

UNIVERZITA PALACKÉHO V OLOMOUCI
Filozofická fakulta
Katedra politologie a evropských studií

Mgr. Ondřej Filipec

REACH v trojdimenzionálním pojetí politiky

Disertační práce

Školitel: Doc. Dan Marek, Ph.D., M.A.

OLOMOUC 2015

Čestné prohlášení

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

V Olomouci dne 13. ledna 2015

Seznam vybraných zkratek

ALDE	Aliance liberálů a demokratů pro Evropu
BASF	Badische Anilin & Soda Fabrik (největší světová chemická společnost)
CARACAL	Poradní výbor pro REACH
CEFIC	Rada evropského chemického průmyslu
CMR	Karcinogenní, mutagenní nebo toxické látky
COREPER	Výbor stálých zástupců
CPB	Nizozemský úřad pro analýzu ekonomické politiky
CPVO	Odrůdový úřad společenství
DALY	Disability Adjusted Life Years (bez českého ekvivalentu)
DG ECFIN	Generální ředitelství evropské komise pro ekonomické a finanční záležitosti
DG ENTR	Generální ředitelství evropské komise pro průmysl
DG ENV	Generální ředitelství evropské komise pro životní prostředí
EEA	Evropská agentura pro životní prostředí
EEB	Evropský úřad pro životní prostředí
EFSA	Evropská agentura pro bezpečnost potravin
EHSV	Evropský hospodářský a sociální výbor
ECHA	Evropská agentura pro chemické látky
EIOPA	Evropský orgán pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění
EK	Evropská komise
EMEA	Evropská agentura pro léčiva
EMSA	Evropská agentura pro bezpečnost námořní přepravy
EP	Evropský parlament
EPG	Evropská politická skupina (European Policy Group)
EPP-ED	Evropská strana lidová-Evropští demokraté
ETUC	Evropská odborová organizace
FoE	Přátelé země (nevládní organizace)
GUE/NGL	Evropská sjednocená levice a Severská zelená levice
IND/DEM	Nezávislost/Demokracie
IPM	Interaktivní nástroj pro tvorbu politiky
NAFTA	Severoamerická zóna volného obchodu
NI	Ostatní (nezařazení) členové Evropského parlamentu
OECD	Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj
OHIM	Úřad pro harmonizaci na vnitřním trhu
OSOR	System „jedna substance, jedna registrace“
PBT	Perzistentní, bioakumulativní a toxické látky
PES	Strana evropských socialistů
QSAR	Model pro odhad toxicity směsí
REACH	zkratka pro Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek
RIPs	Implementační projekty REACH
RIVM	Národní institut pro veřejné zdraví a životní prostředí
SCP	Ústav sociálního a kulturního plánování
TNO	Nizozemská organizace aplikovaných věd
UEN	Strana Evropy národů
UNICE	Svaz evropských konfederací průmyslu a zaměstnavatelů
Verts/ALE	Zelení – Evropská svobodná aliance
vPvB	Vysoce perzistentní a vysoce bioakumulativní látky
WTO	Světová obchodní organizace

Obsah

Úvod.....	6
Vymezení a cíle práce.....	7
Struktura práce.....	9
Výzkumné otázky, hypotézy a jejich operacionalizace.....	12
Metodologie a teoretické aspekty.....	14
Dosavadní zpracování tématu.....	19
Limity a očekávané přínosy práce.....	25
Poděkování.....	26
1. REACH jako <i>policy</i>	28
1.1. Stanovování agendy.....	29
1.1.1. Epistemické komunity jako nástroj analýzy.....	30
1.1.2. Aplikace konceptu epistemických komunit na případ REACH.....	31
1.2. Formulace agendy.....	39
1.2.1. Přijetí Bílé knihy.....	40
1.2.2. Koncept politických sítí.....	46
1.2.3. Evropská komise a politické sítě.....	49
1.3. Fáze rozhodovací.....	55
1.3.1. Od podání návrhu k prvnímu čtení.....	57
1.3.2. Od prvního čtení ke společnému postoji.....	63
1.4. Fáze implementace.....	70
1.4.1. Porterova hypotéza.....	71
1.4.2. Dopadové studie.....	72
1.4.3. Zhodnocení prvotních dopadů REACH na chemický průmysl.....	77
2. REACH jako <i>politics</i>	81
2.1. REACH a prosazování národních zájmů.....	82
2.1.1. Výběr hlavních aktérů.....	82
2.1.2. Zdůvodnění výběru.....	87
2.1.3. Prosazování národních zájmů v Evropském parlamentu.....	90
2.1.4. Prosazování národních zájmů v Radě.....	98
2.2. REACH a prosazování skupinových zájmů.....	103
2.2.1. Environmentální koalice.....	107
2.2.2. Průmyslová koalice.....	114
2.2.3. Podpora ze strany USA.....	119
2.2.4. Analýza proměny REACH.....	125
3. REACH jako <i>polity</i>	131
3.1. Koncept agent-principál.....	131
3.1.1. Asymetrie informací.....	136
3.1.2. Motivační struktury.....	138
3.1.3. Prvek kontroly.....	140
3.2. Delegace pravomocí.....	142
3.2.1. Typy delegace pravomocí v EU.....	142
3.2.2. Logika delegace.....	143
3.2.3. Limity delegace v EU a Meroniho doktrína.....	147
3.3. Evropské agentury.....	151
3.4. Evropská agentura pro chemické látky.....	160
3.4.1. Vznik agentury.....	161

3. 4. 2. Správní rada	162
3. 4. 3. Výkonný ředitel	163
3. 4. 4. Výbory agentury	164
3. 4. 5. Odvolací senát.....	165
3. 4. 6. Další orgány	165
3. 5. ECHA a Meronihova doktrína	168
3.5.1. Pravomoci v oblasti registrace chemických látek	168
3.5.2. Pravomoci v oblasti hodnocení chemických látek	170
3.5.3. Pravomoci v oblasti povolování chemických látek.....	171
3.5.4. Pravomoci v oblasti omezování chemických látek	171
3. 6. Aplikace konceptu AP na vztah mezi EK a ECHA.....	174
3.6.1. Důvody delegace.....	174
3.6.2. Asymetrie informací	175
3.6.4. Sladěnost zájmů	177
3.6.5. Prvek řízení a kontroly	179
Závěry.....	183
REACH a sféra <i>policy</i>	183
REACH a sféra <i>politics</i>	185
REACH a sféra <i>polity</i>	188
Možnosti dalšího výzkumu.....	190
Seznam příloh.....	192
Příloha 1: Indikace národního hlasování v Evropském parlamentu	193
Příloha 2: Přehled evropských agentur	198
Příloha 3: Přehled klíčových událostí REACH	200
Příloha 4: Schéma povolování chemických látek.....	201
Seznam pramenů a literatury	202
Prameny	202
Literatura	215
Resumé	234
Klíčová slova anglicky	235

Úvod

V květnu 2004 naplnila Česká republika jeden z nejvýznamnějších cílů své zahraniční politiky a stala se členem Evropské unie. Přístupová jednání a počáteční nadšení ze vstupu však upozadilo jednu z nejvýznamnějších bitev, které se v historii EU odehrávala. Na rozdíl od zbytku západní Evropy byla v ČR téměř deset let trvající debata o reformě regulace chemických látek reflektována minimálně. Pokud nějaká debata probíhala, byla převážně apolitická a týkala se velmi malého okruhu aktérů. Zájmovým organizacím působícím v oblasti životního prostředí chyběla politická znalost tématu, takže hlavní výměna názoru prakticky probíhala mezi Ministerstvem životního prostředí, Ministerstvem obchodu a průmyslu, chemickým průmyslem a několika málo nevládními organizacemi, mezi kterými nejdůležitější roli měla Greenpeace, Arnika a v závěrečné fázi také Svoboda zvířat (Braun 2010: 60–62; Freidinger 2014b). Jednalo se přitom o reformu bezprecedentní a v sázce bylo mnoho. Dosavadní systém chemické regulace selhával a situace se po dokončení vnitřního trhu stala neúnosnou. Na evropském trhu bylo přes sto tisíc chemických látek, přičemž nebyly zcela známy vlastnosti jejich působení na člověka a životní prostředí.

Evropská komise se koncem devadesátých let ocitla v těžké pozici, která spočívala v přípravě komplexního systému chemické regulace, jenž by řešil ty nejdůležitější problémy od registrace a povolování chemických látek až po jejich hodnocení. Na jedné straně musela odolávat tlaku environmentálních skupin a států s vysokým stupněm ochrany životního prostředí, na straně druhé zájmům chemického průmyslu a státům, které upřednostňovaly podporu konkurenceschopnosti průmyslu. Jednalo se o oblast, která se dotýkala řady zájmů v oblasti ochrany životního prostředí, ochrany pracujících, ochrany spotřebitelů nebo konkurenceschopnosti podniků. Zatímco jedni zdůrazňovali výhody plynoucí z nové chemické regulace, chemický průmysl argumentoval ztrátou konkurenceschopnosti v důsledku nákladů na regulaci a odlivu investic z oblasti inovace a nuceným propouštěním. Chemická regulace REACH se tak stala jednou z největších výzev v dějinách EU.

REACH dominoval po dlouhou dobu agendě ministrů životního prostředí i průmyslu, stal se předmětem zájmu různých lobbistických skupin a řady nevládních organizací. Toto nejrozsáhlejší nařízení, čítající bez rozsáhlých příloh 849 stran, tak kromě svého prvenství v rozsahu můžeme označit za „nejprolobovanější akt“ v dějinách EU. Formulace a následný

proces schvalování může sloužit jako učebnicový příklad pro využití nástrojů prosazování národních zájmů i různých strategií lobbistických skupin.

Vymezení a cíle práce

Předmětem výzkumu této práce je nařízení REACH, na které je nahlíženo ze tří různých perspektiv, odpovídajících trojdimenzionálnímu pojetí politiky (Fiala, Schubert 2000: 17–19). REACH bude zkoumán jako *policy* (obsahová část politiky), *politics* (vyjednávací proces a prosazování zájmů) a *polity* (formální rámec uskutečnění politiky). Toto trojdimenzionální pojetí politiky slouží především jako určité schéma pro analýzu jednotlivých oblastí, do kterých REACH zasáhnul. V rámci sféry *policy* se práce zaměří na jednotlivé fáze *policy* tak, jak je vymezil Jeremy Richardson (1996). Sféra *politics* se blíže věnuje prosazování zájmů států EU na půdě Evropského parlamentu a Rady ministrů. Nebylo opomenuto ani prosazování zájmů vybraných lobbistických skupin. Sféra *polity* se zaměřuje na analýzu institucionálního rámce chemické regulace¹, kde je předmětem výzkumu postavení Evropské agentura pro chemické látky (ECHA). Na tento, v mnoha ohledech unikátní vztah, je nahlíženo z hlediska teoretického konceptu agent-principál, přičemž je rozvinut nejdůležitější aspekt tohoto vztahu – proces delegace pravomocí, který je následně zkoumán v kontextu tzv. Meroniho doktríny.²

Hlavním cílem práce je objasnit vybrané procesy ve třech politických dimenzích (*policy*, *politics* a *polity*) do kterých REACH zasáhl. Z toho vyplývají tři dílčí, specifitější cíle pro jednotlivé zkoumané sféry. V případě sféry *policy* je dílčím cílem přiblížit

¹ Výzkum regulace byl po dlouhou dobu zaměřen pouze na stát, proto je mnoho definic státocentrických. Tyto definice přesto obstojí i v kontextu smíšené *polity*. V zásadě se akademici neshodují na jednotné definici pro regulaci, jelikož regulace představuje pro každého něco jiného, v závislosti na zkoumané oblasti. Pro účely této práce bude dostačující pracovat s širokou definicí pro regulaci tak, jak ji představil Philip Selznick, který tvrdí, že regulací se rozumí „trvalá a zaměřená kontrola vykonávaná veřejnou agenturou nad aktivitami které mají sociální hodnotu“ (Selznick 1985: 363–364). Jiný náhled pak nabízí Julia Black, která definuje regulaci jako „záměrný a určitý pokus změnit chování druhých podle definovaných standardů nebo účelu s cílem zajistit široce identifikovaný výstup nebo výstupy, které mohou obsahovat mechanismy stanovování standardů, sbírání informací a změnu chování“ (Black 2002: 20). Oba případy lze bez problémů vztáhnout i na REACH. Pokud definici regulace ještě více rozšíříme, můžeme jednoduše regulaci chápat jako systém pravidel a postupů stanovených pro určitou oblast veřejného zájmu.

