ji charakterizovat příklonem EU k tzv. „měkkým tématům“ (*soft issues* – oblast ve které jsou státy ochotny

---

<sup>34</sup> FOLMER, Henk – JEPPESEN, Tim: *Environmental policy in the European Union: Community competence vs member state competence*. Journal of Economic and Social Geography, 94, 2003, č. 4, s. 512.

<sup>35</sup> KRUŽÍKOVÁ, Eva – HLAVÁČEK, Jiří: c. d., s. 180.

spolupracovat, nejde o prioritní témata), mezi něž patří i politika životního prostředí. Maastrichtská smlouva z roku 1993 potvrdila environmentální politiku jako součást cílů EU, prosazování standardů životního prostředí na mezinárodní úrovni, řešení regionálních i světových environmentálních problémů, specifikovala hlasování kvalifikovanou většinou (výjimkami, kdy se používala jednomyslnost byla zelená daň, územní plánování, zacházení se zdroji vody a energie). Maastricht posílil článek r130 tím, že ochrana životního prostředí musela být zahrnuta do definice a implementace dalších politik Společenství.<sup>36</sup>

Pátý environmentální akční program (1993-2000) se posunul přes environmentální ochranu a zaměřil se na udržitelný rozvoj, který definoval jako pokračující ekonomický a sociální rozvoj bez újmy na životním prostředí a přírodních zdrojích. Také kladl důraz na kvalitu lidské aktivity, na které závisí další rozvoj. Svou pozornost upřel na sektory průmyslu, energetiky, dopravy, zemědělství, turistiky a na snížení okyselování ovzduší pomocí snížení emisí. Sledoval také cíle zprávy vypracované Gro Harlem Brundtlandovou (1987), která volala po mezi-sektorální integraci politik, ve významu zahrnutí životního prostředí do všech ekonomických aktivit již ve stádiu plánování. Napojení integrace na řečnický silné paradigma trvale udržitelného rozvoje přispělo k jejímu politickému přijetí, ale učinilo málo k její realizaci na operační úrovni.<sup>37</sup>

Maastrichtská smlouva přišla s principem předběžné opatrnosti a s pojmem udržitelný růst. Poprvé se rozhodnutí v oblasti životního prostředí přijímala na

---

<sup>36</sup> LENSCHOW, Andrea: *Greening the European Union: An introduction*. In: LENSCHOW, Andrea (ed.): *Environmental Policy Integration*. Londýn, Earthscan 2002, s. 9.

<sup>37</sup> Tamtéž, s. 4-5.

základě většinového hlasování, akční programy mohly být schvalovány procesem spolurozhodování, což dávalo možnost Evropskému parlamentu ovlivnit jejich podobu, či úplně zablokovat jejich přijetí. Dánsko se opět velmi aktivně zasazovalo o posun v oblasti životního prostředí. Toto období však bylo poznamenáno určitou stagnací v oblasti životního prostředí. Příčinou byl přílišný optimismus Komise (očekávala že státy budou samostatně pracovat na oblasti životního prostředí) a také situace v Německu, které bylo do té doby tahounem politiky životního prostředí. Období po sjednocení Německa bylo velmi ekonomicky náročné, a proto se muselo v dané době zaměřit na řešení ekonomické situace.

Na konci devadesátých let se stal velmi aktuálním problémem proces integrace environmentální politiky. Od setkání Evropské rady v Lucemburku v prosinci 1997 bylo téma integrace stálým zájmem hlav evropských vlád. Avšak dosažení této integrace se stalo vážnou výzvou pro tvůrce politiky životního prostředí. Jak jsem již zmínil, udržitelný rozvoj bylo paradigma, kterým se měli tvůrci politik řídit ve všech sektorech. I přes tyto závazky byl proces dosažení integrace oblasti životního prostředí do všech sektorů tvorby politiky EU pomalý.<sup>38</sup> Široký konsenzus mezi tvůrci politik o principech integrace politiky životního prostředí kontrastoval s odporem mezi zájmovými skupinami aplikovat integrovaný postup v praxi. Navíc stupeň integrace politik se liší od jedné oblasti politik k druhé a také zemi od země.

Amsterodamská smlouva z roku 1999 věnovala menší pozornost tématům životního prostředí. V následujícím období se do centra pozornosti přesunul udržitelný rozvoj, Komise se více zaměřila na konsolidaci existujících aktivit

---

<sup>38</sup> Tamtéž, s. 3-4.

než na rozvoj nových, na koordinaci zájmů mezi Generálním ředitelstvím životního prostředí, Evropskou radou, Evropským parlamentem, pracovními skupinami členských států a nevládními organizacemi. Také se soustředila na problém implementace (pro tyto účely zakládá Síť Evropské unie pro implementaci a vymáhání enviromentálního práva – *The European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law*, tzv. IMPEL), řešení rozdílů mezi jednotlivými členskými zeměmi, které se zvětšily rozšiřováním EU (možnost vícerychlostního přístupu k politice životního prostředí) a programy pro chudší země (finanční pomoc).

Standardním legislativním postupem v otázkách životního prostředí se stalo spolurozhodování, což vedlo k posílení role Evropského parlamentu. Životní prostředí bylo klíčovou složkou programu Agenda 2000 navrženého Komisí v roce 1997, který měl za úkol prosazování růstu a soutěže současně s posilováním a reformou politik EU. Agenda 2000 měla pomoci zemím, které se ucházely o členství, přijímat environmentální legislativu EU. Společenství ještě využívalo přístupu „příkazu a kontroly“, od kterého později upustilo. V polovině devadesátých let byla patrná změna přístupu, od řešení partikulárních problémů životního prostředí, k přístupu více strategickému a komplexnějšímu. Tento postup měl pomoci budování základů pro společnou (integrovanou) politiku životního prostředí, která se orientovala na řešení příčin environmentálních problémů. Na posílení integrace environmentální politiky a praktické aplikace legislativy v Amsterdamu mělo podíl tzv. severní rozšíření (1995) o tři průkopnické země v oblasti životního prostředí a to Švédsko, Finsko a Rakousko.

Smlouva z Nice učinila pouze několik dílčích změn v sekci životního prostředí, avšak měla důležitý nepřímý

účinek na tvorbu politik. Byla projednána a podepsána Evropskou radou v prosinci 2000. Vyvstává proto otázka z jakého důvodu se EU pustila do dalších jednání tak krátce po ratifikaci Amsterodamské smlouvy. Odpověď je jednoduchá. V Amsterodamu se nepodařilo vyřešit několik důležitých témat potřebných k efektivnímu fungování EU, která měla zdvojnásobit svoji velikost (východní rozšíření). Hlavními tématy diskuse byla velikost a složení Komise, váha hlasů v Radě a další rozšíření využívání hlasování kvalifikovanou většinou do dalších oblastí.<sup>39</sup> Avšak ani tento pokus o reformu nelze pokládat za kompletní, i když přinesl především procedurální změny a to ve prospěch velkých států. Otázka chování nových členů při budoucích hlasování o životním prostředí však vyřešena nebyla.

Na počátku 21. století pokračoval vývoj politiky životního prostředí v nastoleném trendu a podařilo se dokončení několika dlouhodobě projednávaných problémů. Posunem ve společné politice životního prostředí bylo přijetí Bílé knihy o odpovědnosti k životnímu prostředí ze dne 9. února 2000, která se zabývá platbou daní za znečišťování životního prostředí. „V roce 2001 byla po deseti letech diskusí schválena směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí. Na podzim roku 2003 byla rovněž přijata směrnice, jejímž cílem je splnit závazky Kjótského protokolu na úrovni ES, tj. směrnice o systému obchodování s povolenkami emisí skleníkových plynů v rámci společenství.“<sup>40</sup>

Komise vytyčila pět hlavních úkolů environmentální politiky: zajištění úplné integrace environmentálních aspektů do Lisabonské strategie; nalezení oboustranně

---

<sup>39</sup> JORDAN, Andrew – FAIRBRASS, Jenny: *European Union environmental policy after Nice summit*. In: JORDAN, Andrew (ed.): *Environmental Policy in the European Union*. Londýn, Earthscan 2005, s. 42.

<sup>40</sup> KRUŽÍKOVÁ, Eva – HLAVÁČEK, Jiří: c. d., s. 187-188.

prospěšných (*win-win*) řešení vztahu životního prostředí a ekonomiky; větší snahu o dosažení udržitelnosti na všech úrovních správy věcí veřejných; zajištění, aby rozšíření EU v oblasti životního prostředí bylo úspěšným krokem; budování pozice mezinárodní důvěryhodnosti. V roce 2003, na červnovém summitu v Soluni, se Evropská rada rozhodla spustit „Zelenou diplomatickou síť“ (*Green diplomacy network*). Hlavy států a vlád se shodly, že budou používat všechny dostupné diplomatické prostředky (ministerstva zahraničí, ambasády, rozvojové agentury apod.) Unie k tomu, aby podporovaly unijní vizi trvale udržitelného rozvoje a životního prostředí. Zelená síť jako taková má sloužit k podpoře oblasti životního prostředí ve vnějších vztazích. Jde především o vytvoření neformální sítě expertů na životní prostředí, hlavně v rámci ministerstev zahraničí.<sup>41</sup>

Pro politiku životního prostředí byl tématicky nejdůležitější Šestý environmentální akční program (2001-2012), jehož prioritami byly změna klimatu, příroda a biologická rozmanitost, hospodaření s přírodními zdroji, životní prostředí, zdraví a nakládání s odpady. Novou výzvou bylo také rozšíření EU. Eva Kružíková s Jiřím Hlaváčkem tvrdí: „Pro nové členské státy je zatím největším problémem implementace komunitárního práva na úseku Natura 2000, nakládání s odpady a průmyslové znečištění. Rozšíření EU vyvolává nutnost věnovat větší pozornost otázkám institucionálního rámce. Ve většině těchto států jsou problémy s koordinací jednotlivých sektorů veřejné správy, s nedostatkem odborníků ve státní správě apod. Bude třeba intenzivněji se zabývat finančním zajištěním dodržování komunitárního práva a zejména

---

<sup>41</sup> HRABÁLEK, Martin: *Externí působení EU – politika životního prostředí*. In: CHVÁTALOVÁ, Olga (ed.): *Sborník ze závěrečné konference projektu Evropská budoucnost je i budoucnost česká*. Praha, Sprint 2005, s. 77.

prosazováním zásady integrace, především v oblasti dopravy a energetiky.“<sup>42</sup>

Přípravy na rozšíření v roce 2004 o deset států posílily rozvoj finančně efektivních a flexibilních nástrojů tvorby politiky životního prostředí jako například tržní nástroje, informační projekty a dobrovolné dohody. Přestože zastánci hájili přínos rozšíření EU, kritici tvrdili, že toto rozšíření bude bránit rozvoji environmentální politiky, snižovat kvalitu životního prostředí, snižovat standardy životního prostředí a zpomalovat jejich implementaci v Evropě.<sup>43</sup> V květnu 2004, kdy byla EU rozšířena z 15 na 25 členů čekalo staré i nové státy a také instituce množství výzev. Po vstupu v roce 2004 bylo pro nové členské státy obtížné dosáhnout plné transpozice, implementace a vymahatelnosti environmentálních zákonů a regulací specifikovaných v *acquis*. V kontrastu s tradiční politikou regulací a systému „příkazu a kontroly“, nové nástroje environmentální politiky představily využití finančních podnětů a výhod pro nestátní aktéry.<sup>44</sup>

Návrh později odmítnuté smlouvy o ústavě pro Evropu (tzv. Euroústava) nepřinesl v oblasti životního prostředí žádné podstatné změny. Lisabonská smlouva z roku 2007 obsahuje problematiku životního prostředí jen okrajově a také nepřináší pokrok v této problematice. Tato smlouva pouze zmiňuje vyšší akceschopnost v zájmu kvality života a dotýká se oblastí jako je změna klimatu, energetické politiky a veřejného zdraví. V březnu 2007 Rada aktualizovala své cíle. Přidala se k dříve navrhovaným cílům Komise, kterých má být dosaženo do roku 2020 – EU

---

<sup>42</sup> KRUŽÍKOVÁ, Eva – HLAVÁČEK, Jiří: c. d., s. 192.

<sup>43</sup> VANDEVEER, Stacy D. – CARMIN, Jo Ann: *EU Environmental Policy and the Challenges of Eastern Enlargement*. In: JORDAN, Andrew (ed.): *Environmental Policy in the European Union*. Londýn, Earthscan 2005, s. 279-281.

<sup>44</sup> BOMBERG, Elizabeth: *Policy learning in an enlarged European Union: environmental NGOs and new policy instruments*. *Journal of European Public Policy*, 14, 2007, č. 2, s. 248. (www.informaworld.com)

sníží emise skleníkových plynů ve srovnání s rokem 1990 o 30 %. Pokud se nepřipojí ostatní země, plánuje snížit emise skleníkových plynů do roku 2020 o 20 %. Podíl obnovitelné energie by měl stoupnout na 20 %.<sup>45</sup> Na summitu v Bruselu v březnu 2008 se jednalo o snížení emisí skleníkových plynů a systému nákupu emisních povolenek, avšak rozhodnutí bylo odloženo. V současnosti se podařilo integrovat životní prostředí do dalších sektorů: ničení životního prostředí může narušovat ochranu lidských práv, právo na život, osobní bezpečnost, zdraví, soukromí a rodinný život, a kulturu.<sup>46</sup>

### **2.3 Principy, formulace a přijímání politiky životního prostředí EU**

Většina kroků které EU učinila v politice životního prostředí byla spíše improvizací než záměrným plánem. Zákonným základem jsou zakládající a další smlouvy jako primární pravidla, dále regulace, směrnice a rozhodnutí jako sekundární pravidla a doporučení a názory. Existuje 14 principů vyplývajících ze smluv, které shrnuji v Tabulce 2 (některé již dnes nejsou obecnými cíly). Například, integrační princip může hrát tři odlišné role v mezinárodním a evropském právu životního prostředí. Může sloužit jako cíl, který vyzdvihuje a inspiruje specifické environmentální zákony. Může být použit jako nástroj k povzbuzení Společenství a jiných mezinárodních institucí k plnění norem mezinárodního práva. A může být samostatný normativní princip.<sup>47</sup> Jako problematický se ukázal princip subsidiarity zavedený Maastrichtskou smlouvou, který

---

<sup>45</sup> KULESSA, Margareta E.: *Setting Efficient EU Climate Policy Targets: Mission Possible?*. *Intereconomics*, 42, 2007, č. 2, s. 64-65.

<sup>46</sup> COLLINS, Lynda: *Environmental Rights for the Future? Intergenerational Equity in the EU*. *Review of European Community and International Environmental Law*, 16, 2007, č. 3, s. 321.

<sup>47</sup> NOLLKAEMPER, André: *Three Conceptions of the Integration Principle in International Environmental Law*. In: LENSCHOW, Andrea (ed.): *Environmental Policy Integration*. Londýn, Earthscan 2002, s. 31.

způsoboval zmatek v aplikaci environmentální legislativy. Následně po Maastrichtu, Jaques Delors využil subsidiarity k obhajobě zahrnutí EU do záležitostí „vysoké“ politiky za to, že nechal členským státům očividně více národní témata jako je životní prostředí.

Tabulka 2: Principy politiky životního prostředí

Znečišťovatel platí – těžko se uplatňuje v praxi
Udržitelný rozvoj
Vysoká úroveň ochrany – těžko vymahatelný
Prevence
Zásah u zdroje znečištění
Integrace – do ostatních oblastí
Vícerychlostní přístup
Zahrnutí vědeckých a technických dat
Výpočet užitku a nákladů
Subsidiarita
Mezinárodní přístup
Zabezpečení
Proporcionalita
Obezřetnost

Zdroj: McCORMICK, John: *Environmental Policy in the European Union*. New York, Palgrave 2001, Archiv Autora.

Nicméně se brzy ukázalo, že environmentální politika byla jednou z mála oblastí, kde veřejnost aktivně podporovala větší zapojení EU (přes 70 % obyvatel EU). Konvenčně se principu subsidiarity rozumí tak, že rozhodnutí politického systému budou přeneseny na nižší úroveň odpovědnou za efektivní provedení. To dává předpoklad pro decentralizaci. V důsledku to znamená, že fungování politik by nemělo být vykonáváno EU, pokud není EU více efektivní v provádění politik než členské státy samotné.<sup>48</sup> Avšak na lokální úrovni je environmentální právo často neefektivní kvůli špatné implementaci. Například Francie, Řecko a Itálie trpělo na úrovni lokálních vlád nadměrnou fragmentací a z té plynulo, že mnoho malých jednotek bylo přetíženo prováděním environmentálních

<sup>48</sup> JORDAN, Andrew – JEPPESEN, Tim: *EU Environmental policy: adapting to the principle of subsidiarity?*. *European environment*, 10, 2000, č. 2, s. 66.

povinností. Ve Velké Británii ve spojitosti s politikou zacházení s odpady některé zdroje naznačují, že 40 % místních autorit trpělo vážným implementačním deficitem, 70 % přiznávalo implementační selhání. Vliv na tyto chabé výsledky implementace mají špatně dostupné regulační zdroje ve formě personálu, odborných znalostí a financí.<sup>49</sup> Problematické také bývalo přesměrovávání centrálně nastavených cílů. Pro zlepšení tohoto stavu se jevílo jako vhodné vytvoření systému spolupráce mezi lokálními vládami a Komisí, při které by se lokální vlády mohly vyjadřovat k předkládaným regulacím. Nakonec však byla environmentální legislativa zrevidována a pouze nevýznamné aspekty byly ponechány v kompetenci členských států.

U přijímání nových předpisů životního prostředí je nutné dosáhnout shody mezi klíčovými institucionálními aktéry (Komise, Rada, Parlament a Soudní dvůr) a důležitými zájmovými skupinami.<sup>50</sup> Odpovědnost za tvorbu environmentální politiky se v Evropě v pozoruhodné šíři přesunula na úroveň EU. Uvážíme-li, že spousta opatření EU směřuje k vyrovnávání mezi členskými státy a k dosažení harmonizace národních politik, lze očekávat dalekosáhlé sblížování politiky životního prostředí, avšak existuje několik domácích specifických faktorů, které harmonizaci negativně ovlivňují. Jedním z významných faktorů je byrokracie.<sup>51</sup>

Odlišujeme tři ideál-typy vzorců vládnutí: (1) předepisující vládnutí založené na plnění zákonných pravidel EU národními „implementátory“ – národní

---

<sup>49</sup> FLYNN, Brendan: *Is local truly better? Some reflections on sharing environmental policy between local governments and the EU*. European environment, 10, 2000, č. 2, s. 75-77.

<sup>50</sup> WEALE, Albert: *Environmental Rules and Rule-Making in the European Union*. In: JORDAN, Andrew (ed.): *Environmental policy in the European Union*. Londýn, Earthscan 2005, s. 125.

<sup>51</sup> KNILL, Christoph – LENSCHOW, Andrea: *Compliance, communication and competition: patterns of EU environmental policy making and their impact on policy convergence*. European environment, 15, 2005, č. 2, s.114-115.

byrokracie čelí dvěma výzvám na adaptaci, a to politickým a organizačním, jimž se snaží vyhovět, zatímco minimalizuje náklady institucionální adaptace; (2) komunikativní vládnutí založené na výměně informací mezi regulačními agenty napříč národními úrovněmi a zákonným a institucionálním rámcem EU – cílem je podnícení výměny informací a vzájemného učení mezi tvůrci národních politik, rozvoj a propagace nových regulačních modelů a koncepcí; (3) soutěživé vládnutí založené na soutěži mezi národními administrativními systémy k dosažení požadavků EU – tlak na institucionální přizpůsobení vychází z potřeby přepracování národního nastavení, proto aby posílil efektivnost dosažení určitých politicky definovaných cílů ve srovnání s výkonností ostatních členských států.<sup>52</sup> Je patrné, že politika životního prostředí EU prozatím sleduje především vzorce předepisujícího vládnutí. To se projevuje v implementačním deficitu, avšak ani ostatní dva způsoby vládnutí nelze považovat za všelék.

Při formulaci environmentální politiky EU nastaví Evropská rada cíle, Komise potom vytváří návrhy zákonů a politik. Komise také dohlíží prostřednictvím úředníků jednotlivých členských států na implementaci přijaté legislativy. Rada ministrů životního prostředí a Evropský parlament mohou doplnit obsah a rozhodují o přijetí či zamítnutí zákona. Evropský soudní dvůr (ESD) ověřuje, zda nové zákony korespondují se smlouvami. Jak jsem již zmínil, na implementaci dohlíží Komise, což ji nutí spolupracovat s národními vládami a environmentálními agenturami, avšak implementace je vůbec nejslabší částí procesu. „Implementace a uplatňování environmentální legislativy má poněkud složitou historii. Přitom výroční zprávy o monitorování aplikace práva Společenství ukazují

---

<sup>52</sup> Tamtéž, s. 115-123.

na relativně dobré výsledky legislativního převodu do práva členských států. Praktická implementace je však již méně působivá.<sup>53</sup> Regulační politika EU dává ústřední roli byrokraciím v odpovědnosti za implementaci.

Přestože národní byrokracie mohou být zapojeny do formulace evropských politik, environmentální politika EU často představuje výzvy pro národní aktéry. Při nedodržení termínu implementace se může případ dostat až k ESD. V environmentální oblasti bývá problematické schvalování v Evropském parlamentu (EP). Dříve vysmívaný jako bezmocná „mluvírna“, je dnes EP legislativním partnerem Rady díky proceduře spolurozhodování, která se používá pro přijímání většiny legislativy v oblasti životního prostředí.<sup>54</sup> Výbor pro životní prostředí je jedním z největších v EP a je zodpovědný za vypracovávání pravidelných zpráv o životním prostředí. I po přijetí smlouvy z Nice zůstalo několik nedostatků v moci EP v důležitých oblastech životního prostředí (fiskální oblast, plánování krajiny). EP je také omezen v mezinárodním jednání, v oblasti spravedlnosti a kontroly implementace. EP má malé pravomoci v prosazování svých záměrů do důležitých procesů životního prostředí. Již od přijetí JEA nemůže v Radě ministrů blokovat legislativu jeden stát, díky zavedení hlasování kvalifikovanou většinou.

Zodpovědnost za implementaci pak leží na členských státech a má tři kroky – nejdříve musí být zákon EU převeden do národní legislativy, poté se musí prakticky implementovat (výsledky praktické implementace musí být ověřitelné) a následně se pozoruje efekt každého zákona. V tomto ohledu jsou regulace méně problematické než

---

<sup>53</sup> JECH, Karel – DLOUHÝ, Jiří: *Průvodce ochránce životního prostředí Evropskou unií*. Praha, Ministerstvo zahraničních věcí České republiky, 2000, s. 43.

<sup>54</sup> BURNS, Charlotte: *The European Parliament: The European Union's Environmental Champion?*. In: JORDAN, Andrew (ed.): *Environmental Policy in the European Union*. Londýn, Earthscan 2005, s. 87.

směrnice, neboť se mohou přímo aplikovat a nemusí být přenášeny do národní legislativy. Problémem je, že objem environmentální legislativy roste mnohem rychleji, než samotné environmentální Generální ředitelství Evropské komise, což mělo za následek nedostatek zaměstnanců potřebných pro monitorování implementace. Dalším problémem je neexistence environmentálního inspektorátu, proto se musí Komise spoléhat pouze na stížnosti. Politika životního prostředí EU je navíc testem pro širší kontext evropské integrace. Aspekty, které svědčí ve prospěch tohoto tvrzení, je především charakter oblasti životního prostředí. Velké množství problémů životního prostředí je přeshraničních či mezinárodních, také je úzce napojeno na efekty vnitřního trhu a je významným tématem v politice EU.

Tato kapitola slouží k pochopení jak dlouhodobý a objemný byl proces vývoje politiky životního prostředí. Tím poukazují na to, jak složité bylo přejímání legislativy v nově přistupujících zemích. Pro celkový přehled v této problematice také uvádím priority a principy oblasti životního prostředí.

### 3. Česká republika a politika životního prostředí

#### 3.1 ČR a příprava na vstup do EU

Izolace Československa po roce 1948 poznamenala i tvář politiky životního prostředí. Z odlišného vnímání životního prostředí a jinak rozvrstvené většinové společnosti, ve srovnání se západní Evropou, vznikaly i různé omyly politiky životního prostředí po roce 1989.<sup>55</sup> „Před rokem 1989 patřilo Československo k evropským zemím, jejichž životní prostředí (ovzduší, vody, půdy, lesy aj.) bylo nejvíce postiženo. Tehdejší vedení země prosazovalo jednostranně orientovaný ekonomický rozvoj (rozvíjení těžkého průmyslu, těžbu uhlí, výstavbu uhelných elektráren aj.) bez ohledu na životní prostředí. Jeden z největších dluhů a největší břemeno, jež minulý režim zanechal, se týká právě poškozeného životního prostředí. Přitom náprava tohoto stavu je investičně a finančně nesmírně nákladná.“<sup>56</sup>

Úsilí o vstup do EU znamenalo, že ČR musela srovnat krok s ostatními členskými státy. Tato nutnost plyne z přesahu životního prostředí přes hranice a také rovného postavení podnikatelů v různých zemích EU. Proto se ČR snažila vyrovnat s ekologickým břemenem z minulosti a při změnách v této oblasti vycházela z legislativy EU. Tím se ČR zařadila mezi státy, které kvalitu života a jeho ekologickou náplň stavějí na přední místo.<sup>57</sup> Pavel Pečínka člení praktickou environmentální politiku v České republice po listopadu 1989 do čtyř fází. Úsek 1989-1992 lze charakterizovat jako „zakladatelské“ období, roky 1992-1998 jako fází „implementační“, periodu 1998-2004 před začleněním ČR do Evropské unie jako období „předvstupní“

---

<sup>55</sup> PEČÍNKA, Pavel: *Odstíny české zelené politiky po roce 1989*. Politologický časopis, 12, 2005, č. 4, s. 471.

<sup>56</sup> HAD, Miloslav – STACH, Stanislav – URBAN, Luděk: *Česká republika v Evropské unii Členství, přínosy, výzvy*. Praha, Linde 2006, s. 80.

<sup>57</sup> Tamtéž, s. 81.

a fázi po roce 2004 jako období „evropské“.<sup>58</sup> V prvním období šlo především o tvorbu nových zákonů a přineslo veřejný zájem o životní prostředí. Druhé období si kladlo za cíl uvést novou legislativu do praxe. Ve třetím období, které bylo již pod silným vlivem nadcházejícího vstupu ČR do EU šlo o naše zapojení do EU. V současné době, kdy jsme již členové EU jde o harmonizaci a sladování environmentální politiky ČR a EU.

Předáním žádosti o členství v EU v lednu 1996 bylo zahájeno období přidružování ČR k EU, což vedlo k procesu přejímání environmentální legislativy EU do legislativy ČR. Oblast životního prostředí patří k nejnáročnějším vzhledem k rozsahu předpisů a složité implementaci. V roce 1998 bylo zahájeno bilaterální vyjednávání mezi EU a ČR. V ČR tím začal proces přijímání plně slučitelné legislativy životního prostředí, při kterém se zohledňovalo přijímání nové legislativy v EU a její novelizace. Na ministerstvu životního prostředí byla vytvořena sekce zahraničních vazeb a v roce 1999 pak odbor evropské integrace, který napomáhal vytvářet podmínky pro podporu při vyjednávání v oblasti životního prostředí.<sup>59</sup> Tento odbor komunikoval s ostatními resorty a zájmovými skupinami především v letech 1999-2002.