² Meroniho doktrína byla vypracována Evropským soudním dvorem v rámci případu 10/56 Meroni vs. Vysoký úřad ESÚO. Evropský soudní dvůr zde stanovil omezující podmínky, za kterých může dojít k delegaci pravomocí. Prakticky je tak omezen i výkon pravomocí ze strany orgánu, kterému byl výkon delegovaných pravomocí svěřen. V současnosti je Meroniho doktrína kritizována jako zastaralá, neodpovídající potřebám efektivní delegace (např. Hatzopoulos 2012, Griller a Orator 2007, Vos 2005, Everson a kol. 1999). Více o Meroniho doktríně kapitola 3.2.3. o limitech delegace pravomocí v EU.

a analyzovat roli a přístup hlavních aktérů ve všech čtyřech fázích života policy (stanovení, formulace, schvalování a implementace).

V oblasti *politics* je dílčím cílem práce přiblížit a analyzovat jakým způsobem v procesu schvalování REACH prosazovaly své zájmy členské státy a vybrané nevládní organizace. V případě členských států se analýza zaměří na prosazování zájmů prostřednictvím Rady ministrů a Evropského parlamentu. Dále jsou identifikovány hlavní zájmové skupiny, představen jejich zájem a rozebrán proces prosazování tohoto zájmu. V poslední části jsou tyto zájmy porovnány s výsledným zněním textu nařízení REACH.

V případě sféry *polity* je dílčím cílem práce přiblížení role ECHA a analýza jejího postavení v novém systému chemické regulace, čemuž napomůže zasazení ECHA do hlubšího kontextu evropských agentur a aplikace konceptu agent-principál na vztah obou institucí. Jelikož klíčovým prvkem tohoto vztahu je delegace pravomocí, je tento prvek blíže prozkoumán v kontextu Meroniho doktríny. Součástí dílčího cíle je také vyvození závěrů, zda současná delegace pravomocí je v souladu s Meroniho doktrínou, popřípadě nalezení problematických aspektů delegace, které ustanovením Meroniho doktríny odporují.

Jednotlivé sféry politiky také vytvářejí obsahové vymezení práce. Práci je možné v těchto třech částech vymezit i časově. První část, jež je věnována analýze sféry *policy*, je vymezena stanovováním agendy, kdy významným milníkem je neformální summit Rady ministrů pro životní prostředí v anglickém Chestru (duben 1998). Tato část práce pak rozebírá různé fáze *policy*, od stanovení agendy přes její formulaci a schvalovací proces až po fázi implementace, která stále probíhá. Druhá část práce se věnuje analýze sféry *politics*, přičemž hlavní těžiště analýzy je položeno na rozhodovací fázi a průběh procedury spolurozhodování. Za milníky můžeme považovat podání návrhu komisí 23. října 2003 a přijetí společné pozice 18. prosince 2006. Poslední část, která je věnována analýze sféry *polity*, je teoreticky vymezena přijetím REACH, na základě kterého vznikla ECHA. Zabývá se obdobím po vzniku agentury (2007) a v této části jde o studii *ex-post*, zkoumající již existující stav.

Geograficky je práce vymezena prostorem Evropské unie. V průběhu schvalovacího procesu došlo k rozšíření EU (2004) o deset nových členských států. Toto rozšíření je v práci rovněž reflektováno. Některé části práce, zejména kapitola 2.2.3 o prosazování skupinových zájmů, se věnují také zahraničním aktérům a jejich postoji k nově vznikající chemické regulaci. REACH je nedílnou součástí vnitřního trhu a v tomto ohledu se jeho působnost

vztahuje i na země Evropského hospodářského prostoru³. Vzhledem k absenci institucionální reprezentace těchto zemí při procesu formulace agendy se analýza těmto zemím nevěnuje. V části věnované lobbingu práce pojednává i o přístupu nejdůležitějšího evropského obchodního partnera, kterým jsou Spojené státy americké. Cíle práce přehledně shrnuje tabulka 1.

Struktura práce

Cíle práce a obsahové vymezení odráží také struktura práce. Ta je členěna do tří hlavních kapitol, které pojednávají o jednotlivých sférách politiky REACH. První kapitola analyzuje REACH jako *policy*. Jelikož se jedná o oblast širokou, další dělení této kapitoly vychází z přístupu, který využívá Jeremy Richardson. Tento přístup rozděluje „život“ *policy* do čtyř částí a je ze své podstaty chronologický, což se odrazilo i v pojetí kapitoly. Čtenář se postupně seznámí s vývojem REACH, a to od fáze stanovování agendy přes fázi formulace, rozhodování až po fázi implementace. Každé z těchto fází je věnována samostatná podkapitola. I tyto podkapitoly jsou pro větší přehlednost koncipovány chronologicky. V úvodu podkapitoly je vždy představen teoretický rámec, který je posléze aplikován v podkapitole následující.

Druhá kapitola pojednává o sféře *politics*, přičemž využívá mnoho informací z kapitoly první. Kapitola *politics* je rozdělena na dvě větší podkapitoly, z nichž jedna se věnuje prosazování národních zájmů členských států a druhá prosazování skupinových zájmů lobbistických skupin. V případě členských států jsou nejprve vybráni hlavní aktéři, u kterých na základě významnosti chemického průmyslu lze předpokládat zvýšenou aktivitu. Těmto aktérům je v některých částech (zejména při hlasování v Evropském parlamentu) věnována vyšší míra pozornosti. Prosazování národních zájmů je pak sledováno skrze dva nejčastější kanály prosazování národních zájmů: roli poslanců v Evropském parlamentu a zástupců v Radě ministrů. Významnou částí druhé kapitoly je sledování prosazování zájmů ze strany lobbistických skupin. Nejprve dojde k identifikování hlavních aktérů, posléze je rozebrán jejich zájem a následně je zkoumáno, jakými prostředky byl tento zájem prosazován.

³ Na základě Dohody o Evropském hospodářském prostoru byl zřízen jednotný trh mezi Evropským společenstvím a zeměmi Evropského sdružení volného obchodu (ESVO). *Acquis Communautaire* v oblasti jednotného trhu tak platí i pro některé státy, které nejsou členy EU. Dnes se jedná o Islandskou republiku, Lichtenštejnské knížectví a Norské království (Rozhodnutí Rady a Komise ze dne 13. prosince 1993 o uzavření Dohody o Evropském hospodářském prostoru mezi Evropskými společenstvími, jejich členskými státy a Rakouskou republikou, Finskou republikou, Islandskou republikou, Lichtenštejnským knížectvím, Norským královstvím, Švédským královstvím a Švýcarskou konfederací).

V závěrečné části je srovnána proměna znění nařízení REACH oproti původnímu návrhu a nalezena míra shody, v jaké schválený text nařízení REACH odpovídá zájmům jednotlivých skupin.

Třetí kapitola se zabývá sférou *polity*. V první podkapitole této části je představen koncept agent-principál a jeho základní prvky. Mezi ně patří i prvek delegace pravomocí, který je posléze rozpracován a rozebrán z hlediska svých limitů v kontextu Meroniho doktríny. V následujících částech je představen subjekt delegace pravomocí (Evropská agentura pro chemické látky), přičemž je poukázáno na její specifické postavení v současném institucionálním rámci, a to ve srovnání s podobnými agenturami (EFSA a OHIM). V této části dochází k aplikaci konceptu agent-principál na vztah mezi Evropskou komisí a ECHA. Výkon pravomocí ze strany ECHA je pak prozkoumán v kontextu Meroniho doktríny.

Zvolený přístup členění práce umožňuje jednak analyzovat jednotlivé části, avšak také zachovat logiku a posloupnost výkladu. Tento přístup má však jedno negativum spočívající v provázanosti jednotlivých sfér. Například je zcela patrné, že sféry *policy* a *politics* spolu úzce souvisí a mnohdy se prolínají. To je dáno povahou samotného procesu *policy analysis*: „*Výzkumy spadající do rámce policy analysis sledují všechny aktéry politického procesu – ty, kteří rozhodování provádějí i ty, jimž jsou rozhodnutí adresována. Věnují se i okolnostem, které rozhodování provázejí, hledají důvody a příčiny rozhodnutí*“ (Říchová 2002: 24). Tyto dvě sféry není možné zcela oddělit, což je patrné zejména, pokud např. srovnáme u *policy* fázi rozhodovací a kapitolu věnující se prosazování národních zájmů v Radě. Aby byl tento nedostatek minimalizován, usiloval autor o obsahové a procesní rozlišení jednotlivých sfér: v případě *policy* klade při jednáních v Radě důraz na obsahovou stránku vyjednávání, v případě *politics* na stránku procesní.

Tabulka 1: Rámec pro analýzu

Hlavní cíl práce	Dílčí cíle a výzkumné otázky	Způsob zodpovězení výzkumné otázky
<p>Objasnit vybrané procesy ve třech politických dimenzích (<i>policy, politics a polity</i>) do kterých REACH zasáhl</p>	<p style="text-align: center;"><i>Sféra policy</i></p> <p>Dílčí cíl 1: Přiblížit a analyzovat roli a přístup hlavních aktérů ve všech čtyřech fázích života policy</p> <p>Výzkumné otázky V1: Jakým způsobem došlo v případě REACH ke stanovení agendy? V2: Jaká byla role Evropské komise, Evropského parlamentu a Rady ministrů při formulaci agendy? V3: Jak probíhala v případě REACH rozhodovací fáze? V4: Existovaly důvodné obavy na straně chemického průmyslu z fáze implementace?</p>	<p>V1: Aplikace konceptu epistemických komunit V2: Analýza činnosti institucí a aplikace konceptu politických komunit/sítí V3: Interinstitucionální analýza legislativního procesu V4: Ověření Tzv. Porterovy hypotézy a kritické zhodnocení dopadových studií</p>
	<p style="text-align: center;"><i>Sféra politics</i></p> <p>Dílčí cíl 2: Přiblížit a analyzovat jakým způsobem v procesu schvalování REACH prosazovali své zájmy členské státy a vybrané nevládní organizace</p> <p>Výzkumné otázky V5: Jakým způsobem probíhala jednání v Radě ministrů a Evropském parlamentu? V6: Jakým způsobem byly prosazovány zájmy ze strany hlavních nevládních organizací? V7: Do jaké míry výsledný text REACH odráží zájmy klíčových nevládních organizací?</p>	<p>V5: Analýza prosazování národních zájmů v Radě ministrů a Evropském parlamentu V6: Identifikace hlavních aktérů a zmapování způsobu prosazování jejich zájmů V7: Analýza posunu konečného znění REACH s dřívějšími verzemi a jeho porovnání se zájmy vybraných nevládních organizací</p>
	<p style="text-align: center;"><i>Sféra polity</i></p> <p>Dílčí cíl 3: Přiblížení role a postavení ECHA v novém systému chemické regulace</p> <p>Výzkumné otázky V8: Jaké je postavení ECHA v kontextu evropských agentur? V9: Může výkon pravomocí ze strany ECHA jít nad rámec delegace pravomocí? V10: Do jaké míry lze na vztah mezi ECHA a Evropskou komisí aplikovat koncept agent-principál?</p>	<p>V8: Představení ECHA a její zasazení do kontextu evropských agentur V9: Představení Tzv. Meroniho doktríny omezující rámec delegace a jeho porovnání s výkonem pravomocí ze strany ECHA V10: Představením konceptu agent-principál, identifikováním jeho klíčových prvků a jejich aplikací na vztah mezi ECHA a Evropskou komisí</p>

Výzkumné otázky, hypotézy a jejich operacionalizace

První část práce se zabývá analýzou sféry *policy*, která je pro další analýzu rozdělena do čtyř fází (stanovování policy, formulace policy, schvalování policy a implementace policy). V této části se práce snaží nalézt odpověď na čtyři výzkumné otázky. První výzkumná otázka (V1) zní: Jakým způsobem došlo v případě REACH ke stanovení agendy? Nalezením odpovědi na tuto otázku práce přispěje ke zmapování kontextu, ve kterém byly položeny základy dalekosáhlé revize regulace chemických látek. Dojde k identifikaci hlavních aktérů stanovení policy a odkrytí jejich zásluh. Stejně tak bude ověřena platnost teorie epistemických komunit (Haas 1992). Druhá výzkumná otázka (V2) se týká druhé fáze života policy – formulace policy. Jakou roli ve fázi formulace sehrála Evropská komise, Evropský parlament a Rada ministrů? Díky zodpovězení této otázky nalezneme míru zapojení Evropské komise a reakce dalších dvou klíčových institucí na představení Bílé knihy (únor 2001), což nám pomůžeme rozkrýt významnou fázi v životě REACH. Zde je nutno podotknout, že neexistuje literatura, která by detailněji mapovala kontext vzniku a formulace REACH. Třetí výzkumná otázka (V3) se zaměřila na fázi schvalování. Otázka zní: Jak probíhala v případě REACH rozhodovací fáze? REACH patří v historii EU k nejkomplexnějším a nejsložitějším nařízením. Odpověď na otázku nám umožní odhalit specifika a komplikovanost schvalovacího procesu. Poslední výzkumná otázka této části (V4) se věnuje fázi implementace. Na tu je pohlíženo prizmatem obav, které fáze implementace REACH vyvolala na straně chemického průmyslu. Otázka tedy zní: Existovaly důvodné obavy na straně chemického průmyslu z fáze implementace? Odpověď na tuto otázku nám pomůže odhalit, proč byl REACH na straně chemického průmyslu vnímán negativně a zda vůbec toto vnímání REACH bylo legitimní.