V prosinci 2002 byly v Kodani uzavřeny podmínky přistoupení ČR do EU a životní prostředí bylo obsahem 22. kapitoly. Aby se ČR stala plnohodnotným členem EU, musela splnit přibližně 300 směrnic, nařízení a rozhodnutí (například: snížení emisí do vody a ovzduší, nakládání s nebezpečnými látkami, požadavky na kvalitu výrobků, ochrana přírodního bohatství). Při tomto jednání byla dohodnuta tři odkladná přechodná období, a to pro směrnici

---

<sup>58</sup> PEČÍNKA, Pavel: c. d., s. 475.

<sup>59</sup> *Česká republika a politika životního prostředí*. In: Euroskop.cz, <http://www.euroskop.cz/40533/119237/clanek/evropska-politika-ochrany-zivotniho-prostredi/ceska-republika-a-politika-zivotniho-prostredi/> (20. 3. 2008)

o obalech a obalových odpadech (do konce roku 2005), směrnici o čištění městských odpadních vod (do konce roku 2010) a pro směrnici o omezení emisí znečišťujících látek (do konce roku 2007). Dodatečně bylo vyjednáno přechodné období na části směrnice o odpadu z elektrických a elektronických zařízení (do konce roku 2008). Do konce roku 2010 se tak u nás neuplatní požadavek, aby měly obce o velikosti 2–10 tisíc obyvatel vlastní čističku odpadních vod. Cílem je rozložit finanční náklady na vybudování do delšího časového úseku.<sup>60</sup>

Takto nízký počet odkladných přechodných období se dá pokládat za úspěch v oblasti ochrany životního prostředí v průběhu 90. let. Poté se ČR musela zaměřit na implementaci a prosazování environmentální legislativy EU. Pro tento účel byl vypracován implementační plán, který byl schválen vládou v červenci 2000. Zahrnoval všechny oblasti environmentální legislativy EU. ČR však kromě sladění legislativy musela rovněž přikročit k praktickému naplňování této legislativy. Strategické dokumenty Ministerstva životního prostředí ČR i Evropské unie indikují, že na splnění environmentálních požadavků EU bude v ČR nutné vynaložit do roku 2010 cca 300 mld. Kč, z toho nejvíce na oblast ochrany vod.<sup>61</sup> Na ochranu životního prostředí měla ČR možnost v tomto období čerpat z programů Phare, ISPA a SAPARD. Po vstupu do EU získala ČR možnost čerpat finanční prostředky na environmentální projekty ze strukturálních fondů a z fondu soudržnosti. V roce 2002 se ČR stala členem Evropské agentury pro životní prostředí (*European Environmental Agency*), která se zabývá sběrem a zpracováním dat o

---

<sup>60</sup> ŠLOSARČÍK, Ivo: *Přechodná období jako nástroj flexibility při rozšiřování Evropské unie*. Mezinárodní vztahy, 39, 2004, č. 1, s. 65.

<sup>61</sup> *Podmínky přistoupení České republiky k EU uzavřené na kodaňském summitu EU v prosinci roku 2002, Kapitola 22: Životní prostředí*. In: Euroskop.cz, <http://www.euroskop.cz/40416/clanek/> (27. 2. 2008)

životním prostředí, což usnadňuje volbu opatření a poskytuje informace pro veřejnost v oblasti životního prostředí.

Při rozšíření EU v květnu 2004 čekalo staré i nové členské státy a také instituce množství výzev. V EU navíc panovaly obavy, že toto rozšíření ovlivní rozhodovací dynamiku politiky životního prostředí, tím že bude posílen tábor tzv. „loudalů“ (*laggards* – země které brzdí rozvoj environmentální politiky).<sup>62</sup> I přes dosažený pokrok v environmentální politice ve střední a východní Evropě od roku 1989 musely tyto země pokračovat v implementaci norem. Zatímco přijetí zákonů a regulací EU proběhlo relativně rychle, pokrok v implementaci a vymáhání práva byl mnohem obtížnější a v některých případech zůstal nekompletní. Výzvou pro přistupující země, a tím pádem i ČR, byl rozvoj a udržení administrativních kapacit, reakce na konfliktní priority vycházející z institucí EU a rozvoj občanské společnosti.<sup>63</sup>

### **3.2 Státní politika životního prostředí ČR**

V této části popíšu jednotlivé politiky životního prostředí. Jedná se o dokumenty, které určují cíle ČR v daných obdobích. Vývoj Státní politiky životního prostředí České republiky (SPŽP ČR) byl podřízen nutnosti plnit podmínky vstupu do EU. Za tímto účelem byly vydány dvě aktualizace této politiky – první v roce 2001 a druhá v roce 2004, která je zpracována pro období 2004-2010. Společnými body obou programů jsou zlepšení kvality životního prostředí, principy udržitelného rozvoje, integrace životního prostředí do ostatních sektorů a rozvoj environmentálního vzdělávání.

---

<sup>62</sup> SKJAERSETH, Jon B. – WETTESTAD, Jorgen: *Is EU Enlargement Bad for Environmental Policy? Confronting Gloomy Expectations with Evidence*. *International Environment Agreements*, 7, 2007, č. 3, s. 264. ([www.springerlink.com](http://www.springerlink.com))

<sup>63</sup> VANDEVEER, Stacy D. – CARMIN, Jo Ann: c. d., s. 279-282.

### 3.2.1 Státní politika životního prostředí 2001

SPŽP ČR byla základním strategickým dokumentem pro řešení environmentálních problémů v ČR. V daném období bylo nutné sladit specifické priority a požadavky souvisejícími s nadcházejícím vstupem našeho státu do EU. Proto existovala přímá souvislost SPŽP ČR s Národním programem přípravy na členství v EU, s Aproximační strategií pro oblast životního prostředí, implementačními plány i Státním programem ochrany přírody a krajiny České republiky.<sup>64</sup> Tento dokument byl jedním z podkladů pro Národní strategii udržitelného rozvoje ČR, kterou měla ČR vypracovat po helsinském summitu Evropské rady.

Podle SPŽP ČR bylo nezbytné docílit zlepšení kvality životního prostředí jako celku i jeho složek: uplatnit princip udržitelného rozvoje, prosazovat hlediska životního prostředí v ostatních sektorech, také v environmentálním vzdělávání, výchově, osvětě a dosáhnout jejich provázanosti. Dále bylo nutné aplikovat ekonomická hlediska a přístupy ve všech záměrech a cílech ochrany životního prostředí. K dosažení udržitelného rozvoje bylo podle SPŽP ČR zapotřebí implementace environmentálních hledisek, posílení existujících opatření a vývoj opatření nových. SPŽP ČR se proto zaměřovala na zvýšení efektivnosti, ekonomické aspekty ochrany životního prostředí, na prevenci, inovaci technologických postupů a na větší uplatňování dobrovolných a ekonomických nástrojů. Zdůrazňována byla potřeba hodnocení vlivů na životní prostředí a monitorování jeho stavu. Důležitým bodem byla reforma veřejné správy a spolupráce s veřejností. SPŽP ČR vyžadovala informační otevřenost ve spolupráci s podnikatelskou sférou, občany, nevládními organizacemi a mezi resorty.

---

<sup>64</sup> *Státní politika životního prostředí*. Praha, Ministerstvo životního prostředí 2001, s. 6.

V oblasti závazků plynoucích z přípravy vstupu ČR do EU byla zmiňována jako součást předvstupní strategie harmonizace a implementace environmentální legislativy EU, plnění Národního programu přípravy ČR na přijetí do EU, realizace projektů v rámci programu Phare, vytváření soustavy Natura 2000 (soustava chráněných území evropského významu), přizpůsobení administrativního a institucionálního zázemí, převzetí metod vymáhání práva. Dalšími úkoly bylo zlepšení parametrů kvality životního prostředí, zlepšení datové a informační základny, zprovoznění funkčního jednotného informačního systému, lepší zapojení soukromého sektoru a veřejnosti, posílení investic, rozvoj spolupráce s Evropskou agenturou životního prostředí, implementace směrnice o integrované prevenci a omezování znečištění.

Podrobnější upřesnění těchto opatření přineslo důsledné prověření právní úpravy a připravenosti České republiky v oblasti životního prostředí v porovnání s právem Evropských společenství (tzv. *screening*). Tehdejší aktuální stav poukázal na rozsáhlé úkoly v oblasti životního prostředí, které ČR musela řešit v souvislosti se vstupem do EU.<sup>65</sup> ČR potřebovala zkvalitnit a posílit státní správu k prosazování nových úprav ochrany životního prostředí. Důležitá role také připadala regionálním samosprávám, nevládním organizacím, odborné i širší veřejnosti.

### **3.2.2 Státní politika životního prostředí 2004-2010**

Tento dokument je založen na zkušenosti získané implementací dřívějších národních strategických dokumentů v oblasti životního prostředí (Státní politika životního prostředí 2001) a úkolů formulovaných v Šestém environmentálním akčním programu. Aktualizovaná SPŽP

---

<sup>65</sup> *Tamtéž*, s.13.

ČR z roku 2004 má vést k dosažení zlepšení kvality životního prostředí jako celku i v jeho částech; implementaci principů udržitelného rozvoje a pokračování integrace environmentálních aspektů do resortních politik; zlepšení ekonomické efektivity a k společenskému akceptování environmentálních programů, projektů a aktivit.

Priority aktualizované SPŽP ČR jsou kompatibilní s Šestým environmentálním akčním plánem – ochranou přírody, krajiny a biologické rozmanitosti; udržitelným využíváním přírodních zdrojů, ochranou vody a ochranou proti záplavám, optimalizací toků materiálů a zacházení s odpadem; redukcí ničení životního prostředí lidskou aktivitou, zlepšením environmentálních standardů pro kvalitu lidského života; ochranou klimatického systému a prevencí znečištění vzduchu. SPŽP ČR je základní dokument pro další sektory a regionální politiky z pohledu životního prostředí. „Zatímco předchozí environmentální politiky byly založeny na politických a ekonomických změnách, které se objevily v 90. letech a zaměřovaly se na napravování škod způsobených především v 70. a 80. letech, tato aktualizace bere v potaz fakt, že se v roce 2004 ČR stala členským státem EU. Proto se tento dokument zaměřuje hlavně na budoucnost, ale i přesto zůstává nezbytný stupeň kontinuity s předešlým SPŽP.“<sup>66</sup>

V rámci příprav na vstup do EU se uskutečnily během let 1999-2003 významné změny v národní legislativě, kterými byla do národního práva přenesena evropská legislativa. Významnou změnou bylo také nové územněsprávní uspořádání, které vedlo k přesunům kompetencí na nově vzniklé kraje. Existující legislativa EU se v těchto letech jevila málo efektivní v mnoha oblastech

---

<sup>66</sup> *Státní politika životního prostředí*. Praha, Ministerstvo životního prostředí 2004, s. 7.

a často byla kritizována nedokončená implementace a nedostatečné vymáhání v některých členských zemích. V takovýchto případech může Evropská komise začít disciplinární akci pro neúspěšné plnění zákonů ES, procedurou řízení o porušení Smlouvy, která může vést k finanční pokutě pro členský stát. Již datem vstupu se tato procedura mohla začít uplatňovat i na ČR.

Důraz v této SPŽP ČR je především kladen na udržitelný rozvoj a jeho aspekty. „Udržitelný rozvoj má tři dimenze – ekonomickou, sociální a environmentální – a je odpovědí na nové podmínky současného světa, kde je udržitelným rozvojem rozuměno rozvoj, který pokrývá potřeby současné generace bez toho, aby kompromitoval budoucí generace a nepoškozoval ostatní národy.“<sup>67</sup> Nástroji realizace SPŽP ČR jsou: zvyšování povědomí veřejnosti o otázkách životního prostředí, environmentální vzdělávání, výchova a osvěta; právní nástroje; ekonomické nástroje; dobrovolné nástroje; informační nástroje; nástroje strategického plánování; nástroje zapojování veřejnosti; výzkum a vývoj; mezinárodní spolupráce; institucionální nástroje.

### **3.3 Strategie vlády ČR v rámci EU na léta 2004-2013**

Hlavním cílem této strategie je definovat působení a činnost ČR v daném období tak, aby ČR v rámci EU postupovala při prosazování svých zájmů efektivně. Tato strategie definuje obecné cíle, ale také se zaměřuje na priority jednotlivých sektorů, a to i v oblasti životního prostředí. „V rámci sektorových priorit v oblasti životního prostředí bude ČR prosazovat: (1) ochranu klimatického systému Země a ovzduší, (2) ochranu krajiny, vod, půdy a nerostného bohatství, (3) komplexní management

---

<sup>67</sup> Tamtéž, s. 9.

chemických látek a přípravků a (4) udržitelnou spotřebu a výrobu.“<sup>68</sup>

Tato strategie počítá s průběžnými aktualizacemi a v podstatě sleduje priority Šestého environmentálního akčního programu EU, částečně následuje cíle Státní politiky životního prostředí. Výhodou tohoto dokumentu je, že shrnuje dosavadní vývoj a pozice ČR v daných oblastech této strategie, podává jasné odůvodnění plnění daných cílů a přidává i doprovodné cíle. Celkově je tento dokument lépe srozumitelný pro širokou veřejnost, což přispívá k lepší informovanosti veřejnosti – ta je jedním z cílů všech koncepcí a strategií EU i ČR.

Z výše popisovaných programů a strategií ČR lze usoudit, že ČR vyvíjela a nadále vyvíjí velké úsilí k dosažení požadavků, které na ni klade EU. Programy ČR se blíží, či dokonce vycházejí z programů EU v oblasti životního prostředí a z tohoto pohledu se sbližování environmentálních legislativ ČR a EU ukazuje jako úspěšné. Avšak nelze činit závěry pouze ze srovnání strategií a programů, neboť realita samotného procesu může být odlišná, na což nám pomohou odpovědět následující kapitoly. Tato kapitola nám poskytuje ucelený obraz o životním prostředí ČR v předvstupním období a také v období po vstupu ČR do EU. Zabývá se také jednotlivými environmentálními programy ČR, z nichž je patrný vliv EU na celou tuto oblast.