Druhá část práce je věnována analýze sféry *politics*. Tato část práce se snaží nalézt odpověď na tři výzkumné otázky, které mají směřovat k objasnění procesů schvalování REACH a to jak z pozice členských států, tak vybraných nevládních organizací. Pátá výzkumná otázka (V5) zní: Jakým způsobem probíhala jednání v Radě ministrů a Evropském parlamentu? Odpověď na tuto otázku objasní míru zapojení jednotlivých států EU do procesu schvalování.

V kontextu této otázky je možné také ověřit hypotézu, že „*státy s významným podílem chemického průmyslu byli v jednáních na půdě Evropského parlamentu aktivnější v podpoře návrhu vstřícnějším vůči chemickému průmyslu, než jiné státy*“. Zodpovězení na tuto hypotézu přispěje k objasnění toho, zda se v případě REACH jednalo o konflikt spíše

ekonomický (chudí vs. bohatí) nebo spíše ideologický. Tato hypotéza bude operacionalizována tak, že nejprve budou identifikováni nedůležitější aktéři s vyspělým chemickým průmyslem. To znamená, že tyto státy budou mít buď vysoký index specializace (podíl chemického průmyslu na HDP státu) nebo chemický průmysl bude významný z hlediska zahraničního obchodu (podíl chemických látek na vývozu země). Druhou proměnou je míra národního hlasování (nikoliv tedy po politické linii) ve prospěch návrhů podporujících chemický průmysl.

Šestá výzkumná otázka (V6) se týká lobbistických koalic: Jakým způsobem byly prosazovány zájmy nevládních organizací? Odpověď nám přinese přehled činnosti v oblasti lobbingu u vybraných aktérů a pomůže nám identifikovat zájem těchto skupin, se kterým je dále pracováno. Otázka sedmá (V7) se táže, do jaké míry výsledný text REACH odráží zájmy klíčových nevládních organizací? Jelikož vzhledem k množství různých proměnných (pro která jsou data skrytá) nemůžeme určit míru úspěšnosti prosazování národních zájmů, můžeme zjistit, do jaké míry finální text odpovídá zájmům jednotlivých skupin a takto nepřímo odvodit jejich spokojenost s výsledkem.

Třetí část práce je věnována analýze postavení Evropské agentury pro chemické látky (ECHA) za účelem přiblížení jejího postavení v novém systému chemické regulace. Výzkumná otázka osmá (V8) se tedy táže, jaké je postavení ECHA v kontextu evropských agentur. Odpovědi na tuto otázku zjistíme, jak je na tom agentura z hlediska pravomocí a jiných mechanismů v porovnání s podobnými agenturami (OHIM a EFSA). Následující otázka se zabývá přímo vztahem Evropské komise a ECHA v kontextu aplikace teoretického konceptu agent-principál. Devátá výzkumná otázka (V9) zní: do jaké míry lze na vztah mezi ECHA a Evropskou komisí aplikovat „klasický“ koncept agent-principál? Odpovědi na tuto otázku se dozvíme, které prvky klasického konceptu agent-principál jsou v případě vztahu Evropské komise a ECHA v souladu s teorií a které nikoliv. Samotná aplikace nám pak pomůže objasnit chování ze strany agentury a představit možnosti, jak daný vztah regulovat. Poslední výzkumná otázka (V10) se týká výkonu pravomocí ze strany ECHA: může výkon pravomocí ze strany ECHA jít nad rámec delegace pravomocí? Delegace pravomocí je často diskutována v souvislosti s Meroniho doktrínou, která v některých ohledech může být limitující pro efektivní výkon pravomocí. Zodpovězení této otázky tedy přinese odpověď, zda se jedná i o případ ECHA a zda ECHA teoreticky může svými pravomocemi překračovat rámec Meroniho doktríny.

Metodologie a teoretické aspekty

Každá sféra politiky vystupuje ve třech částech, do kterých je práce členěna, v jiném kontextu. V první části práce *policy* vystupuje jako závisle proměnná. Jelikož se jedná o výzkumnou perspektivu *policy analysis*, sféra *politics* je v této části práce měnitelná a sféra *polity* je předem daná institucionálním rámcem EU. Ve druhé části je zkoumána sféra *politics* jako závislá proměnná. Sféry *polity* a *policy* působí jako nezávisle proměnné. V poslední části dochází k analýze v rámci sféry *polity*. Zde jsou nezávislými proměnnými sféra *politics* a *policy*, jak ukazuje následující Tabulka 2.

Tabulka 2: Policy analysis

	Závisle proměnná	Nezávisle proměnná	
		daná	měnitelná
klasické tázání	polity	politics	policy
politické tázání	politics	polity	policy
policy analysis	policy	polity	politics

Zdroj: Fiala, Schubert 2000: 22.

Z metodologického hlediska disertační práce představuje jednopřípadovou, kvalitativně založenou studii (Dawson 2007: 15), která je v některých částech doplněna o kvantitativní ukazatele. To je především kapitola 2.1.3 o prosazování národních zájmů, v rámci které jsou provedeny korelace. S výjimkou této kapitoly se jedná o kvaziexperimentální analýzu, která je vhodná pro rozbor situací, nad kterými nemá výzkumník kontrolu a pro její zpracování z důvodu malého počtu pozorování není vhodné používat kvantitativních metod (Vacek a kol. 1997: 22). Studie se zaměřuje na jeden jasně tematicky, časově a prostorově ohraničený zkoumaný případ (Kořán 2008: 29), kterým je nařízení REACH ve třech různých dimenzích politiky (*policy*, *politics* a *polity*).⁴ Nedostatečné zpracování tématu REACH je vhodným předpokladem pro využití komplexní, hloubkové případové studie.

Podle Yinova dělení případových studií na deskriptivní, exploratorní a explanatorní se jedná o studii převážně⁵ exploratorní, která testuje předem stanovené otázky a hypotézy (Yin

⁴ Vzhledem k nejednoznačnosti slova „politika“ v českém jazykovém prostředí jsou v textu používány anglické termíny *policy*, *politics* a *polity*.

⁵ Přístup Yina se v důsledku rozdělení práce na tři části, ve kterých probíhá analýza, jeví jako velice rigidní, jelikož některé kapitoly druhé části mají explanatorní přesah.

1994: 1). Ačkoliv Jonathan Grix tento typ případové studie řadí k těm, které jsou vhodné k identifikaci témat pro rozsáhlejší výzkum (Grix 2004: 50), tato případová studie je poměrně komplexní a pouští se do hlubšího rozkrytí výzkumných otázek. V některých částech tak má práce charakteristiky i explanatorní případové studie (Yin 1994: 1; Blaxter a kol. 2006: 74). Podle Stakeova rozlišení na případové studie intrinsitní, instrumentální a kolektivní se jedná o studii instrinsitní, jejímž cílem je hluboké porozumění zkoumaného případu. Práce však má i prvky instrumentální případové studie, jelikož pracuje s teoretickými koncepty (Stake 1994).

REACH vznikl v jedinečném kontextu, který je v práci též blíže zmapován. Z toho vyplývá hlavní ontologická pozice práce. Jedná se o případovou studii, kterou je možné charakterizovat jako vnitřní, jedinečnou, která usiluje o hluboké prostudování daného případu (Kořán 2008: 33). Předkládaná práce má v některých částech (zvláště v části věnující se analýze sféry *polity*) blízko k disciplinované interpretativní studii, jenž stojí právě mezi intrinsitní a instrumentální studií a která sledovaný fenomén považuje za hodný studia svou jedinečností či významem, přičemž pro výzkum je využita existující teorie, jenž dosud na případ nebyla aplikována (Odell 2004: 59). V tomto případě jde o koncept agent-principál. I v rámci první části (analýza *policy*) je využíváno teoretického nástroje epistemických komunit a politických sítí (*policy networks*). V případě disciplinované interpretativní studie však zkoumaný případ neslouží jako nástroj pro práci s teorií, ale teorie slouží pro práci s případem (Kořán 2008: 34), což je příznačné právě pro analýzu *policy*. Teorie, respektive teoretické nástroje, tedy slouží jako určitá vodítka a identifikují aspekty, na které se zaměřuje analýza. Jsou identifikovány teoretické předpoklady, které jsou aplikovány na praxi. Z rozdílů vyplývajících z aplikace je tak možné vyvodit určité nedostatky aplikovaných teoretických konceptů.

Hlavní metodou sběru dat je analýza primárních zdrojů a dokumentů institucí EU, především Evropské komise, Rady ministrů, Evropského parlamentu a ECHA. Tam, kde nebylo možné získat data touto cestou, bylo využito polostrukturovaných rozhovorů s odborníky a přímými aktéry (Grix 2010: 124). Práce využívá i rozsáhlé množství sekundárních zdrojů.

Tato práce usiluje o co nejhlubší prozkoumání daného případu, za tímto účelem aplikuje některé teoretické koncepty a klade důraz na objektivitu informací. Z tohoto pohledu má práce epistemicky blízko pozitivistickému paradigmatu (Della Porta, Keating 2008: 23; Wisker 2009: 62). Přesvědčení, že chování a postupy aktérů mohou být determinovány a existuje pouze malý prostor pro další vysvětlení (Wisker 2008: 69). Důraz se zde klade na zachycení objektivní empirické reality (Grix 2004: 81; Burnham, Gilland, Grant a Lyayton-

Henry 2004: 23), které však je limitováno zvolenou metodou, kterou je případová studie a kvalitativní výzkum. Podle Petra Druláka (2008) je aplikování kvalitativní metodologie oproti kvantitativnímu výzkumu, který poskytuje jednoznačný návod, daleko více závislé na výzkumném kontextu a jde téměř vždy o tvůrčí akt (Drulák 2008: 19) Tato metodologie má nesporné výhody⁶ avšak nelze z jednoho zkoumaného případu vyvodit obecné závěry, které jsou aplikovatelné i na další případy (Dolowitz, Buclker a Sweeney 2008: 36; Punch 2005: 46; Pierce 2008: 46). Slovy Boba Hancké: „*intelektuální čest velí zřící se jakýchkoli náznaků generalizace*“ (Hancké 2009: 61).

Přestože je oproti kvantitativním výzkumům tato metodologie považována za méně objektivní, autor si byl vědom tohoto omezení a snažil se jej redukovat vysokou objektivitou zdrojů a neutrálním přístupem k analýze (o různých typech předpojatosti (*bias*) pojednává více Gschwend a Schimmelfennig 2009) s důrazem na empirii a nenormativní přístup (Ochrana 2009: 58). Empirické prozkoumání procesů, kterými REACH prošel a kterými působí na jednotlivé sféry politiky, tak přispívá nejen k porozumění studovaného případu (prvek, na který klade důraz interpretativismus a je považován za základní předpoklad výzkumu ve společenských vědách (Mantzavinos 2009: 1), ale i k odhalení objektivních zákonitostí a kauzálních vysvětlení. Koncept epistemických komunit, delegace pravomocí nebo agent-principál jsou založeny na teorii racionální volby, která spadá přímo pod pozitivismus (Grix 2004: 90). Obecně lze říci, že tyto koncepty jsou součástí daleko širší pozitivní teorie institucí, která využívá koncept racionální volby, nového institucionalismu a nové ekonomie organizace (Majone 1995: 35).

Jedním z klíčových prvků práce je volba vhodných teoretických konceptů nebo teorií. V případě REACH a zaměření práce na všechny tři dimenze politiky se jednalo o skutečnou výzvu. Jakým způsobem práci teoreticky uchopit, aby byly pokryty všechny tři dimenze? Teorie jsou platné, anebo „padají“ s tím, jak úspěšně dokážou popsat určitý fenomén, nebo předvídat důsledky tohoto fenoménu (Rosamond 2000: 9). Jinými slovy, je nutné najít co největší překrytí teorie a existující praxe.

Pro analyzování *policy* v oblasti environmentální politiky je vhodná např. teorie europeizace (více o možnostech aplikace teorie např. Grisolia 2008), jejíž aplikování bylo původně zvažováno. Avšak tato teorie má z pohledu autora dva zásadní limity. Zaprvé, teorie je vhodné aplikovat zejména v případech, kdy je známa výchozí situace před započítáním samotného procesu europeizace. V případě chemické regulace by tak bylo nutné prakticky

⁶ Punch (2000) zmiňuje například možnost věnování se hlubšímu porozumění případu, možnost objevení nové perspektivy tématu, objevení nových znaků nebo konceptualizací (Punch 2000: 156).

zmapovat minimálně 15 systémů regulace, které se mnohdy kvalitativně lišily, a jejichž fungování bylo nepřehledné. S touto skutečností souvisí druhá výhrada, a to že analýzu prostřednictvím teorie evropeizace je vhodné provádět s přiměřeným počtem subjektů. Rovněž zvolená forma aktu sekundárního práva (nařízení) REACH nepřipouští odlišné formy transpozice, jako by tomu bylo v případě, kdyby nařízení nahradila směrnice. Analýza procesu evropeizace by tak byla omezena pouze na rozsah transpozice evropské legislativy.

Autor rovněž zavrhnul využít komplexnější teorie, i když připouští, že by tyto teorie mohly spolupráci v oblasti chemické regulace (tedy hlubší integraci v rámci environmentální politiky) dostatečně vysvětlit. Např. federalismus jako nejstarší teorie evropské integrace hovoří jako první o ospravedlnění přesunu pravomocí na federální úroveň, jelikož „*národní státy ztratily svá práva od té doby, odkdy nejsou schopny zaručit politickou a ekonomickou bezpečnost svých občanů*“ (Spinelli 1972: 68). Zaručení „bezpečnosti občanů“ je hlavním motivem pro přesun pravomocí. Tento argument může být použit i pro s vytvoření chemické regulace, v rámci které je ochrana pracovníků (občanů) a životního prostředí klíčovým faktorem. Rovněž zbývající část argumentace může být použita, a to že státy tuto bezpečnost nejsou schopny zajistit samy, což je patrné zejména po dokončení vnitřního trhu, kdy státy měly pouze omezené možnosti, jak tuto situaci řešit na národní úrovni. V tomto ohledu není překvapením, že první úvahy o reformě chemické regulace spadají právě do tohoto období.

Funkcionalismus obdobně jako federalismus vyjadřuje určitou skepsi ohledně schopnosti států zajistit lidské potřeby. To je dáno zejména tím, že mnoho z těchto potřeb má nadnárodní nebo transnacionální charakter. Z tohoto důvodu se jeví jako racionální krok vytvoření „autoritativních institucí“, které dokážou lépe plnit svou funkci, která jim byla svěřena (Rosamond 2000: 33). Tento přístup lze aplikovat i na zkoumaný případ chemické regulace, která předpokládala zapojení Evropské komise a posléze vytvoření samostatné Evropské agentury pro chemické látky (ECHA). Už David Mitrany předpovídal vznik specializovaných mezinárodních organizací zaměřených na naplňování lidských potřeb (Mitrany 1966: 70). Přestože ECHA není typickou mezinárodní organizací v pravém slova smyslu a jelikož se jedná o agenturu společenství, můžeme sledovat podobný trend v rámci ES/EU po přijetí Jednotného evropského aktu. Výsledkem tohoto trendu je zřízení několika desítek specializovaných agentur, převážně v oblasti bývalého prvního pilíře. Mitrany v souvislosti se vznikem specializovaných agentur hovoří o „technickém sebeurčení“ (technical self-determination), které je hlavní hnací silou pro vznik těchto specializovaných institucí (Mitrany 1966: 72). Výsledkem takovéto spolupráce je přínos v podobně jasných výhod pro oblast lidských potřeb. I zde můžeme říci, že Mitranyho prognóza je pravdivá,

jelikož regulace v oblasti chemických látek má značně pozitivní dopad na zdraví pracovníků, uživatelů a životního prostředí. Přestože je tato teorie mnohými považována za překonanou (Rosamond 2000: 39–41), přispěla zejména vytvořením nového pohledu a řady podnětů pro neo-funkcionalismus.

Neofunkcionalismus se jako dominantní teorie druhé poloviny minulého století stal základem mnoha vědeckých prací a je bezesporu nejpropracovanější teorií vůbec. Ben Rosamond (2000) přichází se sedmi hlavními body, které vyjadřují neofunkcionalistickou pozici a které je rovněž možné minimálně z části aplikovat na některé aspekty REACH. Pět z těchto sedmi bodů je relevantních i pro REACH.⁷ Zaprvé, integrace probíhá především v oblastech „low politics“, přičemž se jedná o strategické sektory ekonomiky. Oblast chemických látek tímto sektorem je. Zadruhé, dochází k vytvoření „vysoké autority“ bez zbytečné zátěže národních zájmů, aby dohlížela nad integračním procesem, a která dostane roli iniciátora budoucí integrace. I v tomto ohledu můžeme za tuto instituci považovat ECHA, která dává svému principálovi náměty pro oblasti další integrace, byť pouze v oblasti chemické regulace. Zatřetí, integrace jednotlivých ekonomických oblastí napříč státy vede k funkcionálnímu tlaku na integraci souvisejících ekonomických oblastí (efekt přelévání „spillover“). V tomto ohledu můžeme prohloubení integrace do oblasti chemických látek chápat jako důsledek dokončení společného trhu. Začtvrté, hlubší integrace není podporována pouze vysokou autoritou, ale postupně také sociálními zájmy, které byly doposud soustředěny na národní autoritu, přičemž tyto zájmy jsou přeměrovány v důsledku hledání nejefektivnější cesty na nadnárodní instituce. V případě REACH sociální zájmy (představované lobbistickými koalicemi⁸) hrály důležitou úlohu při formulaci nařízení. Zapáté, hlubší ekonomická integrace vytváří potřebu další evropské institucionalizace a také požadavek na širší komplexnost regulace. Takto bychom mohli ospravedlnit vznik evropských agentur, včetně ECHA (Rosamond 2000: 51–52). Neofunkcionalismus tedy dokáže vysvětlit rozšíření integrace do nových oblastí, jako je například politika na ochranu hospodářské soutěže (McGowan 2007). Vzhledem k tomu, že hospodářskou politiku můžeme považovat za politiku regulační, je možné analogicky prizmatem neofunkcionalismu pohlížet na oblast environmentální politiky a její vznik. Teorie sama o sobě může odhalit obecné příčiny

⁷ Šestým bodem je konstatování, že politická integrace je vnímána jako nevyhnutelný vedlejší efekt ekonomické integrace. Sedmým, že tato postupná ekonomická integrace doprovázena nadnárodní institucionalizací je považována za efektivní cestu dlouhotrvajícího míru v Evropě (Rosamond 2000: 39–41).

⁸ Přestože v práci jsou rozlišováni jednotliví aktéři, často se hovoří o dvou koalicích, které stály proti sobě při prosazování zájmů. Např. Heike Klüver (2010) poukazuje na to, že lobbying by neměl být zkoumán jako individuální podnik, ale spíše jako kolektivní záležitost, jelikož lobbující skupiny stojící na stejné straně směřují ke stejnému cíli (Klüver 2010b: 18).

regulace chemických látek, avšak není schopna pojmut regulaci chemických látek v rámci komplexní analýzy. Jak dokazuje práce McGowana (2007), tento koncept je vhodný spíše na retrospektivní analýzu rozšiřování oblastí integrace pomocí interpretace efektu přelévání, než na hlubokou analýzu dané *policy* ve všech jejích fázích.

Přes výše zmíněné nedostatky práce částečně vychází z neofunkcionalistických předpokladů. To je patrné zejména ve využití konceptu „epistemických komunit“ v rámci fáze stanovování agendy⁹ nebo v kapitole věnující se delegaci pravomocí. Koncept epistemických komunit je blíže představen v kapitole 1.1.1 Kromě tohoto konceptu práce využívá také konceptu agenta-principála, který je hlouběji představen ve třetí kapitole.

Řada kapitol využívá přístup, ve kterém dochází ke srovnání obsahu dvou úprav, což platí obzvláště u kapitoly věnující se vyhodnocení vlivů aktérů na proměnu nařízení REACH. Tato proměna je prozkoumána pomocí obsahové analýzy jednotlivých částí REACH, kdy je srovnán původní návrh Evropské komise s návrhem přijatým na konci procedury spolurozhodování po třetím dialogu. Srovnání probíhá také v oblasti *polity*, kde jde o srovnání výkonu pravomocí ze strany ECHA s prvky Meroniho doktríny. Vzájemným porovnáním pak lze nalézt určité rozdíly a vyvodit závěry o případném porušování Meroniho doktríny.

Dosavadní zpracování tématu

Ačkoliv je REACH poměrně mladým fenoménem, teoretické koncepty, které se na něj aplikují, existují přinejmenším několik desítek let. Na jedné straně můžeme využít četných teoretických nástrojů, které se staly na akademické úrovni předmětem mnoha rozpracování, na straně druhé máme komplexní (můžeme říci dokonce post-moderní) regulaci entity *sui generis*, otevírající nové možnosti pro aplikaci těchto starších konceptů, ať již jde o nástroj epistemických komunit, politických sítí, koncept agent-principál nebo Meroniho doktrínu.

Tato práce vychází z několika stovek zdrojů, proto není možné provést detailní rozbor všech a zhodnotit jejich přínos. Následující rozbor, který bude probíhat tematicky a podle jednotlivých částí, se zaměří pouze na zdroje klíčové a nejpřínosnější. Na akademické úrovni existuje několik zdrojů, které lze charakterizovat jako přehledové. Článek Henrika Selina „*Coalition Politics and Chemicals Management in a Regulatory Ambitious Europe*“ (2007) se stal hlavní inspirací pro kapitolu pojednávající o sféře *politics*. Selin představuje základní

⁹ Je zajímavé, že koncept epistemických komunit rozpracoval Peter B. Haas, syn Ernsta B. Haase (Ruggie a kol. 2005: 287).

mechanismy a chronologii vyjednávacího procesu. Článek je výjimečný v tom, že přináší řadu jedinečných informací, které Selin získal rozhovory s tvůrci REACH. Pro zpracování disertační práce byl tento přístup k jedinečným zdrojům informací klíčový, proto byly nejpřínosnější články obsahující informace o zákulisních jednáních inter-institucionálního procesu. K „insiderům“ můžeme zařadit též např. Marka Blaineyho, dlouholetého pracovníka Generálního ředitelství pro konkurenceschopnost, jednoho z autorů REACH. Přestože Blaineyho práce uveřejněné v *Review of European Community & International Environmental Law* a *Journal of European Environmental Planning Law* jsou ateoretické a v jistém smyslu také přehledové, přinášejí jedinečný pohled do zákulisí vyjednávání REACH a jeho proměn v kontextu *policy*. Blaineyho práce tak přispívají ke zmapování vývoje jednotlivých částí nařízení a v tomto ohledu se jedná o přehled hlubší, než je tomu v případě Selinova článku. Dalším významným zdrojem informací pro analýzu sféry *policy* se staly články britské společnosti Environmental Data Services (EDS), divize Haymarket Business Media. Jedná se o analytické zpravodajství zaměřené na problematiku životního prostředí. Společnost spravuje databázi 29 tisíc dokumentů, z nichž několik je věnováno také revizi evropské chemické regulace. Komentáře odborníků a přímých aktérů jsou nedílnou součástí těchto zpráv, které rovněž mapují zákulisní jednání o REACH. Jelikož se jedná o úzce specializovanou databázi zaměřenou na odborníky z oblasti životního prostředí, přístup k jednotlivým zprávám je pro běžného uživatele (bez velice nákladné registrace) omezen na pouhé tři zprávy měsíčně.

Pokud jde o využití jiných, méně dostupných databází, autor využíval během stáže v Evropské komisi (EK) také databázi této instituce. Díky tomu získal přístup k řadě dokumentů knihovny EK. Během působení v EK autor získal přístup k zaměstnancům Generálního ředitelství pro konkurenceschopnost (DG ENTR) a využil této příležitosti k provedení rozhovorů. Vzhledem k vnitřním předpisům EK a přání respondentů zůstanou úředníci, se kterými byly provedeny rozhovory, v anonymitě. Rozhovory s odborníky z praxe pak hrály důležitou, byť sekundární roli pro některé části.