---

<sup>68</sup> ŠAFRÁNKOVÁ, Veronika: *Strategie vlády České republiky v rámci EU na léta 2004- 2013*. Praha, Ministerstvo životního prostředí 2004, s. 1.

## 4. Transpozice a implementace

Účelem této kapitoly je poskytnout vysvětlení pojmů transpozice a implementace, upozornit na problémy těchto jevů, seznámit s teoriemi a popsat systém kontroly implementace v ČR. Také upozorňuje na důsledky neplnění těchto povinností.

Efektivní implementace je definována jako stav, kdy formální transpozice a praktická aplikace nadnárodních měřítek na domácí úroveň koresponduje s cíli definovanými v evropské legislativě.<sup>69</sup> Procedura implementace má tudíž dvě fáze. První je proces transpozice do národní legislativy, druhá je skutečná implementace ve smyslu uvedení do praxe například policií, úřady a soudy. Členské státy jsou povinny vyhovět právu EU. Proto musí tyto státy přijmout, kontrolovat a vymáhat správnou aplikaci legislativy EU na svém území. Selhání v plnění těchto povinností může vést procesům řízení o porušení Smlouvy u ESD.<sup>70</sup>

Transpozice je klíčovou etapou, v procesu kdy se evropská směrnice stává platným zákonem na národní úrovni. Je to komplexní proces skládající se z několika etap. Jedná se o interakce mezi nadnárodními a národními úředníky, včetně představitelů ministerstev a agentur. V tomto procesu usilují zmiňovaní aktéři o přijetí nových norem do legislativy členských států. Nejdůležitějšími aspekty transpozice jsou včasnost a správnost. Národní aktéři transpozice (úředníci a politici) se musí během dané lhůty dohodnout na tom, jak implementovat politiku, aby vyhověla právu EU. Transpozice připravuje podmínky pro účinnou implementaci politiky EU. Většina členských států má obtíže s transpozicí, což je jeden z dlouhodobých

---

<sup>69</sup> KNILL, Christoph: c. d., s. 17.

<sup>70</sup> KAEDING, Michael: *In Search of Better Quality of EU Regulations for Prompt Transposition: The Brussels Perspective*. European Law Journal, 14, 2008, č. 5, s. 584.

problémů EU. Důvodem vzniku těchto problémů, je odlišnost domácích norem a směrnic EU.<sup>71</sup> Transpozice je povinná a pokud stát danou legislativu nepřenesl vytváří nejistotu a podryvá tím legitimitu legislativy EU. Evropská komise se pokouší dosáhnout efektivnější transpozice častějším hodnocením účinku, procesy legislativních konzultací a poskytováním doporučení ke zlepšení koordinace transpozice. Je však nutné podotknout, že transpozice a implementace nikdy nebude jednoduchá.

Zatímco Evropská unie prokázala že je velmi efektivní ve formulaci politik, implementace tohoto množství legislativy bylo dlouhou dobu zanedbávané téma. Deficit implementace politiky životního prostředí je nyní předmětem politické debaty. Implementace je moment, kdy se záměry znění zákona stanou realitou. Vzhledem k tomu, že každá politika může být hodnocena až při uplatnění v praxi, je evropská integrace závislá na efektivní implementaci. Implementace politik EU je obtížnější než implementace konvenčních národních politik. Je ovlivněna heterogenitou prostoru, ve kterém se implementace odehrává, a rozdíly ve strukturách národních administrativ.<sup>72</sup>

Dalším argumentem je mezinárodní charakter politik EU. Na rozdíl od konvenční implementace národních politik je implementace norem EU dvou-úrovňový proces. Evropské politiky jsou nejprve přeneseny do legislativy členských států a teprve potom uvedeny do praxe národními administrativami, což dvojnásobně ohrožuje efektivnost implementace. Navíc má EU slabé zákonné nástroje vymáhání legislativy. Existuje několik důvodů zpoždění implementace. Jde o zákonné a politicko-administrativní

---

<sup>71</sup> DIMITRAKOPOULOS, Dionyssi: *The Transposition of EU Law: Post-Decisional Politics and Institutional Autonomy*. European Law Journal, 7, 2001, č.4, s. 433.

<sup>72</sup> GLACHANT, Matthieu: *The need for adaptability in EU environmental policy design and implementation*. European Environment, 11, 2001, č. 5, s. 240-241.

důvody, problematiku vhodnosti daných politik (*goodness-of-fit*), nebo za zpoždění mohou národní politiky.<sup>73</sup> Teorie implementace zdůrazňuje tři typy faktorů, které ji ovlivňují: institucionální – harmonizace a koordinace činnosti institucí zahrnutých v implementaci; politické – podpora cílové skupiny, podpora politických propagátorů programu; věcné – specifika politického mandátu, pochopení problematiky.

Volba nástrojů implementace je na rozhodnutí vlád členských států. Je třeba vybrat mezi primárními a sekundárními legislativními nástroji. Pokud se vláda rozhodne provést transpozici směrnice se schválením parlamentu, může očekávat několik překážek či obtíží. Tyto překážky se liší v jednotlivých zemích a také podle sektorů. Jsou jimi například: počet účastníků v procesu schvalování s možností vetovat směrnici, síla podpory vlády, počet koaličních partnerů ve vládě, zajímavost sektoru pro lobby.

Úspěch implementace není pouze závislý na charakteru a obsahu politiky, ale také na preferencích, schopnostech a zdrojích podřízených administrativních aktérů vykonávajících praktické vymáhání, stejně jako sociálních aktérů, kterým je politika určena.<sup>74</sup> Problémy může způsobovat i státní uspořádání, jako například v Belgii. Reformami v letech 1980, 1988 a 1993 zde byly kompetence v oblasti environmentální politiky přeneseny z federální na regionální úroveň. Belgické regiony se staly kompetentní ve většině aktivit životního prostředí, ale některé oblasti zůstaly v kompetenci federální. Tato horizontální distribuce kompetencí pak způsobila, že

---

<sup>73</sup> KAEDING, Michael: c. d., s. 587-588.

<sup>74</sup> KNILL, Christoph: c. d., s. 18.

regionální i federální ministerstvo podnikalo kroky ve stejné věci.<sup>75</sup>

Existují také alternativy k vymáhání implementace. Jako jeden z nových přístupů prosazovaným procedurálním právem je politické učení (*policy learning*). Zlepšování implementace politickým učením je nepřímé. Je určeno k povzbuzení nespécifikované institucionální změny, která by umožnila lepší adaptaci a flexibilitu. Nabízí zvětšení implementačních kapacit národních administrativ, ne však ve smyslu formálních kapacit (zdroje, personál, rozpočtové a zákonné síly), ale spíše schopnosti porozumění procesu a zacházení s informacemi – tzv. „měkčí část“ administrativních kapacit. Stejně tak nabízí prohlubování institucionální změny hodnot, názorů, preferencí a priorit těch co implementují a cílových skupin.<sup>76</sup>

#### **4.1 Kontrola implementace v ČR**

Pro to, aby byl systém funkční, je potřeba kontrolovat implementaci a vymáhání legislativy v členských státech. V oblasti životního prostředí je naprostá většina případů špatné aplikace legislativy zjišťována na základě stížností fyzických či právnických osob. Na území ČR se inspekcí a řešením stížností zabývá Česká inspekce životního prostředí (ČIŽP). ČIŽP je odborný orgán státní správy, který je pověřen dozorem nad respektováním zákonných norem v oblasti životního prostředí. Dohlíží rovněž na dodržování závazných rozhodnutí správních orgánů v oblasti životního prostředí.<sup>77</sup> ČIŽP byla zřízena Ministerstvem životního prostředí ČR v roce 1991. Hlavní náplní její činnosti jsou kontroly, šetření a revize na

---

<sup>75</sup> BURSENS, Peter – GEERAERTS, Kristof: *EU Environmental Policy-Making in Belgium: Who Keeps the Gate?*. Journal of European Integration, 2006, č.2, s. 165. ([www.informaworld.com](http://www.informaworld.com))

<sup>76</sup> FLYNN, Brendan – KROGER, Laura: *Can policy learning really improve implementation? Evidence from Irish responses to the water framework directive*. European Environment, 13, 2003, č. 3, s. 150-151.

<sup>77</sup> *Kdo jsme Česká inspekce životního prostředí*. In: [www.cizp.cz](http://www.cizp.cz), [http://www.cizp.cz/\(n2e4me552gc5s4imx0ah5smm\)/default.aspx?ido=50&sh=218893499](http://www.cizp.cz/(n2e4me552gc5s4imx0ah5smm)/default.aspx?ido=50&sh=218893499) (1. 3. 2008)

konkrétních místech a při zjištění porušování legislativy oblasti životního prostředí zpravidla následuje správní řízení, buď sankční (pokuta), nebo nápravné. Další činnosti jsou dozor nad dodržováním právních předpisů na ochranu životního prostředí, provádění inspekcí – kontrol, kontrola obchodu s ohroženými druhy rostlin a živočichů, řešení starých ekologických zátěží, řeší podněty občanů i právnických osob, poskytuje informace, vypracovává stanoviska pro jiné orgány, spolupracuje s inspekčními orgány zemí EU. ČIŽP řeší případy stížností sama, nebo případy předává vyšším orgánům.

Pro zlepšení systému kontroly implementace byla založena Síť Evropské unie pro implementaci a vymáhání enviromentálního práva – IMPEL. Je to neformální síť orgánů členských států, kandidátských zemích a Norska. „Cílem je vytvořit nezbytný podnět v Evropském společenství k pokroku v zajištění efektivnější aplikace legislativy životního prostředí. Podporuje výměnu informací a zkušeností a rozvoj legislativy životního prostředí s důrazem na environmentální legislativu Společenství. Poskytuje rámec pro tvůrce zákonů, inspektory životního prostředí a úředníky zabývající se vymáháním práva k výměně idejí a povzbuzuje k rozvoji struktur pro vymáhání a nejlepší praxi.“<sup>78</sup> IMPEL se zaměřuje na posilování kapacit, na minimální kritéria pro inspekce životního prostředí a již zmiňovanou výměnu informací a zkušeností o implementaci a vymáhání existující evropské legislativy životního prostředí. V ČR spolupracuje se sítí IMPEL od 1. ledna 2003 ČIŽP. Před rokem 2003 spolupracovala ČIŽP s dceřinou sítí pro kandidátské země tzv. AC-IMPEL.

---

<sup>78</sup> *The European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law (IMPEL)*. In: ec.europa.eu, <http://ec.europa.eu/environment/impel/introduction.htm> (1. 3. 2008)

V rámci mé práce bylo nutné tyto termíny definovat, vzhledem k tomu, že se v následující kapitole budu zabývat hodnocením těchto procesů.

## **5. Hodnocení EU vývoje politiky životního prostředí ČR**

Tuto část práce rozdělují na období od roku 1998 po vstup ČR do EU (2004) a na období po vstupu ČR po rok 2007. Důvod proč se zaměřuji na časový úsek od roku 1998 po rok 2007 jsou pravidelné zprávy EU o stavu příprav ČR na vstup, které EU vydávala od konce roku 1998 až do našeho vstupu do EU. A v období po vstupu do EU využívám pravidelných zpráv o stavu životního prostředí EU, které se vždy zabývají předešlým rokem. V těchto pravidelných zprávách vydávaných Evropskou komisí zkoumám aspekty transpozice a implementace legislativy životního prostředí EU do národní legislativy ČR a především hodnocení úspěšnosti ČR v této otázce ze strany EU.

První zkoumané období do vstupu ČR do EU v roce 2004 bylo ve znamení přejímání velkého množství legislativy za velmi krátkou dobu. Období po vstupu bylo co do počtu přenášené legislativy poněkud klidnější, ale vzhledem k aktuálnosti problematiky životního prostředí bylo také značně náročné na transpozici a implementaci. Tato kapitola je stěžejní pro ověřování hypotézy, a proto se soustředím především na nedostatky, které EU vytýkala ČR. Tyto nedostatky budu v následující kapitole srovnávat a případy řízení o porušení Smlouvy proti ČR.

### **5.1 Období od roku 1998-2004**

V Agendě 2000 se Komise zavázala pravidelně informovat Evropskou radu o tom, jaký pokrok v přípravách na členství učinila každá z kandidátských zemí. První zprávu slíbila předložit na konci roku 1998. Tato a následující zprávy se týkaly vztahů mezi ČR a EU (zvláště v rámci evropských smluv), analyzovaly situaci politických podmínek určených Evropskou radou (demokracie, právo,

lidská práva), hodnotily stav a vyhlídky v oblasti ekonomiky a možnosti ČR v plnění povinností nutných pro čleství (*acquis*).<sup>79</sup>

Samotná zpráva z roku 1998 informovala o formálním zahájení přístupového procesu setkáním ministrů zahraničí patnácti členských států EU a desíti ministrů střední a východní Evropy a také Kypru a Malty, které se konalo 30. března 1998. V březnu téhož roku představila ČR první verzi Národního programu pro přijetí *acquis* (*National Programme for the Adoption of the Acquis – NPAA*), který detailně popisoval potřebné kroky k dosažení cílů daných přístupovým partnerstvím. V oblasti životního prostředí zpráva uváděla, že od roku 1997 přijal Parlament ČR tyto důležité části legislativy: zákon o dovozu a vývozu ohrožených druhů, dva rámcové zákony o zacházení s opadem a jadernými látkami, zákon o právu na informovanost o environmentálních záležitostech a zákon o chemických látkách a preparátech. Doplněny byly oblasti zacházení s vodou a odpady.<sup>80</sup> Nedostatky byly v zacházení s odpady, kvalitě vody, průmyslovém znečištění, financování, udělování pokut a v jaderném sektoru.