Z jiných důležitých prací sepsaných insidery je nutno zmínit také publikaci švédské poslankyně Evropského parlamentu (EP) Inger Schörling (publikaci však sepsal Gunnar Lind) s názvem „*REACH: What Happened and Why? The Only Planet Guide to the Secrets of Chemicals Policy in the EU*“. Inger Schörling byla členkou výboru pro životní prostředí, veřejné zdraví a ochranu spotřebitele EP a mimo jiné také zpravodajka Bílé knihy o chemických látkách. Stala se tak přímým aktérem a ve své poměrně rozsáhlé publikaci přinesla informaci o proměnách REACH v důsledku lobbistických tlaků a aktivity některých evropských zemí. To vše poněkud bez překvapení s důrazem na Švédsko, které (jak se

dozvíme z více zdrojů), bylo v případě REACH jedním z nejdůležitějších aktérů. Tato publikace vyšla díky organizaci Arnika také v češtině. Velkým přínosem této publikace je, že pojednává o zákulisí vyjednávání REACH a věnuje se také prosazování zájmů. Pokud badatel vynechá některá normativní hodnocení a vyhne se chybnému terminologickému překladu, publikace poskytuje jedinečné informace nejen o REACH a o jeho vyjednávání, ale i o působení chemických látek v širším kontextu.

Obecně můžeme říci, že komplexních informací o REACH je poměrně málo. Řada institucí, think-tanků nebo nevládních organizací ve svých listech nebo podobných publikacích informovala o REACH poměrně povrchně, převážně pouze o jednotlivých částech regulace. Například vztah mezi Evropskou Komisí a ECHA zůstal téměř bez povšimnutí, snad s výjimkou vynikající diplomové práce Tanji Enhert z University of Maastricht, která se zabývala rámcem delegace pravomocí na ECHA v kontextu Meroniho doktríny (tato práce se pak stala inspirací pro kapitolu 3.4). Tanja Enhert (2008) jako první poukázala na určité prvky Meroniho doktríny, které nejsou zcela v souladu se současným výkonem pravomocí ECHA a tudíž i samotnou delegací pravomocí. Téma delegace pravomocí, alespoň ve své obecné rovině, je poměrně dobře zpracováno. Nejpřínosnějším dílem v tomto ohledu je rozsáhlá publikace „*EU Administrative Law*“ od Paula Craiga. Craig shrnuje právní pohled nejen na problematiku delegace, ale také na další správní problémy související s evropskými agenturami, komitologií a sdíleným managementem. Jeho monografie přináší ucelený přehled o delegaci pravomocí a souvisejících otázkách. Pokud vezmeme v potaz další autorovy knihy vydané v Oxford University Press jako „*The Evolution of EU Law*“, kterou napsal s De Búrcoou nebo „*EU Law: Text, Cases and Materials*“, je Paul Craig jednoznačně nejdůležitějším autorem píšícím o delegaci pravomocí, byť pouze kontextuálně. Žádnou rozsáhlejší publikaci, věnující se přímo Meroniho doktríně a delegaci pravomocí nenalezneme.

Jinak je tomu v případě literatury věnující se agenturám a regulatorní politice. Snad nejvýznamnějším přínosem je rozsáhlá zpráva kolektivu autorů, kterou napsali Michelle Everson, Les Metcalfe a Adriaan Schout pod vedením Giandomenica Majoneho s názvem *The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance* (1999). Tato rozsáhlá studie se snaží vytvořit konceptuální rámec pro analýzu agentur v kontextu decentralizace regulačních politik EU a analyzovat vztah mezi klíčovými funkcemi agentur, jejich chováním a institucionálním nastavením. Doplnění příspěvku o tři hloubkové případové studie (EEA, EMEA a Eurostat) tak shrnuje dosavadní znalosti o agenturách ve všech možných ohledech. Významné dílo však spadá do období, kdy vrcholila druhá vlna vzniku agentur. Nepojednává

tudíž o třetí vlně, která zahrnovala vznik agentur s rozsáhlejšími pravomocemi. Přesto příspěvek identifikoval řadu problémů, které jsou aktuální i dnes, od problematiky delegace pravomocí, problém legitimacy a demokratické kontroly až po problematiku typologizace agentur. Tyto prvky jsou součástí oblasti regulatorní správy, ve které dominuje jméno již zmíněného Giandomenica Majoneho. Ve svém díle *Regulating Europe* (1995) představuje a rozpracovává různé formy evropské regulace a naráží na problematiku delegace pravomocí, a to i v kontextu již zmíněné Meroniho doktríny. Převážná část publikace se však věnuje spíše institucionálním záležitostem delegace a principu institucionální rovnováhy, přičemž hlavní důraz je kladen na delegování pravomocí z členských států na evropské instituce v neofunkcionalistickém kontextu.

Delegace pravomocí je nedílnou součástí komplexnějšího teoretického konceptu agent-principál.¹⁰ Tento koncept téměř půl století získával pozornost akademiků. Práce ve velké míře vychází z přehledového článku Terry M. Moe (1984) s názvem „*The New Economics of Organization*“, zveřejněném v *American Journal of Political Science*. Terry Moe nejen, že identifikuje hlavní problémy související s delegací pravomocí, ale zabývá se i možnou širší aplikací konceptu na byrokratické vztahy. Jedná se o článek, který určitým způsobem opouští a překračuje ekonomické aplikace konceptu agent-principál a rozšiřuje možnosti aplikování v oblasti veřejné správy. Následně začal být koncept hojně využíván a rozpracováván ve svých jednotlivých prvcích. Např. McCubbins a Tomas Schwartz (1987) rozpracovali ve své analýze věnované americkému Kongresu systém kontroly, který je ve vztahu agent-principál nezbytný. Autoři tak přicházejí s dvěma typy univerzálních systémů, které lze aplikovat i na současné vztahy mezi oběma aktéry. Komplexnější rozpracování kontrolních mechanismů nabízí Fabrizio Gilardi (2000), který porovnal americké modely a pokusil se o jejich aplikování v evropském prostředí. Výsledkem bylo vytvoření osmi typů kontrolních mechanismů, kterými se tato práce také zabývá. V současnosti je nejcitovanějším dílem článek Gary J. Millera s názvem „*The Political Evolution of Principal-Agent Models*“, který se zabývá zmapováním vývoje a proměn konceptu agent-principál. Miller nejen představil proměny původně ekonomického konceptu a identifikoval konsenzuální prvky modelu, ale přiblížil i možné aplikace konceptu v oblasti politických věd.

Obdobné rozpracování můžeme nalézt u prvku motivace, respektive výhod delegace pravomocí v kontextu konceptu agent-principál. Zatímco Mitnick Barry (1973), který patří

¹⁰ Dříve byl tento koncept známý v literatuře jako „agency theory“. Později se začal využívat název agent-principál. Zatímco agency theory souvisí spíše s managementem a ekonomickými teoriemi, koncept agent-principál často odkazuje na aplikaci původní agency theory na byrokratické vztahy.

stejně jako Terry Moe k průkopníkům definování vztahů mezi agentem a principálem, se zabýval motivacemi převážně z ekonomických důvodů, Hussein Kassim a Anand Menon (2002) ve svém článku uveřejněném v *Journal of European Public Policy* se pokoušejí výhody delegace vztáhnout na kontext evropské integrace. V tomto ohledu je nutné zmínit také Marka Pollacka (1997), ze kterého oba autoři značně čerpali. Dalším z významných prvků vztahu agent-principál je informační asymetrie, se kterou pracují Richard W. Waterman a Kenneth J. Meier (1998) v článku s názvem „*Principal-Agent Models: An Expansion?*“ uveřejněném v *Journal of Public Administration Research and Theory*. Oba autoři tak představili několik typů vztahu mezi agentem a principálem v závislosti na sdílení cílů a hloubky jejich informační asymetrie. Z pohledu teorie agent-principál se jedná o velký pokrok, jelikož každý ze vztahů je specifický a definovaný jinými kritérii, což rozšiřuje možnosti aplikování konceptu. Nabízí se otázka, jakým způsobem lze zkoumat sladěnost cílů a procedur v rámci *policy*. S odpovědí na tuto otázku přichází Les Metcalfe (1994) ve svém článku „*International Policy Coordination and Public Management Reform*“. Ačkoliv se jedná o koncept, který je určen především pro aplikaci na národní aktéry, s jistým omezením lze použít také na aplikaci koordinace *policy* v EU.

V části analýzy sféry *policy* je nejdůležitějším příspěvkem kapitola Jeremyho Richardsona (2006) s názvem „*Policy-making in the EU: Interests, ideas and garbage cans of primeval soup*“ v jeho knížce „*The European Union: Power and policy-making*“. Richardson dělí *policy* dle jejího života do několika fází, přičemž pro každou fázi představuje teoretický nástroj vhodný pro její analýzu. Tento přístup byl částečně zvolen i v této práci. Pro analýzu fáze stanovování agendy Richardson doporučuje nástroj epistemických komunit, které nejlépe rozpracoval Peter M. Haas, ve svých dvou článcích (1989 a 1992) uveřejněných v časopise *International Organization*. Peter Haas v těchto článcích nejen, že definoval klíčové aspekty epistemických komunit, ale předvedl aplikaci tohoto teoretického nástroje na případě stanovování agendy u případu znečištění Středozemního moře. Haasův koncept je využit i v této práci, kdy je aplikován na případ REACH.

Jak již bylo zmíněno výše, českých zdrojů k REACH je poměrně málo. Za zmínku stojí sborník družstva FONTES RERUM s názvem „*Co bude znamenat REACH pro ČR*“, který mapuje veřejnou debatu mezi Janem Freidingerem, vedoucím toxické kampaně Greenpeace ČR, Miroslavem Ransdorfem, europoslancem za KSČM a místopředsedou průmyslového výboru Evropského parlamentu, a Josefem Zbořilem, členem představenstva Svazu průmyslu a dopravy ČR. Jedná se o unikátní záznam diskuse, která zmiňuje řadu

zákulisních praktik, které se objevily během projednávání REACH. Nevýhodou zápisu je datum pořízení, jelikož debata se udála ještě před výsledným hlasováním.

Druhým zajímavým příspěvkem je sborník textů Centra pro ekonomiku s názvem *Chemická směrnice REACH*, jejímiž autory jsou Marek Loužek a Karel Bláha. Jedná se o několik příspěvků odborníků, kteří s REACH pracovali. Nalezneme tak příspěvek Ladislava Nováka, předsedy Svazu chemického průmyslu, politiků Jana Zahradila nebo Vladimíra Železného nebo náměstka ministra životního prostředí, Karla Bláhy. Zatímco Karel Bláha se soustředil na neutrální představení legislativy, Ladislav Novák se vyjadřoval proti regulaci chemického průmyslu. Politikové Zahradil a Železný k REACH také prezentovali negativní postoj obohacený o zákulisní informace z Evropského parlamentu. Sborník textů tak prezentuje spíše euroskeptický postoj k REACH. REACH je v ČR neodmyslitelně spjat se jménem zmíněného odborníka Karla Bláhy, jehož komentáře zveřejněné formou novinových článků pomáhají mapovat český postoj k této problematice.

Nabízí se zde otázka, jak je toto téma zpracováno na akademické úrovni v České republice. Pokud jde o teoretické koncepty, významným zdrojem byla publikace Petra Fialy a Klause Schuberta (2000) s názvem „*Moderní analýza politiky: Uvedení do teorií a metody policy analysis*“. Knížka poskytuje základní teoretický rámec a slouží jako výborný průvodce pro analýzu *policy*. Markéta Pitrová (2007) ve své publikaci „*Prosazování zájmů na evropské úrovni: adaptace ČR na podmínky unijní lobby*“ přichází s teoretickým rámcem pro zkoumání lobbyingu. Tato publikace je v předkládané práci využita především ve zkoumání metod lobbyingu, které byly použity ve formulační a schvalovací fázi přípravy REACH. Autorka se také rozsáhle věnuje regulaci lobbyingu (např. článek publikovaný s Alžbětou Gala (2008) v politologickém časopisu). Obdobně lze zmínit významné publikace jiných autorů, jako např. sborník s názvem *Lobbying v moderních demokraciích*, editovaný Karlem B. Müllerem, ve kterém publikovali další významní autoři v oblasti lobbyingu, jako Petr Vymětal nebo Šárka Laboutková. Téma lobbyingu, rozebírané v druhé části druhé kapitoly, je rozsáhle rozpracováno na mezinárodní úrovni. Z hlavních děl, na která je hojně odkazováno, je nutno zmínit práci Rina van Schendelena (2004) *Jak lobbovat v Evropské unii, aneb Machiavelli v Bruselu*. Jeho přínos lze hodnotit v zásadním způsobu rozpracování teoretického pojetí lobbyingu. Daleko více reálií využitých v této práci bylo čerpáno z děl Justina Greenwooda (2011) jako je *Interest Representation in the EU*, a především článků Davida Coena (1998, 2007), které publikoval také ve spoluautorství s dalším významným autorem, Andreasem Brosheidem (2007, 2003). Empirický vhled přináší také dílo Soni Mazey a Jeremyho

Richardsona (1993) *Lobbying in the European Community*, ve kterém lze nalézt mnoho informací o institucionalizaci zájmů zástupců průmyslu.