Podle zprávy z roku 1999 zůstala legislativa nedostačující v mnoha důležitých oblastech a také zpráva upozornila na krátkodobé priority: pokračování transpozice legislativního rámce, vytvoření programů sbližování a implementačních strategií souvisejících s jednotlivými zákony a následné zahájení těchto programů a strategií. V dubnu 1999 vláda schválila novou Státní politiku životního prostředí, která kladla větší důraz na integraci aspektů životního prostředí do ostatních politik a implementaci principu udržitelného rozvoje, což byly

---

<sup>79</sup> 1998 Regular Report from the Commission on Czech Republic's Progress Towards Accession. Brusel, Evropská komise 1998, s. 4-5.

<sup>80</sup> Tamtéž, s. 30.

priority Pátého environmentálního akčního programu EU. V oblasti ochrany vody byly přijaty některé parametry hodnocení kvality vody a byl zaveden nový princip „znečišťovatel platí“.

V zacházení s odpady byla přijata legislativa o vratných produktech a obalech. Došlo ke snížení emisí, což zlepšilo kvalitu ovzduší. Byly přijaty a implementovány zákony o chemických látkách a preparátech a jaderné ochraně. Navíc byla ratifikována konvence o zacházení s radioaktivním odpadem. Nedostatečná byla implementace *acquis* v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí. Nebyl zaznamenán pokrok v rámcových legislativách týkající se vody a odpadů. Nedostatky byly v oblasti integrované prevence a kontroly znečištění, řízení hluku, ochraně přírody a to hlavně v ochraně ptactva a přírodních stanovišť. EU požadovala vypracovat plán financování implementace, který ČR nedokončila, a bylo potřeba věnovat pozornost posílení administrativních kapacit.<sup>81</sup>

V roce 2000 ČR dosáhla pokroku oproti roku 1999 v transpozici environmentálních *acquis*, avšak důležitá rámcová legislativa se neustále připravovala. Byl připraven a schválen plán implementace směrnic, ale nadále nedošlo k transpozici směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí. Kvalita ovzduší se zlepšovala díky snižování emisí, ale bylo potřeba transpozice a vymahatelnosti rámcové legislativy i v této oblasti. Byl přijat dodatek k Basilejské konvenci o kontrole přeshraničního pohybu a nakládání s nebezpečným odpadem.<sup>82</sup> Oblast kvality vody zaznamenala omezený posun v transpozici rámcové legislativy, byly specifikovány indikátory a hodnoty znečištění vody a schválen byl zákon o veřejném zdraví a

---

<sup>81</sup> 1999 Regular Report from the Commission on Czech Republic's Progress Towards Accession. Brusel, Evropská komise 1999, s. 49-50.

<sup>82</sup> 2000 Regular Report from the Commission on Czech Republic's Progress Towards Accession. Brusel, Evropská komise 2000, s. 82-83.

dodatek zákona o potravinách a tabákových výrobcích, který se vztahuje ke standardům kvality vody pro produkci jídla.

Vstoupil v platnost zákon o prevenci velkých průmyslových havárií, avšak stále bylo potřeba doplnit legislativu prevence a kontroly průmyslového znečištění, a také určit, které administrativní struktury budou zodpovědné za tuto oblast. Dobře pokračovala transpozice v oblasti chemikálií a geneticky modifikovaných organismů (GMO). Pokroku bylo dosaženo v oblasti řízení hluku (důkladnější kontrola). Úspěchem bylo navýšení počtu zaměstnanců na Ministerstvu životního prostředí a Inspektorátu životního prostředí (na ministerstvu 36 zaměstnanců a na inspektorátu 76 zaměstnanců).

Nadále problematická byla transpozice rámcové legislativy v oblastech vody, ovzduší, zacházení s odpady, ochrany přírody a odvětvích napojených na průmysl. Mezery byly v ekonomických nástrojích, implementaci a vymáhání zákonů. Celkově byla transpozice v sektorech chemikálií a GMO, jaderné bezpečnosti, ochrany před radiací a hlukem přibližně v polovině procesu. Jedné třetiny celkové transpozice dosahovala kontrola průmyslového znečištění. Ochrana přírody a zacházení s odpady byla v jedné pětině. Ochrana ovzduší byla v jedné desetině transpozice a nejhůře na tom byla oblast ochrany vody. Z toho důvodu EU požadovala zlepšení financování legislativy týkající se vody, ovzduší a zacházení s odpady. Měla být zlepšena technická infrastruktura implementace. Bylo potřeba vyvinout institucionální mechanismy ke značení a kontrole chemikálií a GMO, změny měly nastat v implementaci směrnic týkajících se průmyslu a obavy EU

se týkaly kvality administrativních kapacit a reformy administrativy.<sup>83</sup>

Pravidelná zpráva z roku 2001 uvádí, že ČR učinila pokrok v přenosu environmentálních *acquis* a v posilování administrativních kapacit. V roce 2001 byl vládou ČR prezentován aktualizovaný Národní program pro přijetí *acquis* (NPAA) a důležitým krokem bylo vytvoření nové Státní politiky životního prostředí. Hlavní rozvoj znamenalo přijetí zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.<sup>84</sup> Další důležité kroky byly učiněny v oblasti kvality ovzduší, kvality vody a zacházení s odpadem (strategie investic v těchto oblastech). Došlo k posílení administrativy (38 zaměstnanců na Ministerstvu životního prostředí) a bylo vytvořeno 14 nových krajů (leden 2001). Proto musely být přeneseny některé kompetence na regiony. Posílen byl Český inspektorát životního prostředí (okolo 60 nových inspektorů), v jehož kompetenci je vymáhání zákonů životního prostředí. Úředníků přibylo také na Státním úřadu pro jadernou bezpečnost (13 nových zaměstnanců). Podle zprávy ČR dosáhla dobrého legislativního pokroku, ale nedostatky se objevovaly v oblasti ochrany přírody, kontroly průmyslového znečištění a v sekundární legislativě zabývající se implementací a mírou vymahatelnosti legislativy.

ČR měla vyvinout strategii investic, pokračovat v integraci životního prostředí do ostatních sektorů, zlepšit a posílit spolupráci a koordinaci mezi jednotlivými částmi exekutivy, protože nedostatek jasného přidělení kompetencí a překrývání kompetencí omezoval administrativní kapacitu. Tento problém byl prohlouben vytvořením krajů (vznikly nové krajské úřady, což ještě

---

<sup>83</sup> Tamtéž, s. 83-84.

<sup>84</sup> 2001 Regular Report on the Czech Republic's Progress Towards Accession. Brusel, Evropská komise 2001, s. 83.

zhoršilo koordinaci). Zpráva ČR ukládala vytvořit integrovaný systém emisních povolenek (existoval, ale chyběl v něm integrovaný postup) a vylepšit celkovou technickou infrastrukturu pro implementaci legislativy životního prostředí – sběr dat a monitorování (především oblast vody). I přes rostoucí počet inspektorů Českého inspektorátu životního prostředí bylo třeba posílit administrativní kapacity a navýšit počet a hodnotu udělovaných pokut, protože byla příliš nízká na to, aby odrazovala od porušování pravidel.

Ve zprávě z roku 2002 Komise uvádí, že ČR pokračovala v přenosu a implementaci environmentálních *acquis*. Znovu byla posílena administrativa (26 zaměstnanců na inspektorátu).<sup>85</sup> Od minulé pravidelné zprávy ČR ratifikovala Kjótský protokol, byly přijaty další zákony týkající se ochrany ovzduší, sekundární legislativy v oblastech vody a zacházení s odpadem, zákon o kontrole průmyslového znečištění, sekundární legislativa v oblasti chemikálií a GMO. V tomto roce byl přijat národní plán implementace, legislativa o radioaktivním odpadu a byly podniknuty kroky pro rozvoj administrativních kapacit. I když ČR pokročila v procesu sjednocování národní legislativy s legislativou EU, bylo třeba dokončit transpozici posuzování vlivů na životní prostředí, zacházení s odpadem, průmyslového znečišťování, kvality vody, ochrany přírody, zákonů o chemických látkách a GMO.

Dále bylo potřeba zlepšit oblast školení zaměstnanců státní správy a zvýšit počet nižších úředníků, připravit další program redukce emisí, sjednotit monitorovací systém kvality vody a pokračovat v integraci životního prostředí do ostatních sektorů. Bylo nutné věnovat pozornost zlepšení

---

<sup>85</sup> 2002 Regular report on the Czech Republic's Progress Towards Accession. Brusel, Evropská komise 2002, s. 104.

kvality regionálních zaměstnanců (na národní úrovni byla dobrá kvalita), vylepšení spolupráce v sektoru vody, potřebě navýšení počtu zaměstnanců na regionální úrovni, definování kompetencí a vylepšení monitorovacího systému. Systém inspekcí byl hodnocen dobře, jen bylo potřeba lépe definovat kompetence regionálních inspekcí a znovu se opakoval problém s nízkými pokutami, které neodrazovaly od porušování legislativy.<sup>86</sup>

Rok 2003 byl poslední možností jak zhodnotit připravenost ČR a doporučit, co ještě zlepšit a dokončit před plánovaným vstupem do EU v květnu 2004. ČR musela během relativně krátké doby přijmout a implementovat řadu *acquis*.<sup>87</sup> Dosažení těchto cílů vyžadovalo významné investice, ale také přineslo podstatné výhody pro veřejné zdraví a další aspekty. Podmínkou pro aplikaci a vymahatelnost environmentálních *acquis* byla silná a dobře vybavená administrativa na všech úrovních. V horizontální legislativě musela být dotažena implementace nových drobných úprav a bylo potřeba určit kompetentní autority. V oblasti ochrany ovzduší chyběly v roce 2003 jen drobné dodatky, bylo nutné přijmout plány EU ohledně této oblasti a zvýšit míru monitorování. V sektoru zacházení s odpady bylo třeba přijmout *acquis* o obalových odpadech a dopravních prostředcích po uplynutí doby životnosti.

Měla být posílena spolupráce mezi Centrem pro řízení zacházení s odpady a ministerstvem. V oblasti kvality vody bylo potřeba dokončit část legislativy o vodě na koupání, zlepšit monitorování a koordinaci postupu zahrnutých úřadů a také měl být dokončen program o nebezpečných substancích. Sektor ochrany přírody byl zpožděn ve svém postupu, proto bylo nutné implementovat *acquis* o ochraně

---

<sup>86</sup> Tamtéž, s. 105-106.

<sup>87</sup> *Comprehensive Monitoring Report on the Czech republic's Preparations for Membership*. Brusel, Evropská komise 2003, s. 41.

přírody a ohrožených druhů, administrativa potřebovala lépe vybavit a měl být vylepšen proces konzultací. V oblasti průmyslového znečištění bylo nezbytné posílit systém integrované prevence a kontroly znečištění včetně vymáhání dodržování norem. V oblasti GMO bylo potřeba dokončit problematiku úniku GMO do přírody. Ostatní oblasti již byly téměř v souladu s *acquis*. ČR musela do vstupu do EU dokončit a odstranit všechny nedostatky a posílit kapacitu administrativy i vzhledem k procesu konzultací.

Hodnocení Evropské komise z roku 2004 se zabývalo vývojem v oblasti životního prostředí v celém předvstupním období. Kontext environmentální politiky se v daném období podstatně rozvinul přijetím strategie udržitelného rozvoje, na půdě EU i národních států. Dalšími aspekty tohoto rozvoje bylo spuštění Šestého environmentálního akčního programu, světový Summit o udržitelném rozvoji v Johannesburgu, došlo také k změnám v širším nastavení politik a rozšířením EU o deset nových států. Vliv na politiku životního prostředí měla bezpochyby i debata o budoucnosti Evropy, ekonomické zpomalení a zvýšením bezpečnostních obav.<sup>88</sup>

Ve spojení s rozšířením o nové země a jeho vlivu na politiku životního prostředí bylo potřeba překonat institucionální a finanční problémy implementace a vymáhání přijaté legislativy. Navíc existovaly obavy, že zlepšení životní úrovně a infrastruktury v přistupujících zemích může zvýšit tlak na životní prostředí. Prioritou EU nadále zůstávalo zajištění správné implementace environmentální legislativy. Přistupující země se za období desíti let před vstupem významně přiblížily dosažení standardů EU, v průměru bylo přeneseno 90 % *acquis*.

---

<sup>88</sup> 2003 *Environment Policy Review*. Brusel, Evropská komise 2004, s. 4.

ČR se v některých sektorech přiblížila úplnému přenosu legislativy. Zároveň byly učiněny důležité kroky v posílení kapacity administrativy. Větší pozornost bylo potřeba věnovat problematickým oblastem legislativy jako Natura 2000, zacházení s odpadem a průmyslovému znečištění. Podle dané zprávy se stav životního prostředí v přistupujících státech zlepšoval a prioritami do dalších let bylo budování administrativních kapacit, zlepšení financování a integrace do ostatních sektorů, která byla zanedbávána zaměřením na implementaci. Po vstupu bylo nutné očekávat zvýšené požadavky na administrativu v oblasti životního prostředí. Šlo především o monitorování, inspekce, vydávání povolenek a sběr dat. Obtíže také přetrvávaly při koordinaci spolupráce mezi sektory. Pozitivní bylo zvyšování počtu lidských zdrojů určených na implementaci environmentální legislativy. K jejich vyškolení byly vytvořeny výměnné programy úředníků z členských zemí a posilovány byly i inspekční úřady.