V praktické rovině se s REACH pracuje především v technických oborech. Např. na Vysoké škole báňské v Ostravě zkoumala Pavlína Mášová dopad legislativy REACH na vybranou společnost PROMET CZECH s.r.o. a Petra Lukešová se zabývala hodnocením rizik v životním cyklu látky podle požadavků REACH. Pavla Markoulová ze Západočeské univerzity v Plzni zkoumala klasifikaci materiálů z hlediska směrnice REACH. David Mořkovský z Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně se zabýval úpravou kaučukových směsí dle nařízení REACH. Řada prací se věnuje ekonomickým dopadům REACH na firmy, jedná se však tudíž převážně o analýzu technických nebo finančních aspektů REACH a jejich dopadů na jednotlivé oblasti. Politické dimenzi se podle serveru Theses.cz věnovala pouze bakalářská práce Hany Davidové s názvem Vliv lobbingu na konečné znění návrhu nové chemické legislativy EU – REACH. Davidová provedla první analýzu vlivu lobbingu na legislativu REACH. Její práce však nezachycuje komplexní rozměr formulace agendy, o který se snaží právě tato práce.

Limity a očekávané přínosy práce

Některé limity metodologické povahy již byly popsány výše, odrážejí především obecné nedostatky metodologie jednopřípadových studií. Určité limity práce však vycházejí také z obsahu. Práce se snaží o poměrně komplexní analýzu REACH. Tato komplexnost analýzy v kontextu trojdimenzionálního pojetí politiky však jde na úkor vyváženosti jednotlivých částí. Zatímco v některých oblastech je mnoho dostupných informací, některé informace je velice obtížné zjistit. Například stránky institucí EU nabízí záznamy jednání z Rady ministrů, tyto záznamy jsou však psány velice obecně a politicky korektně, takže z formulací typu „některé státy tento návrh uvítaly“ nemůžeme vyčíst konkrétní strategii a průběh jednání. Bylo tudíž nutné se spoléhat na rozhovory s hlavními aktéry a odborníky. I zde však nastává problém, jelikož ti jsou často málo sdílní v poskytování důvěrných informací a pokud nějaké informace sdělí, jen zřídka sdělení překročí rámec korektnosti.

Jistý limit pramení také z odborné stránky problematiky. Některé pasáže regulace jsou velice technické a jejich praktické dopady jsou často mimo rozlišovací schopnost odborníků vzdělaných v oblasti chemie a přírodních věd, natož humanitně vzdělaného výzkumníka. Tato skutečnost omezovala analýzu sféry *policy*, jelikož nebylo možné jít hlouběji do technických

detailů mnoha set stránkových příloh. Analýza se v této oblasti tudíž soustředila pouze na podstatné části REACH, které celý systém definují.

Rovněž některé části práce jsou poměrně strohé a převážně deskriptivní, což platí zejména o oblasti formulace agendy, na které se podílelo několik tisíc aktérů z různých oblastí lidské působnosti a vysokou mírou odbornosti. Tuto fázi není proto možné podrobně zmapovat a analyzovat. Pro zachování konzistence a komplexnosti práce však i tyto části byly zachovány, jelikož představují jistý informační přínos a pomáhají čtenáři hlouběji pochopit složitost procesu, kterým byl REACH utvářen.

Přes výše uvedené limity se jedná o vůbec první práci (a to i na úrovni mezinárodní), která mapuje a analyzuje REACH ve třech politických sférách, do kterých zasáhl. Vzhledem k velmi technické a poměrně složité povaze REACH toto téma nemá příliš velkou oblibu mezi akademiky a nenalezneme nikoho, kdo by se jím komplexně zabýval a aplikoval na něj politologické či právní koncepty, které jsou předmětem této práce. Zpracování rozsáhlé zdrojové základny a aplikace těchto konceptů tak přispívají k hlubšímu poznání a porozumění okolností a procesů, které utvářely nejrozsáhlejší regulaci v dějinách EU.

Poděkování

Tato práce by nemohla vzniknout bez ochoty a podpory řady lidí. Největší díky náleží mému školiteli, Doc. Danu Markovi, Ph.D., M.A., za velice vstřícné a trpělivé vedení této práce. Jeho podmětné komentáře a připomínky přispěly nemalou měrou ke zvýšení kvality textu. Rád bych poděkoval také Doc. PhDr. Markétě Pitrové, Ph.D. za řadu podmětných připomínek, které vedly k přepracování některých částí. Poděkování náleží také konzultovaným odborníkům, kteří přes svá časově náročná zaměstnání našli čas pro zodpovězení otázek, jenž v mnoha částech práce zacelují místa informacemi, jenž není možné v literatuře dohledat.

Zvláštní poděkování patří zaměstnancům Generálního ředitelství pro konkurenceschopnost za poskytnuté rozhovory, zvláště pak Marianě Frenandes de Barros za zprostředkování kontaktů v Evropské komisi. Velké díky patří také Ing. Karlovi Bláhovi, CSc., náměstkovi ministra životního prostředí, za poskytnutou konzultaci a přiblížení některých aspektů jednání v Radě ministrů a komitologii. Janu Freidingerovi, vedoucímu toxické kampaně Greenpeace ČR, děkuji za přínosnou konzultaci o roli Greenpeace, poskytnutí materiálů a zprostředkování kontaktů. Za konzultaci děkuji také Kevinovi Stairsi,

řediteli sekce pro chemické látky, oddělení evropské politiky Greenpeace. Poděkování náleží rovněž doktorandce FFUP Kateřině Braunové za provedenou korekturu textu.

Přestože mi s prací pomáhalo mnoho lidí, pouze já nesu zodpovědnost za faktickou a obsahovou správnost. Veškeré chyby jsou mé vlastní.

1. REACH jako *policy*

Tato kapitola analyzuje REACH ve sféře *policy*. Ačkoliv se jedná o jednu ze tří dimenzí, pojem *policy* stále nabízí poměrně široký prostor pro analýzu. Pro další práci je nutné tento prostor rozdělit do několika odlišných částí. Jako vhodné se v tomto ohledu jeví rozdělení Jeremyho Richardsons (1996), který rozděluje *policy* do několika fází v závislosti na „životě“ *policy*.¹¹ Toto dělení odráží jednak chronologickou rovinu (začíná vznikem *policy* a končí implementací *policy*), ale také rovinu procesní (v první fázi jsou formulovány základní principy, poté jsou tyto principy rozpracovány, v procesu jednání pozměňovány, nakonec schváleny a implementovány). Kromě toho, že přístup Jeremyho Richardsons rozděluje proces *policy* do čtyř fází, tak navrhuje teoretické nástroje, které jsou vhodné pro analýzu těchto jednotlivých částí. Následující tabulka 3 představuje tyto fáze i teoretické nástroje.

Tabulka 3: Představení fází a nástrojů *policy* procesu

Fáze procesu politiky (<i>policy</i>)	Teoretický nástroj
Stanovování agendy (agenda setting)	Epistemická komunita
Formulace	Politická (<i>policy</i>) komunita/síť
Rozhodování	Institucionální analýza
Implementace	Interorganizační/behaviorální analýza

Zdroj: Autor, na základě Richardson 1996: 5.

Tento přístup je vhodný zejména pro analýzu oblasti určité *policy* nebo části konkrétní legislativy a tato práce z něj do značné míry vychází. Je však nutno podotknout, že tento přístup a zvolené nástroje nejsou vyčerpávající. Např. Stone Sweet a Wayne Sandholtz (1997) se zabývají nabídkou a poptávkou (ve sféře *policy*) v rámci integrace. Jejich přístup dokáže vysvětlit, proč jsou některé politiky více supranacionalizovány než jiné. Sweet a Sandholtz vyzdvihují roli mezivládního vyjednávání v kontextu nadnárodních společenství, které prosazuje nadnárodní aktivity. Další integrace je produktem nabídky nadnárodních institucí a zároveň poptávkou mezivládních aktérů: „*Chápeme mezivládní vyjednávání a rozhodování jako ukotvené v procesech, které jsou vyvolány a udržovány expanzí nadnárodních*

¹¹ Můžeme také hovořit o cyklu *policy*. V této souvislosti existují i jiná dělení fází *policy*. Např.: Petr Fiala a Klaus Schubert (2000: 79) uvádějí dělení G. D. Brewera a P. De Leona na iniciaci, estimaci, selekci, implementaci, evaluaci a terminaci.

společností, prointegračními aktivitami nadnárodních organizací a rostoucí hustotou nadnárodních pravidel. Tyto procesy postupně a nevyhnutelně omezují schopnost členských států kontrolovat výstupy“ (Sweet a Sandholtz 1997: 299–300). V rámci jejich přístupu je tudíž možné rozlišit tři proměnné: intenzitu formálních a neformálních pravidel na úrovni EU, struktury správy v rámci EU (EU level governance structures) a také míru rozvoje nadnárodních společností. Jestliže roste jeden element v rámci těchto tří transnacionálních prvků, vytváří tak podmínky pro růst dalších dvou, přičemž velká míra vlivu je přisouzena nestátním aktérům (Sweet a Sandholtz 1997: 305). V tomto kontextu může být supranacionalizace politik vysvětlena dvěma způsoby. Zaprvé, přeshraniční transakce a komunikace generují společenskou poptávku po společných pravidlech a regulaci, kterou mohou poskytnout nadnárodní organizace (EU). Za druhé, pokud dojde k vytvoření pravidel na úrovni EU, institucionalizace zajistí další integraci (Sweet a Sandholtz 1997: 303). Pokud budeme chápat vznik chemické regulace (*policy*) jako dotvoření pravidel vnitřního trhu, platí obě výše zmíněné premisy.

Analýza procesu vytváření politiky v rámci EU je velmi obtížná a to z mnoha důvodů. Jeremy Richardson poukazuje na to, že v rámci systémů působí velký počet aktérů s rozdílnými vztahy a rolemi. Proces tvorby *policy* se často odehrává v jednom okamžiku na několika úrovních a neustále se vyvíjí, přičemž aktéři vzájemně často nevědí, co dělají a jaké výstupy mohou očekávat. V této souvislosti zmiňuje Richardson J. W. Kingdona, který tvrdí, že není možné nalézt počátek návrhu, jelikož tvorba *policy* není jako řeka, ale spíše několik oddělených problémů a politik (ve smyslu *politics* a *policy*), které se v daný okamžik střetnou (Richardson 1996: 21). Tato práce tento přístup nesdílí. Místo toho se snaží nalézat onen počátek, původní myšlenku vzniku reformy, ať je rozhodnutí více či méně arbitrární. V podkapitole následující je prozkoumána první z fází – stanovování agendy, které je prozkoumáno pomocí konceptu epistemických komunit.

1.1. Stanovování agendy

Stanovení agendy je počáteční fází v životě policy. V této kapitole nás bude zajímat nalezení odpovědi na první výzkumnou otázku (V1) a to jakým způsobem došlo v případě REACH ke stanovování agendy? K nalezení odpovědi nám poslouží koncept epistemických komunit, který je možné následně aplikovat na případ REACH. V této podkapitole je nejprve

představen koncept epistemických komunit tak, jak jej rozvinul Peter Haas, a následně je tento koncept aplikován na případ REACH.

1.1.1. Epistemické komunity jako nástroj analýzy

Pojem epistemických komunit¹² pro analýzu *policy* byl v oblasti politiky životního prostředí použit v roce 1989 Peterem M. Haasem, který se ve svém článku zabýval analýzou vlivu epistemických komunit při vytváření nové *policy* pro kontrolu znečišťování Středozemního moře (Haas 1989). V tomto případě vedla aktivita epistemické komunity v 70. letech k vytvoření Akčního plánu pro Středomoří, které bylo stále více znečišťováno. Každá země v regionu měla odlišnou politiku v oblasti ochrany Středozemního moře, jehož znečišťování bylo vnímáno jako problém společného vlastnictví (common goods). Tato situace začala vadit ochráncům a mořským vědcům, kteří začali myšlenku ochrany Středozemního moře prosazovat skrze národní kanály (ministerstva životního prostředí) a posléze „exportovat“ na mezinárodní úroveň. Díky těmto komunikačním kanálům ovlivnili experti politické rozhodování (Haas 1989: 389). Vliv a síla komunikačních kanálů se lišily v rámci jednotlivých států. Peter Haas vyzníval, že země, které měly silnější komunikační kanály, tak v procesu výstavby nového režimu hrály aktivnější roli. U některých států došlo dokonce pod vlivem expertů ke změně národních zájmů v této oblasti (Haas 1989: 387–288). Jinými příklady vlivu epistemických komunit na politiku států je případ podpisu Montreálského protokolu v roce 1987 nebo Vídeňské úmluvy o ochraně ozónové vrstvy (Jehlička 2000).

Jak je zřejmé, epistemické komunity se liší v mnoha ohledech, ať již jde o oblast působnosti nebo přístupu ke komunikačním kanálům. Peter Haas (1992) přesto stanovuje čtyři kritéria, která by měly epistemické komunity splňovat:

- Zaprvé, sdílenou soustavu normativních a principiálních přesvědčení, která poskytují opodstatnění pro akci členů komunity.
- Za druhé, přesvědčení, která pramení z analýzy situace vedoucí k problémům v oblasti, která je jejich doménou.
- Za třetí, sdílené představy o platnosti vnitřně definovaných kritérií pro posuzování znalostí v oblasti jejich domény.

¹² Epistemická komunita, definována Haasem, je síť odborníků s uznávanou kvalifikací a kompetencí v určité oblasti, kteří zároveň vytváří autoritativní tvrzení platná pro danou oblast (Haas 1992: 3).

- Za čtvrté, oblast společného zájmu a předpoklad, že jejich odborné znalosti v konečném důsledku přispějí ke zlepšení situace v této oblasti a tím v důsledku i zlepšení života jako takového (Haas 1992: 3).

Tato čtyři kritéria jsou dále využívána v analýze aplikované na REACH. Ne vždy však za úspěšnou změnou postojů států v určité environmentální oblasti stojí epistemické komunity. Existuje přinejmenším několik alternativních vysvětlení, kterými se Haas také zabývá, přičemž zmiňuje tři: tlak ze zahraničí, názor veřejnosti a racionální očekávání výhod unitární vládou (Haas 1989: 399). V literatuře je pravděpodobně nejvíce zpracována role veřejnosti při rozšiřování integrace (regulace) do nových oblastí, například letecké dopravy nebo telekomunikací (Puchala 1999: 321). Tato alternativní vysvětlení určitě hrají roli při formulaci nové *policy*, a proto je bude nutné v následující analýze rovněž verifikovat.

Můžeme si zde položit otázku, zda je nástroj epistemických komunit vůbec vhodným nástrojem pro analýzu *policy* ve fázi její formulace. Z hlediska vhodnosti má koncept epistemických komunit (s ohledem k aplikaci na oblast regulace chemických látek) několik výhod. Zaprvé, koncept epistemických komunit zahrnuje mezi hlavní aktéry nejen státy, jak tomu činí např. neorealistický přístup, ale také mezinárodní organizace. Za druhé, tento koncept umožňuje analyzovat transnacionální prostředí, kdežto např. neorealistický přístup, teorie závislosti a poststrukturální přístupy jsou vhodné pro analýzu mezinárodní úrovně. Z tohoto pohledu jsou všechny tři alternativní přístupy příliš státocentrické (Haas 1992: 6).

Jak bude vysvětleno později, proces formulování chemické agendy se odehrával transnacionálně. Třetím důležitým prvkem vhodnosti tohoto přístupu je centralita odborné znalosti, která je podobně jedním z klíčových prvků konceptu agent-principál. Jsou to státy, respektive politici uvnitř států, kteří rozhodují o dané problematice. Jelikož se jedná o velice specifickou a odbornou oblast, potřebují pro své rozhodnutí expertní znalosti, které jsou členové epistemických komunit schopni poskytnout. Tímto se koncept epistemických komunit liší např. od neorealismu, kde je rozhodujícím faktorem pro změnu *policy* distribuce nákladů a předpokládaných výnosů nebo od teorie závislosti, kde je klíčovým prvkem kontrola ekonomických zdrojů.

1.1.2. Aplikace konceptu epistemických komunit na případ REACH

Již zmíněné znečištění Středozemního moře se v 70. letech stalo klíčovým problémem, který získal pozornost epistemické komunity. Obdobným případem je i regulace chemických látek, která začala být považována za důležitý environmentální problém. Tehdejší chemická

legislativa byla založena na čtyřech právních instrumentech, které byly postupně přijaty za účelem harmonizace v oblasti chemických látek:

- Směrnice Rady č. 67/548/EHS ze dne 27. června 1967 o sblížení zákonů, jiných právních předpisů a administrativních opatření o klasifikaci, balení a značení nebezpečných látek.
- Směrnice 1999/45/EC týkající se klasifikace, balení a označování nebezpečných přípravků.
- Nařízení Rady 793/93/EHS ze dne 23. března 1993 o hodnocení a kontrole rizik existujících látek.
- Směrnice Rady 76/769/EHS ze dne 27. července 1976 o sblížení zákonů, jiných právních předpisů a administrativních opatření členských států o omezení trhu a používání některých nebezpečných látek a přípravků.

Základním nedostatkem této legislativy byla skutečnost, že neukládala povinnost výrobcům a dovozcům testovat chemické látky a nebyly tudíž známy vlivy všech chemických látek na zdraví a životní prostředí. Přestože bylo registrováno zhruba 100 tisíc chemických látek¹³, které před rokem 1981 byly na trhu, celkový počet mohl být jen stěží odhadován, jelikož neexistovala oznamovací povinnost pro produkci látek v množství menším než 10 tun za rok na výrobce. Z tohoto počtu látek se o 30 tisících nejpoužívanějších látkách téměř nic nevědělo (Heyvaert 2008: 4; Warhurst 2005b: 165). Určité nekompletní informace byly pouze pro necelé tři tisíce látek, přičemž pro látky produkované v objemu nad tisíc tun ročně existovala potřebná data pro pouze 14 % těchto látek (European Parliament 2001a). Tato nepřehledná situace se tudíž zásadním způsobem dotýkala zdraví a životů lidí a měla nepředvídatelné dopady na životní prostředí.

Je to zvláště závažné, jelikož některé účinky chemických látek se objevují až v dlouhodobějším horizontu (např. azbest, DDT, CFC nebo polychlorované bifenyly byly původně také povoleny) a mohou se v čase měnit v závislosti na odolnosti lidského organismu vůči expozici. Relativně málo poznatků existuje také o xenobiotických, látkách, které nejsou přírodního původu. Tato problematika může být značně komplikovaná, jelikož některá

¹³ Před rokem 1981 bylo v Evropském registru existujících komerčních látek (tzv. EINECS, z anglického European Inventory of Existing Commercial Chemical Substances) evidováno 100 106 chemických látek (European Commission 1998: 11), které vešly ve známost pod pojmem „existující chemické látky“. Z tohoto počtu je cca 70 tisíc chemických látek ve výrobě. Tyto chemické látky oproti „novým“ chemickým látkám zpravidla neprošly testováním a hodnocením rizik (Schörling 2004: 49, 55).

xenobiotika jsou v nízkých koncentracích dokonce pro organismus prospěšná (selén), avšak přesáhne-li se určité množství, nastane radikální zhoršení účinků (Bláha 2014).

Z tohoto důvodu bylo přijato již zmíněné nařízení 793/93, v rámci kterého dochází k zařazení chemikálií produkovaných ve velkém množství na prioritní seznam nebezpečných látek, pro které je nezbytné provést testy bezpečnosti. K roku 2001 bylo na tento seznam zařazeno 140 chemických látek, avšak analýza nezbytných dat (hodnocení dopadů) byla provedena pouze u 11 z nich (EuropeanParliament2001a). Procedura byla velice pomalá, zařazení trvalo např. 27 až 54 měsíců (European Commission 1998: 17). Nebyl znám celkový počet chemických látek na trhu a chyběly také informace o jejich vlivu na člověka a na životní prostředí.

Tato skutečnost nebyla jediným problémem. Systém byl založený na stanovení „přípustné dávky“ a umožňoval znečišťování životního prostředí, kdy neexistovaly přesné studie jakým způsobem i tyto přípustné dávky účinkují z dlouhodobého hlediska na organismy. Rovněž panovalo přesvědčení, že existují určité látky, pro které by neměla existovat žádná míra přípustnosti, jako jsou látky karcinogenní, mutagenní nebo nebezpečné z hlediska reprodukce. Systém před zavedením REACH zkoumal rizika vystavení zvlášť jednotlivým látkám, avšak už nepřihlížel k možným kombinacím současných vlivů vícera látek (European Parliament 2001a). V praxi neexistuje expozice jedné chemické látky (Santilo, Johnston 2006: 11). Odhaduje se, že běžný člověk je během dne vystaven stovkám chemických látek (viz např. Thornton a kol. 2002).

Další problém spočíval v autorizaci chemických látek a důkazním břemenu. Pokud národní autorita nezískala informace o škodlivosti látky, látka mohla být uváděna do oběhu bez jakýchkoliv omezení, což mělo vliv rovněž na nedostatek informací o chemických látkách, které byly uváděny na trh. Důkazní břemeno o škodlivosti látek leželo na autoritách, které v tomto ohledu byly pasivní, ať již z důvodu kapacit nebo z důvodu finančních prostředků (Commission 1998: 13). Tím se prakticky důkazní břemeno přeneslo na jednotlivce, kteří se prostřednictvím úřadů domáhali náhrady škody v případě zasažení chemickou látkou. Bylo tudíž potřeba změnit nastavení celého systému a vytvořit aktivní přístup (EuropeanParliament2001a), přenést důkazní břemeno z konečných uživatelů na výrobce a dovozce. Konečný uživatel měl však vzhledem k velkému množství chemických látek a nedostatku informací značně ztíženou pozici. Kromě toho se vyskytovaly problémy i se značením chemických látek, např. při kontrole náhodně vybraných 100 firem Evropská komise zjistila ve 25 % z nich špatnou klasifikaci chemických látek a ve 40 % případů špatné označení (Commission 1998: 13).

Existovala značně problematická situace, která vedla k zásahu epistemické komunity. Panovaly rovněž určité shody ohledně řešení situace (více dat o chemických látkách, aktivnější přístup institucí, přenesení důkazního břemena, omezení některých chemických látek). Jakým způsobem došlo k prosazení agendy na nadnárodní úroveň a jakou roli v tom má epistemická komunita?

V celém procesu agendy je nutné vyzdvihnout roli několika států, které měly s regulací chemických látek dlouhodobé zkušenosti a vytvořily patřičné institucionální struktury. Jinými slovy, vytvořily příhodné podmínky pro vznik a rozvoj epistemické komunity na národní úrovni. To se týkalo Skandinávských zemí (zejména Švédska, Norska¹⁴, a Dánska), Nizozemí a také dvou velkých aktérů – Velké Británie a Německa.

Švédsko hrálo významnou mezinárodní roli v oblasti chemických látek již od 70. let (např. přijetí Deklarace OSN o životním prostředí ve Stockholmu v roce 1972) a stejně tak rozvinulo své národní programy regulace chemických látek. Již v roce 1985 přijalo Zákon o chemických výrobcích (Chemicals Products Act) a vytvořilo Národní inspektorát pro chemické látky (KEMI), který měl dohlížet nad výzkumem a rozvojem plánů v oblasti chemikálií a pesticidů (Geiser, Tickner 2003: 17). Vysoký standard v oblasti chemických látek (včetně např. povinné substituce řady nebezpečných chemikálií) vedl k tomu, že v přístupových jednáních do EU získalo Švédsko výjimku v oblasti chemických látek, aby si mohlo v rámci vnitřního trhu ponechat přísnější standardy (Geiser, Tickner 2003: 19). Ze strany Švédska tak bylo logickým krokem usilovat o prosazení vysokých standardů budoucí regulace chemických látek. Vzhledem k dalším příznivým faktorům¹⁵ tak mnoho principů obsažených v Bílé knize i regulaci REACH tak vychází ze švédských národních předpisů (Schörling 2004: 112).