## **5.2 Období od roku 2004-2007**

V tomto období již byla ČR zahrnuta do souhrnné zprávy o vývoji politiky životního prostředí celé EU. Hodnocení politiky v oblasti životního prostředí za rok 2004 dávalo informace o vývoji této oblasti a poskytovalo odhad údajů pro rok nadcházející. Za rok 2004 se EU rozšířila o nové členy, proběhly debaty o strategii udržitelného rozvoje, životním prostředí a konkurenceschopnosti, prosadil se akční plán pro environmentální technologie, uskutečnily se přípravy na obchodování s emisemi po roce 2012. Také byla vedena jednání o tématických strategiích pro rok 2005 a vyvíjelo se úsilí k naplnění cílů zabránění snižování biologické rozmanitosti. Důležitým tématem daného roku byl dopad politiky životního prostředí na

pracovní místa a konkurenceschopnost. Nová zjištění stále častěji potvrzovala, že politika v oblasti životního prostředí a ekologické inovace může posílit ekonomický růst a zachovat či vytvářet pracovní místa, čímž přispívá ke konkurenceschopnosti a zaměstnanosti. Světový trh s environmentálním zbožím a službami rostl a odhad za rok 2003 činí přes 500 miliard eur.<sup>89</sup>

Dále hodnocení popisuje vývoj a trendy ve třech prioritních oblastech – změny klimatu, biologické rozmanitosti a životního prostředí a zdraví. Jako první byla uvedena nutnost, aby členské státy plně provedly právní předpisy EU v oblasti životního prostředí – což mířilo na nové členské státy. „Případy týkající se životního prostředí tvoří třetinu neuzavřených případů spojených s neprováděním práva EU v EU25.“<sup>90</sup> Hlavními problémovými oblastmi byly zacházení s odpady, kvalita vody, ochrana přírody a posuzování vlivu na životní prostředí. Komise se proto snažila o sestavení akčního plánu pro zlepšení této situace a u nových předpisů se snažila předvídat obtíže a přizpůsobit právní předpisy tak, aby nebylo tak obtížné je implementovat (zjednodušit předpisy). Bylo třeba vyvinout transparentnější systém pro informace o životním prostředí.

V hodnocení roku 2005 byl tento rok označován jako rok výzev a byl určován třemi okruhy událostí – (1) kroky v boji proti změně klimatu (Kjótský protokol vstupuje v platnost), (2) přijetím pěti tématických strategií do ledna 2006 byly položeny základy pro další etapu politiky životního prostředí, (3) strategie udržitelného rozvoje EU vytyčila nový rámec zdůrazněním úlohy životního prostředí v oblasti růstu, konkurenceschopnosti a zaměstnanosti. V hodnocení bylo poukázáno na to, že oblast životního prostředí EU čelila problémům, které plynuly z modelů

---

<sup>89</sup> *Hodnocení politiky v oblasti životního prostředí za rok 2004*. Brusel, Evropská komise 2005, s. 3.

<sup>90</sup> *Tamtéž*, s. 8.

neudržitelné spotřeby a výroby, což bránilo dalšímu zlepšení. „To se odrazilo v přijetí 24 integrovaných pokynů, které Komisi a členským státům poskytují návod na zaměření jejich programů reformy a prosazují ekologickou inovaci a lepší právní úpravu v oblasti životního prostředí.“<sup>91</sup>

Komise se zasadila o zlepšení přístupu k údajům o životním prostředí, o zlepšení jejich kvality a o snížení administrativních nákladů. Komise též podnikla kroky k zefektivnění postupu v případech protiprávního jednání sloučením několika případů takového jednání, což mělo mít za důsledek lepší provádění a větší hospodárnost. V tomto trendu bylo v plánu pokračovat i v následujícím roce. V hodnocení roku 2005 byly vyzdvihovány vazby mezi ekonomikou a životním prostředím. Jako naléhavý úkol bylo označováno zachování biologické rozmanitosti, kde bylo potřeba zlepšit integraci politiky a informovanost. Za nedostatečnou byla označena rychlost změn v oblasti využívání přírodních zdrojů.

„V roce 2006 byl sjednocen dlouhodobý rámec politiky EU v oblasti životního prostředí přijetím revidované strategie pro udržitelný rozvoj a nařízení REACH (registrace, hodnocení a autorizace při nakládání s chemickými látkami). Toto nařízení se těšilo pevné podpoře obyvatelstva, přičemž 72 % občanů se vyslovovalo ve prospěch dalších rozhodnutí o ochraně životního prostředí na úrovni EU.“<sup>92</sup> Pro rok 2006 byly hlavní tři okruhy událostí. Prvním okruhem byly obavy o dodávky energií, což vedlo k potřebě integrované energetické politiky EU. Druhým okruhem bylo vypracování sdělení a akčního plánu pro oblast biologické rozmanitosti, třetím bylo přijetí

---

<sup>91</sup> *Hodnocení politiky v oblasti životního prostředí za rok 2005*. Brusel, Evropská komise 2006, s. 2.

<sup>92</sup> *Hodnocení politiky v oblasti životního prostředí za rok 2006*. Brusel, Evropská komise 2007, s. 2.

tématických strategií o městském prostředí, ochraně půdy a pesticidech.

EU se nadále zabývala změnami klimatu – vznikla dohoda, o snížení spotřeby energií do roku 2020 o 20 % a snížení emisí, dále EU zopakovala potřebu zastavit ztrátu biologické rozmanitosti, v oblasti životního prostředí a zdraví přezkoumávala informační a monitorovací systém, v oblasti právní úpravy politiky životního prostředí pokračovala Komise v roce 2006 v revizi, která měla vést ke zjednodušení této úpravy. V roce 2007 měla Komise v plánu zahájit debatu o přizpůsobení EU účinkům změny klimatu. Byl kladen důraz na spolupráci s mezinárodními partnery v oblasti životního prostředí.

V roce 2007 došlo v politice životního prostředí EU k zásadním změnám. Hlavní závazky v rámci Šestého environmentálního akčního programu pro životní prostředí na období 2002–2012 byly splněny, jak vyplývá z jeho přezkoumání v polovině období, poté bylo nutné dalšího soustředěného úsilí při jeho provádění<sup>93</sup>. Na mezinárodním poli si EU držela pozici leadera v oblasti ochrany životního prostředí, což se ukázalo i při konferenci o změnách klimatu na Bali, kde bylo dosaženo významného pokroku v několika oblastech. V roce 2007 začala fungovat Evropská agentura pro chemické látky. EU nadále pokračovala v integraci politiky životního prostředí do ostatních oblastí politiky, měla za cíl snižovat emise, ale také zdůrazňovala nutnost zohledňovat hospodářské a sociální aspekty v politice životního prostředí. V ČR bylo předloženo několik důležitých legislativních návrhů, například: návrh zákona prevence ekologických škod a návrh dodatku zákona o posuzování vlivu na životní prostředí (k vyřešení případu řízení o porušení Smlouvy).

---

<sup>93</sup> *Hodnocení politiky v oblasti životního prostředí za rok 2007*. Brusel, Evropská komise 2008, s. 2.

Také byla přijata legislativa určující minimální podíl biopaliv v pohonných hmotách a Evropská komise zahájila proceduru řízení o porušení Smlouvy za nedostatečné označení Oblastí zvláštní ochrany ptactva (SPA – *Special Protection areas*).<sup>94</sup>

Tato kapitola poskytuje podrobný přehled hodnocení úspěšnosti ČR z pohledu EU v transpozici a implementaci legislativy životního prostředí a to v období před vstupem a také po vstupu ČR do EU. V období před vstupem jsou hodnocení zaměřena přímo na ČR a proto jsou podrobnější. To je důvod proč jsou pravidelné zprávy EU z tohoto období stěžejní pro ověřování hypotézy této práce. Avšak pro úplnost hodnocení jsem do této kapitoly zařadil i období po vstupu ČR do EU. Tato pasáž vychází z již zmiňovaných pravidelných zpráv, které hodnotí úspěchy ČR v oblasti životního prostředí a především nedostatky, které měla ČR zlepšit. V pravidelných zprávách se nedostatky v některých oblastech často opakují, jako například: kvalita ovzduší, kvalita vody, zacházení s odpady, posuzování vlivů na životní prostředí, financování, ochrana přírody (přírodních stanovišť, ptactva), kontrola průmyslového znečištění a posílení administrativních kapacit. Celý seznam nedostatků vytýkaných EU uvádím v Příloze.

---

<sup>94</sup> 2007 *Environment Policy Review*. Brusel, Evropská komise 2008, s. 56.

## 6. Řízení o porušení Smlouvy

V této kapitole poskytnu definici procesu řízení o porušení Smlouvy a stručně poukáži na roli ESD v tomto procesu. V podkapitole o ČR se budu zabývat procesy řízení o porušení Smlouvy vedených proti ČR a především budu ověřovat hypotézu srovnáním jednotlivých procedur řízení o porušení Smlouvy se seznamem nedostatků vytýkaných ČR v pravidelných zprávách EU.

Mezi hlavní úkoly Evropské komise patří iniciování a rozvoj práva v EU, jeho implementace a vymáhání dodržování práva v členských zemích. Jestliže se členský stát dopustí jednání, které je v rozporu s právem EU, je Komisí zahájena procedura řízení o porušení Smlouvy. Tato procedura má za cíl dosáhnout toho, aby členský stát dostal svým povinnostem. „Podle článku 226 Smlouvy o založení ES informuje Evropská komise o zahájení řízení o porušení Smlouvy dotyčný členský stát zasláním dopisu (*Letter of Formal Notice*) a umožní tomuto státu podat ve lhůtě dvou měsíců vysvětlení.“<sup>95</sup> Pokud Komise usoudí, že i nadále stát neplní své povinnosti, zašle tomuto členskému státu poslední písemné varování (tzv. odůvodněné stanovisko). Členský stát dostane obvykle lhůtu dvou měsíců, aby vyhověl danému stanovisku. Pokud se tak v dané lhůtě nestane, předkládá Evropská komise předmětný problém ESD.

Účelem řízení o porušení před Komisí (tzv. předběžné řízení) je možnost mimosoudního urovnání sporu a odstranění protiprávního stavu. Efekt předběžných řízení bývá často větší než efekt procedury řízení o porušení Smlouvy. Řízení před ESD je pak poslední možností, jak zajistit nápravu daného problému. Pokud ESD zjistí, že

---

<sup>95</sup> *Evropská komise podnikla právní kroky proti členským státům EU pro porušování povinností v oblasti životního prostředí.* In: [www.env.cz](http://www.env.cz), [http://www.env.cz/AIS/web-pub.nsf/\\$pid/MZPKZF96QWWP](http://www.env.cz/AIS/web-pub.nsf/$pid/MZPKZF96QWWP) (27. 2. 2008)

členský stát neplní ani jeho rozsudek, má právo uložit členskému státu pokutu i penále. Výše pokuty závisí na délce doby, po kterou členský stát neplnil povinnosti vyplývající z práva, závažnosti porušení a tzv. národním faktoru (ekonomických a politických okolnostech případu). Průměrná doba řízení o porušení Smlouvy před Evropskou komisí je dva roky, před ESD dvorem také dva roky, celkem tedy uplynou v průměru tři až čtyři roky do rozhodnutí ESD.

V současné době EU usiluje o urychlení implementace a procesů řízení o porušení Smlouvy. Je možné rozlišit tři skupiny případů porušení povinností plynoucích z komunitárního práva: případy tzv. nekomunikace členského státu s EU (nedostatečná transpozice směrnice či nedostatečná notifikace transponujících opatření); případy tzv. nesouladu vnitrostátního práva členského státu s komunitárním právem (nepřesná transpozice směrnice, nekompletní transpozice); případy špatné aplikace komunitárního práva (většina případů, zjišťována na základě stížností fyzických či právnických osob). Životní prostředí je tradičně oblastí s vysokým počtem případů řízení o porušení Smlouvy (tvoří asi jednu čtvrtinu všech případů).

Hlavními faktory způsobující nedostatky v implementaci jsou: nedostatečné množství prostředků vynaložených na implementaci, nedostatek lidských zdrojů, nedostatek politické vůle vypořádat se s dlouhodobými tématy, složitost implementace některých environmentálních směrnic, finanční nákladnost legislativy životního prostředí, přesah do ostatních sektorů (to přitahuje pozornost, a proto je větší pravděpodobnost, že se případ dostane až před Komisi). Ke zlepšení by měl přispět vývoj nových pracovních metod s členskými státy; neformální síť EU pro implementaci a vymáhání environmentálních zákonů IMPEL; vzdělávací dokumenty,

semináře a školení; efektivní zpravodajství z členských států; finanční podpora implementace ze strany EU; větší informovanost; alternativa k řízení o porušení Smlouvy.

Rozhodnutí ESD mají významný dopad na vývoj politiky životního prostředí. ESD zastává aktivní roli při interpretaci zákonů EU a propagaci politik. Povaha environmentálních témat řešených ESD se měnila. Můžeme rozlišit dvě fáze. První fáze trvala do roku 1987, kdy vstoupil v účinnost JEA, který dal politikám životního prostředí zákonný základ v Římských smlouvách. Avšak již na konci 70. let zahájil ESD řízení za porušení Smlouvy v oblasti životního prostředí proti několika zemím. Tímto krokem ESD začala tato problematika spadat do sféry vlivu Společenství, i když to nebylo uvedeno ve Smlouvách (podobně jako lidská práva a vnější vztahy).<sup>96</sup>

To však sebou neslo spory o legitimitu environmentálních opatření z pohledu Smluv, kterými se musel ESD zabývat. Ve druhé fázi bylo a nadále je úkolem ESD zajistit jednotnost interpretace a aplikace smluv. Jde o „sporné“ procedury, které mohou být iniciovány institucemi Společenství, členskými státy a soukromými osobami. A procedury „kooperativní“, při kterých ESD spolupracuje s národními soudy členských států (předběžná vyjádření).<sup>97</sup> Nejčastěji uplatňovanou procedurou ESD je již zmiňované řízení o porušení Smlouvy. „Role Evropského soudního dvora v procesu evropské integrace bývá někdy podceňována, ovšem byla to právě tato instituce, jež se zasloužila o prosazení evropského práva přímo v členských státech a učinila z národních soudů, agenty při jeho

---

<sup>96</sup> KOPPEN, Ida J.: *The role of the European Court of Justice*. In: JORDAN, Andrew (ed.): *Environmental Policy in the European Union*. Londýn, Earthscan 2005, s. 73.

<sup>97</sup> Tamtéž, s. 67-68.

aplikaci, kteří navíc následovali výklad podaný Soudním dvorem.“<sup>98</sup>

### **6.1 Řízení o porušení Smlouvy proti ČR v oblasti životního prostředí**

V této části mé práce porovnám nedostatky v implementaci a transpozici získaných z pravidelných zpráv Evropské komise s procesy řízení o porušení Smlouvy vedených proti ČR (či procesů započatých), čímž ověřuji hypotézu. Zmíněné procesy probíhají až od vstupu ČR do EU a hodlám je srovnávat především s nedostatky období před vstupem. Je nutné také podotknout, že v tomto srovnání jde především o jednotlivé oblasti nedostatků zmiňovaných v pravidelných zprávách jejich srovnání s podrobným zněním směrnic v případech řízení o porušení Smlouvy. Seznam řízení o porušení Smlouvy přikládám v Tabulce 3. a v Příloze 1. můžete nalézt oblasti nedostatků v hodnocení ČR.

Od vstupu České republiky do EU zahájila Evropská komise proti ČR v oblasti životního prostředí celkem 35 řízení o porušení Smlouvy. V současnosti běží 12 řízení, tj. 23 bylo zastaveno. Z 12 běžících řízení se aktuálně šest řízení nachází ve fázi formálního upozornění a šest ve fázi odůvodněného stanoviska. Jedno z běžících řízení je tzv. nenotifikační, tzn. je vedeno z důvodu nepřijetí transpozičního předpisu v transpoziční lhůtě. Zbývající řízení jsou tzv. věcná, což znamená že jsou vedena buď z důvodů chybné nebo nedostatečné transpozice, nebo z důvodů chybné praktické implementace. V oblasti související s životním prostředím byla již podána jedna žaloba, která vedla k zahájení řízení proti ČR před ESD. Jednalo se o řízení vedené proti ČR z důvodů opožděné

---

<sup>98</sup> SMEKAL, Hubert: *Europeanizace práva*. In: DANČÁK, Břetislav – FIALA, Petr – HLOUŠEK, Vít (eds.): *Evropeizace Nové téma politologického výzkumu*. Brno, Mezinárodní politologický ústav 2005, s. 347.

transpozice směrnice 2002/49/ES o hodnocení a řízení hluku ve venkovním prostředí. Řízení před ESD však bylo zastaveno, protože Komise, poté co ČR splnila svou povinnost a transponovala, vzala žalobu zpět.<sup>99</sup>

Největší část případů se týká špatné transpozice, což je poměrně překvapivé, neboť aplikace do praxe (implementace) se jeví jako obtížnější. Při srovnání údajů týkajících se řízení o porušení Smlouvy s hodnocením pravidelných zpráv a hlavně problematických oblastí v nich zmiňovaných, docházím k závěru, že většina oblastí, které později vedly procesům řízení o porušení Smlouvy, byla v hodnoceních uváděna a ČR na ně byla upozorňována. Výjimky tvoří velmi specifické případy – směrnice o podmínkách udělování a užívání povolení k vyhledávání, průzkumu a těžbě uhlovodíků; směrnice o omezení používání některých nebezpečných látek v elektrických a elektronických zařízeních; směrnice, kterou se mění směrnice Rady o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek; směrnice o obsahu síry v lodních palivech. Ostatní případy lze zahrnout do oblastí zmiňovaných v pravidelných zprávách. Proto je nutné hledat příčiny procesů řízení o porušení Smlouvy jinde než v hodnocení Evropské komise. Proto docházím k závěru, že se hypotéza nepotvrdila.

---

<sup>99</sup> Ministerstvo zahraničních věcí ČR

Tabulka 3.: Řízení o porušení Smlouvy započaté a vedené proti ČR

Číslo případu	Věc
2004/0599	netranspozice směrnice 2002/49/ES o hodnocení a řízení hluku ve venkovním prostředí
2004/4545	nesprávná implementace směrnice 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť – Slavíkovy ostrovy
2004/5056	nesprávná implementace směrnice 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť a směrnice 79/409/EHS o ochraně volně žijících ptáků – Boubín
2004/0518	neprovedení notifikace - směrnice týkající se klasifikace, balení a označování nebezpečných látek
2004/0581	neprovedení notifikace - směrnice o spalování odpadů
2004/0604	neprovedení notifikace - směrnice o omezení používání některých nebezpečných látek v elektrických a elektronických zařízeních
2004/0605	neprovedení notifikace - směrnice o odpadu z elektrických a elektronických zařízení
2004/0618	neprovedení notifikace - směrnice o vytvoření systému obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů
2004/0624	neprovedení notifikace - směrnice o odpadu z elektrických a elektronických zařízení
2004/055	neprovedení notifikace - směrnice o podmínkách udělování a užívání povolení k vyhledávání, průzkumu a těžbě uhlovodíků
2005/0561	netranspozice směrnice 2003/35/ES směrnice o integrované prevenci a omezování znečištění
2005/0564	netranspozice směrnice 2003/105/ES směrnice, kterou se mění směrnice Rady 96/82/ES o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek
2005/0749	netranspozice směrnice 2004/12/ES, kterou se mění směrnice 94/62/ES o obalech a obalových odpadech
2005/0920	netranspozice směrnice 2004/42/ES o omezování emisí těkavých organických látek vznikajících při používání organických rozpouštědel v některých barvách a lacích a produktech pro opravy nátěru vozidel
2005/0921	netranspozice směrnice 2004/73/ES, kterou se přizpůsobuje technickému pokroku směrnice Rady 67/548/EHS o sblížení právních a správních předpisů týkajících se klasifikace, balení a označování nebezpečných látek
2005/2110	nesprávná transpozice směrnice 96/61/ES o integrované prevenci a omezování znečištění
2005/2235	nesprávná implementace směrnice 96/59/ES o odstraňování polychlorovaných bifenylů a polychlorovaných terfenylů (PCB/PCT)
2005/4146	nesprávná implementace směrnice 79/409/EHS o ochraně volně žijících ptáků – Heřmanský stav
2005/4547	nesprávná implementace směrnice 79/409/EHS o ochraně volně žijících ptáků – Komárov
2005/4700	nesprávná implementace směrnice 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť – seznam navržených lokalit významných pro Společenství
2006/2130	nesprávná transpozice směrnice 79/409/EHS o ochraně volně žijících

	ptáků
2006/2143	nesprávná transpozice směrnice 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť
2006/2271	údajná chybná transpozice - směrnice o EIA (posuzování vlivů na životní prostředí) ve znění změn provedených směrnicí 97/11/ES a 2003/35/ES
2006/2335	nesprávná implementace - směrnice o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů
petice u EP 2006	kvalita ovzduší v německé oblasti Krušných hor - směrnice o integrované prevenci a směrnice o boji proti znečištění ovzduší z prům. zařízení
pre-226 2006	údajná chybná implementace - směrnice o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek ve znění směrnice 2003/105/ES
2006/2478	Směrnice 1999/31/ES o skládkách odpadů (FU – chybná transpozice)
2007/0730	Směrnice 2005/33/ES, kterou se mění směrnice 1999/32/ES, pokud jde o obsah síry v lodních palivech (OS – nenotifikační)
2007/2022	Směrnice Seveso – prevence závažných havárií (OS - chybná transpozice)
2007/2168	Směrnice 96/82/ES o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek (FU – chybná transpozice)
2007/2193	Směrnice 79/409/EHS o ochraně volně žijících ptáků (OS – chybná implementace)
2007/2219	Směrnice 79/409/EHS o ochraně volně žijících ptáků (FU – chybná implementace)
2007/2332	Směrnice 90/219/EHS o uzavřeném nakládání s geneticky modifikovanými mikroorganismy (FU – chybná transpozice)
2007/2485	Směrnicí 2001/42/ES SEA – posuzování vlivů na životní prostředí (FU - chybná transpozice)
2007/2234	Směrnice 2000/60/ES o vodách (FU - chybná transpozice)

Zdroj: Ministerstvo životního prostředí, Ministerstvo zahraničních věcí, Archiv autora.

## **Závěr**

Ve své práci jsem se rozhodl zpracovat a analyzovat problematiku transpozice a implementace legislativy životního prostředí EU do legislativy ČR. V ČR zatím zpracování této problematiky není příliš široké, proto pro mě bylo výzvou se pokusit dané téma zpracovat. Teoretický pohled poskytuje kapitola evropeizace a tato práce má přispět praktickému výzkumu této oblasti. Je další částí do mozaiky případových studií, který postupně poskytne ucelený pohled na danou problematiku. Aby čtenář proniknul do této problematiky, bylo nutné jej nejdříve seznámit s vývojem politiky životního prostředí EU, která prošla dlouholetým vývojem.

Moje práce poukazuje na obtížnost přejímání legislativy pro nově přistupující země, kterou byla i ČR. Je třeba upozornit na velký pokrok v oblasti životního prostředí, který ČR učinila během několika let. Důležité jsou strategie a plány životního prostředí ČR v relativně krátkém období před vstupem do EU, na kterých je patrné přizpůsobování se legislativě EU. Přístup ČR k implementaci a transpozici environmentální legislativy byl do jisté míry úspěšný, což se ukázalo na relativní připravenosti ČR na vstup do EU v roce 2004.

Práce také čtenáře podrobněji seznamuje s pojmy implementace a transpozice. Velmi důležitou částí pro ověřování hypotéz uvedených v úvodu je kapitola, ve které analyzuji pravidelné zprávy, které hodnotí úspěšnost ČR v přípravách na již zmiňovaný vstup do EU, ale i období po vstupu. V těchto zprávách se ukazuje, jaký přístup volila EU k samotnému rozšíření. Všechny zprávy vyznívají pochvalně, avšak to nebyl vždy ideální přístup. V kapitole zabývající se řízením o porušení Smlouvy porovnávám zmiňované hodnocení pravidelných zpráv EU s procesy

řízení o porušení Smlouvy vedených proti ČR, čímž ověřuji hypotézu.

Při testování hypotézy – Hodnocení EU předvstupního období v ČR nepříznivě ovlivnilo období po vstupu ČR do EU – docházím k závěru, že se tato hypotéza nepotvrdila. Vzhledem k malému počtu oblastí (a velmi specifických), které nebyly zmiňovány v pravidelných zprávách a kterých se týkaly procesy řízení o porušení Smlouvy, je třeba konstatovat, že odpovědnost za tyto problémy neleží na straně Evropské komise a jejího hodnocení. Tato hodnocení byla naopak poměrně přesná a upozorňovala ČR na problematiku oblastí, které měla zlepšit. ČR tak v některých případech neučinila, což bylo příčinou řízení o porušení Smlouvy vůči ní.

Výše zmiňovaná hodnocení tedy neovlivnila nepříznivě období po vstupu ČR do EU. Otázkou však nyní zůstává kde hledat příčiny těchto procesů. Je zřejmé, že je potřeba zlepšit práci institucí zabývajících se implementací, ale především fázi transpozice, jelikož ta je nejčastějším případem problémů ČR. Vzhledem k tomuto faktu leží část zodpovědnosti také na politické reprezentaci ČR. Proto by mohla být problematika transpozice legislativy v ČR předmětem dalšího výzkumu. Další analýzu by si v budoucnu zasloužilo i téma, které jsem zpracoval v této práci, vzhledem k době, jež uplynula od vstupu ČR do EU.

## **Prameny a literatura**

### ***Prameny***

*1998 Regular Report from the Commission on Czech Republic's Progress Towards Accession.* Brusel, Evropská komise 1998, s. 51.

*1999 Regular Report from the Commission on Czech Republic's Progress Towards Accession.* Brusel, Evropská komise 1999, s. 97.

*2000 Regular Report from the Commission on Czech Republic's Progress Towards Accession.* Brusel, Evropská komise 2000, s. 122.

*2001 Regular Report on the Czech Republic's Progress Towards Accession.* Brusel, Evropská komise 2001, s. 124.

*2002 Regular report on the Czech Republic's Progress Towards Accession.* Brusel, Evropská komise 2002, s. 156.

*2003 Environment Policy Review.* Brusel, Evropská komise 2004, s. 61.

*2007 Environment Policy Review.* Brusel, Evropská komise 2008, s. 115.

*Comprehensive Monitoring Report on the Czech republic's Preparations for Membership.* Brusel, Evropská komise 2003, s. 59.

*Česká republika a politika životního prostředí.* In: Euroskop.cz,

<http://www.euroskop.cz/40533/119237/clanek/evropska-politika-ochrany-zivotniho-prostredi/ceska-republika-a-politika-zivotniho-prostredi/> (20. 3. 2008)

*Evropská komise podnikla právní kroky proti členským státům EU pro porušování povinností v oblasti životního prostředí.* In: [www.env.cz](http://www.env.cz), [http://www.env.cz/AIS/web-pub.nsf/\\$pid/MZPZKF96QWWP](http://www.env.cz/AIS/web-pub.nsf/$pid/MZPZKF96QWWP) (27. 2. 2008)

*Hodnocení politiky v oblasti životního prostředí za rok 2004.* Brusel, Evropská komise 2005, s. 12.

*Hodnocení politiky v oblasti životního prostředí za rok 2005.* Brusel, Evropská komise 2006, s. 12.

*Hodnocení politiky v oblasti životního prostředí za rok 2006.* Brusel, Evropská komise 2007, s. 15.

*Hodnocení politiky v oblasti životního prostředí za rok 2007.* Brusel, Evropská komise 2008, s. 11.

*Kdo jsme Česká inspekce životního prostředí.* In: [www.cizp.cz](http://www.cizp.cz),

[http://www.cizp.cz/\(n2e4me552gc5s4imx0ah5smm\)/default.aspx?ido=50&sh=218893499](http://www.cizp.cz/(n2e4me552gc5s4imx0ah5smm)/default.aspx?ido=50&sh=218893499) (1. 3. 2008)

*Podmínky přistoupení České republiky k EU uzavřené na kodaňském summitu EU v prosinci roku 2002, Kapitola 22: Životní prostředí.* In: [Euroskop.cz](http://www.euroskop.cz),

<http://www.euroskop.cz/40416/clanek/> (27. 2. 2008)

*Státní politika životního prostředí.* Praha, Ministerstvo životního prostředí 2001, s. 56.

*Státní politika životního prostředí.* Praha, Ministerstvo životního prostředí 2004, s. 56.

ŠAFRÁNKOVÁ, Veronika: *Strategie vlády České republiky v rámci EU na léta 2004- 2013.* Praha, Ministerstvo životního prostředí 2004, s. 9.

*The European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law (IMPEL).* In: [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu),

<http://ec.europa.eu/environment/impel/introduction.htm> (1. 3. 2008)

### **Literatura**

ANDONOVA, Liliana B.: *The Europeanization of Environmental Policy in Central and Eastern Europe.* In: SCHIMMELFENNIG, Frank – SEDELMEIER, Ulrich (eds.): *The Europeanization of Central and Eastern Europe.* New York, Cornell University Press 2005, s. 135-155.

BAUN, Michael – DURR, Jakub – MAREK, Dan a kol.: *The Europeanization of Czech Politics: The Political Parties and the EU Referendum*. *Journal of common market studies*, 44, 2006, č. 2, s. 249-280.

BOMBERG, Elizabeth: *Policy learning in an enlarged European Union: environmental NGOs and new policy instruments*. *Journal of European Public Policy*, 14, 2007, č. 2, s. 248-268. (www.informaworld.com)

BORZEL, Tanja A.: *Pace-setting, Foot-dragging and Fence-sitting: Member State Responses to Europeanization*. In: JORDAN, Andrew (ed.): *Environmental Policy in the European Union*. Londýn, Earthscan 2005, s. 162-180.

BURNS, Charlotte: *The European Parliament: The European Union's Environmental Champion?*. In: JORDAN, Andrew (ed.): *Environmental Policy in the European Union*. Londýn, Earthscan 2005, s. 87-105.

BURSENS, Peter – GEERAERTS, Kristof: *EU Environmental Policy-Making in Belgium: Who Keeps the Gate?*. *Journal of European Integration*, 2006, č.2, s. 159-179. (www.informaworld.com)

CÍSAŘ, Ondřej: *Europeizace a obhajoba zájmů: základy analytického rámce*. In: DANČÁK, Břetislav – FIALA, Petr – HLOUŠEK, Vít (eds.): *Evropeizace. Nové téma politologického výzkumu*. Brno, Mezinárodní politologický ústav 2005, s. 54-71.

COLLINS, Lynda: *Environmental Rights for the Future? Intergenerational Equity in the EU*. *Review of European Community and International Environmental Law*, 16, 2007, č. 3, s. 321-331.

DANČÁK, Břetislav – FIALA, Petr – HLOUŠEK, Vít: *Evropeizace: Pojem a jeho konceptualizace*. In: DANČÁK, Břetislav – FIALA, Petr – HLOUŠEK, Vít (eds.): *Evropeizace. Nové téma politologického výzkumu*. Brno, Mezinárodní politologický ústav 2005, s. 11-25.

DIMITRAKOPOULOS, Dionyssi: *The Transposition of EU Law: Post-Decisional Politics and Institutional Autonomy*. European Law Journal, 7, 2001, č.4, s. 442-458.

ESMARK, Anders: *Tracing the National Mandate: Administrative Europeanization Made in Denmark*. Public Administration, 86, 2008, č. 1, s. 243-257.

FEATHERSTONE, Kevin – RADAELLI, Claudio M.: *The Politics of Europeanization*. Oxford, Oxford University Press 2003, s. 368.

FIALA, Petr a kol.: *Evropeizace politických stran a zájmových skupin: základní problémy a směry analýzy*. Politologický časopis, 13, 2006, č. 1, s. 3-26.

FIALA, Petr – PITROVÁ Markéta: *Evropská unie*. Brno, Centrum pro studium demokracie a kultury 2003, s. 744.

FINK-HAFNER, Danica: *Europeanization in Managing EU Affairs: Between Divergence and Convergence, A Comparative Study of Estonia, Hungary and Slovenia*. Public Administration, 85, 2007, č. 3, s. 805-828.

FLYNN, Brendan: *Is local truly better? Some reflections on sharing environmental policy between local governments and the EU*. European environment, 10, 2000, č. 2, s. 75-84.

FLYNN, Brendan – KROGER, Laura: *Can policy learning really improve implementation? Evidence from Irish responses to the water framework directive*. European Environment, 13, 2003, č. 3, s. 150-163.

FOLMER, Henk – JEPPESEN, Tim: *Environmental policy in the European Union: Community competence vs member state competence*. Journal of Economic and Social Geography, 94, 2003, č. 4, s. 510-515.

GLACHANT, Matthieu: *The need for adaptability in EU environmental policy design and implementation*. European Environment, 11, 2001, č. 5, s. 239-249.

HAD, Miloslav – STACH, Stanislav – URBAN, Luděk: *Česká republika v Evropské unii Členství, přínosy, výzvy*. Praha, Linde 2006, s. 232.

HÉRITIER, Adrienne: *Europeanization Research East and West: A Comparative Assessment*. In: SCHIMMELFENNIG, Frank – SEDELMEIER, Ulrich (eds.): *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. New York, Cornell University Press 2005, s. 199-209.

HOLZINGER, Katharina – KNILL, Christoph – SCHAFFER, Ansgar: *Rhetoric or Reality? New Governanace in EU Environmental Policy*. *European Law Journal*, 12, 2006, č. 3, s. 403-420.

HRABÁLEK, Martin: *Externí působení EU – politika životního prostředí*. In: CHVÁTALOVÁ, Olga (ed.): *Sborník ze závěrečné konference projektu Evropská budoucnost je i budoucnost česká*. Praha, Sprint 2005, s. 76-79.

JECH, Karel – DLOUHÝ, Jiří: *Průvodce ochránce životního prostředí Evropskou unií*. Praha, Ministerstvo zahraničních věcí České republiky, 2000, s. 78.

JORDAN, Andrew – FAIRBRASS, Jenny: *European Union environmental policy after Nice summit*. In: JORDAN, Andrew (ed.): *Environmental Policy in the European Union*. Londýn, Earthscan 2005, s. 42-46.

JORDAN, Andrew – JEPPESEN, Tim: *EU Environmental policy: adapting to the principle of subsidiarity?*. *European environment*, 10, 2000, č. 2, s. 64-74.

KAEDING, Michael: *In Search of Better Quality of EU Regulations for Prompt Transposition: The Brussels Perspective*. *European Law Journal*, 14, 2008, č. 5, s. 583-603.

KNILL, Christoph: *The Europeanization of National Administrations*, Cambridge, Cambridge university Press 2001, s. 258.

KNILL, Christoph – LEHMKUHL, Dirk: *The national impact of European Union regulatory policy: Three Europeanization mechanisms*. European journal of political research, 41, 2002, č. 2, s. 255-280.

KNILL, Christoph – LENSCHOW, Andrea: *Compliance, communication and competition: patterns of EU environmental policy making and their impact on policy convergence*. European environment, 15, 2005, č. 2, s. 114-128.

KOPPEN, Ida J.: *The Role of the European Court of Justice*. In: JORDAN, Andrew (ed.): *Environmental Policy in the European Union*. Londýn, Earthscan 2005, s. 67-86.

KRUŽÍKOVÁ, Eva – HLAVÁČEK, Jiří: *Udržitelný rozvoj a mezinárodní vztahy spolupráce*. In: MEZŘICKÝ, Václav (ed.): *Environmentální politika a udržitelný rozvoj*. Praha, Portál 2005, s. 207.

KULESSA, Margareta E.: *Setting Efficient EU Climate Policy Targets: Mission Possible?*. Intereconomics, 42, 2007, č. 2, s. 64-95.

LENDVAI, Noemi: *EU Integration and the Transformation of Post-communist Welfare: Traversing a „Quantum Leap“*. Social Policy and Administration, 42, 2008, č. 5, s. 504-523.

LENSCHOW, Andrea: *Greening the European Union: An introduction*. In: LENSCHOW, Andrea (ed.): *Environmental Policy Integration*. Londýn, Earthscan 2002, s. 3-21.

LOUŽEK, Marek: *Evropeizace – užitečný nebo módní pojem?*. In: DANČÁK, Břetislav – FIALA, Petr – HLOUŠEK, Vít (eds.): *Evropeizace Nové téma politologického výzkumu*. Brno, Mezinárodní politologický ústav 2005, s. 243-252.

MCCORMICK, John: *Environmental Policy in the European Union*. New York, Palgrave 2001, s. 347.

NOLLKAEMPER, André: *Three Conceptions of the Integration Principle in International Environmental Law*. In: LENSCHOW, Andrea (ed.): *Environmental Policy Integration*. Londýn, Earthscan 2002, s. 22-32.

PEČÍNKA, Pavel: *Odstíny české zelené politiky po roce 1989*. Politologický časopis, 12, 2005, č. 4, s. 471-481.

SKJAERSETH, Jon B. – WETTESTAD, Jorgen: *Is EU Enlargement Bad for Environmental Policy? Confronting Gloomy Expectations with Evidence*. International Environment Agreements, 7, 2007, č. 3, s. 263-280.

SMEKAL, Hubert: *Europeizace práva*. In: DANČÁK, Břetislav – FIALA, Petr – HLOUŠEK, Vít (eds.): *Evropeizace Nové téma politologického výzkumu*. Brno, Mezinárodní politologický ústav 2005, s. 344-364.

ŠLOSARČÍK, Ivo: *Přechodná období jako nástroj flexibility při rozšiřování Evropské unie*. Mezinárodní vztahy, 39, 2004, č. 1, s. 50-69.

VALEŠ, Lukáš: *Problematika EU v činnosti české komunální politiky*. In: DANČÁK, Břetislav – FIALA, Petr – HLOUŠEK, Vít (eds.): *Evropeizace Nové téma politologického výzkumu*. Brno, Mezinárodní politologický ústav 2005, s. 386-399.

VANDEVEER, Stacy D. – CARMIN, Jo Ann: *EU Environmental Policy and the Challenges of Eastern Enlargement*. In: JORDAN, Andrew (ed.): *Environmental Policy in the European Union*. Londýn, Earthscan 2005, s. 279-294.

WEALE, Albert: *Environmental Rules and Rule-Making in the European Union*. In: JORDAN, Andrew (ed.): *Environmental policy in the European Union*. Londýn, Earthscan 2005, s. 125-140.

ZEMANOVÁ, Štěpánka: *Výzkum evropeizace – aktuální problémy a perspektivy*. Mezinárodní Vztahy, 42, 2007, č.4, s. 29-51.

## Přílohy

### **Oblasti nedostatků zmiňovaných v pravidelných zprávách EU<sup>100</sup>**

kvalita ovzduší

zacházení s odpady

kvalita vody

posuzování vlivů na životní prostředí

financování

ochrana přírody – přírodních stanovišť, ptactva

kontrola průmyslového znečištění

posílení administrativních kapacit

jaderný sektor

udělování a hodnota pokut

integrováná prevence a kontrola znečištění

řízení hluku

implementace a vymáhání legislativy

značení a kontrola chemikálií

kontrola GMO (geneticky modifikovaných organismů)

kvalita administrativních kapacit

spolupráce a koordinace administrativy, kompetence v administrativě

integrováný systém emisních povolenek

sběr dat, environmentální monitoring

recyklace

krizové řízení při ohrožení životního prostředí

školení úřednictva

vypouštění nebezpečných látek

Natura 2000 – chráněná území

efektivní využívání zdrojů

poskytování informací veřejnosti

provádění politik

biodiverzita – biologická rozmanitost

změna klimatu

využívání obnovitelných a alternativních paliv

---

<sup>100</sup> Pravidelná hodnocení Evropské komise, Archiv autora.

lesní hospodářství – nezákonná těžba

## **Abstrakt**

Ve své práci zpracovávám téma transpozice a implementace legislativy oblasti životního prostředí EU do národní legislativy ČR. Cílem mé práce je porovnat hodnocení úspěšnosti transpozice a implementace ČR ze strany EU v období před vstupem ČR do EU s pozdějšími procesy řízení o porušení Smlouvy proti ČR a poukázat na nedostatky v těchto hodnoceních. Pro získání přehledu v problematice životního prostředí popisují vývoj politiky životního prostředí EU a poté vývoj politiky životního prostředí ČR. Definuji transpozici a implementaci legislativy. Pro ověřování hypotézy jsou stěžejní části v nichž se zabývám hodnocením transpozice a implementace environmentální legislativy v ČR ze strany EU, dále kapitola popisující řízení o porušení Smlouvy. Ve své práci docházím k závěru, že nedostatečnou transpozici a implementaci environmentální legislativy nezpůsobila hodnocení EU.

The thesis describes a transposition and implementation of EU environmental legislation to national legislation of CR. The goal is to compare EU assessment of transposition and implementation in CR with infringement proceedings against CR and show mistakes of the assessment. I describe evolution of EU environmental policy, then evolution of CR environmental policy. I define transposition and implementation of legislation. For verifying of my hypothesis are important parts about assessment of the transposition and implementation of EU environmental legislation to the Czech legislation and then parts about infringement proceedings. Conclusion of this thesis is that assessment of EU is not responsible for not sufficient transposition and implementation of environmental legislation in CR.