Obdobně aktivní přístup mělo Dánsko, které bylo evropským leaderem v omezování užití pesticidů a kladení důrazu na nezatěžování příštích generací, zelenou chemii nebo zvyšování spotřebitelských práv. Dánská pozice však byla po volbách 2001 oslabena. Navzdory oficiální rétorice ze strany Ministerstva životního prostředí došlo ke snížení

¹⁴ Ačkoliv nečlenská země EU, Norsko je členem Evropského hospodářského prostoru a účastní se rozličných fór v rámci severské spolupráce. Vzhledem k účasti v řadě pracovních skupin tak mohlo nepřímo ovlivňovat politiku EU. Obdobně jako jiné Skandinávské státy mělo na svou dobu velice vyspělou chemickou regulaci včetně povinné substituce, omezování chemických látek nebo propracovaného systému registrace (Geiser, Tickner 2003: 28).

¹⁵ Komisařka pro životní prostředí Margot Wallström je Švédka, stejně tak zpravodajka návrhu REACH Inger Schörling je Švédka. Dále vedoucí chemického oddělení DG ENV Eva Hellsten je Švédka. V Německu se o těchto třech ženách psalo jako o „švédských čarodějnicích“ (Schörling 2004: 112).

financování iniciativ, které podporovaly dánskou pozici k managementu chemických látek na evropské úrovni (Geiser, Tickner 2003: 19).

I Nizozemí zpracovávalo od roku 1998 svou národní strategii (Strategy on management of Substances), kdy během dvou let byly vytvořeny komunikační struktury pro odborníky. V rámci tohoto procesu Nizozemí organizovalo workshopy, kde se debatovaly přístupy v různých oblastech chemické regulace. Významnou úlohu měl Národní institut pro veřejné zdraví a životní prostředí (National Institute for Public Health and the Environment – RIVM), který tak disponoval komplexním přehledem o dané problematice. Mimo to existoval také nizozemský úřad pro analýzu ekonomické politiky (Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis – CPB), Úřad sociálního a kulturního plánování (the Social and Cultural Planning Office – SCP), Nizozemská organizace aplikovaných věd (The Netherlands Organisation of Applied Science – TNO) a také četná poradní tělesa (Haverland 2009: 6). Je nutno podotknout, že nizozemské instituce měly oproti jiným expertním sítím několik předností. Nizozemí jako konsociační demokracie disponovalo kulturou konsenzu, kdy ohled na menšiny vedl k depolitizaci technických oblastí (Haverland 2009: 5). Tato skutečnost nepochybně přispěla k větší roli expertních institucí.

Druhou předností byla kvalitní a centralizovaná infrastruktura expertních těles, v čemž spočívala výhoda například oproti německým a francouzským expertním tělesům, kterých sice bylo více, avšak jejich znalosti byly decentralizované¹⁶ (Haverland 2009: 7). Markus Haverland (2009) poukazuje také na to, že důkazem vysoké úrovně expertízy nizozemských institucí je také skutečnost, že někteří jejich zaměstnanci byli zaměstnáni na vysokých postech v rámci evropských institucí, zejména v EK, takže tyto instituce měly na evropské úrovni přirozené spojení (Haverland 2009: 7). V případě Nizozemí také důležitou úlohu sehrála skutečnost, že úředníci z ministerstva pro životní prostředí ve velké části měli ve velké části technické vzdělání v oblasti přírodních věd, což byl důležitý předpoklad pro vzájemné porozumění mezi technickými experty a úředníky (Haverland 2009: 7).

Výše uvedené skutečnosti tak přispěly ke snadnější formulaci *policy*, např. oproti Německu, kde bylo nutné zohlednit vlády jednotlivých spolkových zemí v oblasti implementace, což přispělo ke složitosti celého procesu (Haverland 2007: 8). Německo, jako největší evropská průmyslová velmoc, mělo na formulaci REACH eminentní zájem. Chemický průmysl na jedné straně vítal snahy vedoucí k harmonizaci pravidel na společném trhu, na druhou stranu avšak vystupoval velice skepticky vůči možným omezením v oblasti

¹⁶ Například v Německu byla část agendy spravována Spolkovou agenturou pro životní prostředí v Dessau a část týkající se toxikologie Spolkovým institutem pro zdraví a bezpečnost práce v Dortmundu (Haverland 2009: 7).

inovace a marketingu (Geiser, Tickner 2003: 47). V procesu stanovování agendy měli Němci jistou nevýhodu, jelikož se formulace pozice i řada institucí na federální úrovni, od jednotlivých ministerstev až po Spolkové kancléřství, což přispívá ke zdlouhavosti celého procesu (o prosazování národních zájmů v Německu více Filipec 2011: 115–117).

Na svou dobu ambiciózní chemickou regulaci vytvářela také Velká Británie v polovině 90. pod vedením labouristické vlády. Instituce jako Ministerstvo pro životní prostředí, dopravu a regiony (UK Department of Environment, Transport and the Regions) a Ministerstvo pro životní prostředí, potravinové a zemědělské záležitosti (Department for Environment, Food and Rural Affairs) vypracovaly své vlastní programy a podíleli se na konzultacích s účastníky trhu ohledně revize chemické regulace. Přestože Velká Británie je jinak v oblasti environmentální politiky považována za „opozdilce“, jako jeden z prvních států v Evropě začala řešit problematiku endokrinních disruptorů a efektivitu hodnocení rizik, vypracovala řadu dobrovolných přístupů a iniciativ pro svůj chemický průmysl (Geiser, Tickner 2003: 40).

Tyto státy tedy měly na svou dobu pokrokovou legislativu ve specifických oblastech chemické regulace a ambiciózní programy na národní úrovni, které v mnoha případech byly doprovázeny dostatečnou institucionální strukturou. Jednalo se o příhodné podmínky pro vznik a spolupráci epistemické komunity. Mezitím, co tito odborníci usilovali o přenesení agendy na politickou úroveň, jeden z expertů z nizozemského ministerstva pro životní prostředí zorganizoval společnou akci ministerstev z dalších zemí, aby byla agenda chemických látek začleněna do pořadí jednání. (Wurzel 2012; Haverland 2008: 9).

Je nutno podotknout, že impulz přišel také ze strany Evropské komise. Krátce po dokončení vnitřního trhu se problematika regulace chemických látek (vzhledem k volnému pohybu zboží) stala skutečným problémem s celoevropskou dimenzí. Evropská komise už od 90. let koordinovala (obdobně jako Nizozemí) setkávání odborníků na problematiku chemických látek. Není tedy náhodou, že za těchto okolností Velká Británie během svého předsednictví souhlasila se zařazením agendy chemické regulace na jedno z neformálních jednání.

To se uskutečnilo pod vedením britského předsednictví ve dnech 25–26 dubna 1998. Reforma chemické regulace patřila mezi hlavní body jednání (Wurzel 2004: 21). Jednání nezůstalo bez povšimnutí ze strany EK, která na schůzku reagovala dvěma iniciativami. Zaprvé, v reakci na debatu ministrů životního prostředí EK 18. listopadu 1998 vydala Zprávu o fungování čtyř hlavních směrnic (zmiňovaných výše) týkajících se chemických látek (Směrnice 67/548/EHS). Závěry zprávy vyžadovaly efektivnější využívání těchto nástrojů,

jejich důslednější a konzistentnější implementaci a vymahatelnost (Grodzki 1999: 44–45). Kromě toho Komise navrhla provést brainstorming všech zúčastněných stran, a zástupců chemického průmyslu, členských států, institucí EU, ale také veřejnosti, vědců nebo nevládních organizací. Tento brainstorming proběhl v únoru 1999 pod odhledem Generálního ředitelství III a Generálního ředitelství XI a jeho výsledkem byla celá řada podmětů:

- Zaprvé, současná legislativa byla shledána jako komplikovaná a neúčinná pro nakládání s existujícími chemickými látkami, zejména v souvislosti s identifikací rizik a jejich zvládním.
- Zadruhé, současné právní instrumenty se zabývaly spíše následky než jejich prevencí.
- Zatřetí, k velké části látek na trhu nebyla dostatečná data týkající se například jejich ekotoxicity nebo bio-akumulace. V této otázce nepanoval konsenzus o tom, kolik je takových látek.¹⁷ Rovněž se odhadovalo, že nejsou veřejně dostupná minimální data požadovaná OECD o 75 % ze tří tisíc chemických látek nejvíce využívaných na trhu.
- Za čtvrté, pro vybraných 110 látek byla analýza rizik provedena pouze u 19 z nich. Existovala celá řada dalších otázek týkajících se například používání rakovinotvorných látek, jejich bezpečnosti a podobně. Jednou z hlavních otázek bylo, jakým způsobem vytvořit chemickou regulaci, která by byla postavena na principech udržitelnosti (sustainability principle)¹⁸ a předběžné opatrnosti (precautionary principle)¹⁹. Z této konzultace vzešel mimo jiné závazek Komise poskytnout Parlamentu a Radě sdělení, týkající se nové legislativy v oblasti chemických látek, reagující na tyto důležité podmínky (Grodzki 1999: 44–45).

Brzy následovala další neformální schůzka ministrů životního prostředí svolaná do Výmaru na začátek května 1999. Rüdiger K. W. Wurzel poukazuje na to, že pro německé předsednictví bylo důležité otevřít další diskusní fórum za účelem zesílení tlaku na Komisi

¹⁷ Odhady se lišily od 1200 látek do více než 100 tisíc (Grodzki 1999: 44–45).

¹⁸ Nebo ještě lépe udržitelného rozvoje, jenž stojí na třech pilířích: ekologickém, ekonomickém a sociálním. Jedná se tedy o komplexní společenský princip (více např. Moldan 2003, 2006).

¹⁹ Např. *Deklarace z Ria definuje princip předběžné opatrnosti takto: „Tam, kde hrozí vážná nebo nenapravitelná škoda, nesmí být nedostatek vědecké jistoty zneužit pro odklad účinných opatření, která by mohla zabránit poškození životního prostředí“* (Declaration on Environment and Development, principle 15) Jedná se o určité vodítko pro rozhodnutí, která vznikají na základě společenského konsenzu v oblastech, ve kterých nelze vývoj přesně předvídat na základě vědeckého poznání (Moldan 1996: 274).

a podpořit Generální ředitelství pro životní prostředí, které se dostalo pod tlak Generálního ředitelství pro průmysl. Přesto ještě nedošlo k posunu agendy na nejvyšší politickou úroveň (Wurzel 2004: 21). Vzhledem k odbornému potenciálu nizozemských expertů bylo Nizozemí pověřeno vypracováním dodatků ke stávající legislativě. Brzy však převážil názor, že stávající legislativa je nedostatečnou platformou pro regulaci chemických látek (Haverland 2007: 9).

Následovalo řádné zasedání Rady v Lucemburku, kde byla Evropská komise vyzvána, aby předložila konkrétní strategie pro chemické látky, a to nejpozději do konce roku 2000 (Council 1999). Komise však ve vytváření této strategie neměla zcela volnou ruku. Rada stanovila několik principů, na základě kterých měla být nová strategie vypracována. Kromě toho, že Komise měla vzít v potaz nedostatky předešlé legislativy, bylo rovněž požadováno, aby nová strategie kladla hlavní důraz na odpovědnost výrobců a dovozců pro poskytování dat a přípravu prevence a zvládnutí rizik. Strategie měla představit jasně vymezené odpovědnosti jednotlivých aktérů, přispět k lepší výměně informací o nebezpečných látkách a jejich environmentálních a zdravotních rizicích. Rada žádala Komisi zařadit do nové strategie podporu pro substituci nebezpečných látek za látky bezpečné a stanovení konkrétních časových limitů pro hodnocení rizik existujících látek a „adekvátní následky“ pro případ jejich nesplnění. Navrhovaná strategie Komise měla kromě toho přispět ke zjednodušení označení a kategorizaci chemických látek. V neposlední řadě měla nová strategie podpořit sdílení dat, aby nemuselo docházet k testování na zvířatech a došlo ve svém důsledku i ke snížení nákladů (Council 1999).

Pokud shrneme roli epistemických komunit ve fázi stanovování agendy, můžeme potvrdit, že nedostatky tehdejší chemické regulace představovaly závažný problém, který umožňoval reakci epistemické komunity. Nespokojenost se stávající legislativou můžeme považovat za „*normativní a principiální přesvědčení, která poskytují opodstatnění pro akci členů komunity*“ (Haas 1992: 3). Pozoruhodná je role Nizozemí, které mělo nejlepší předpoklady i komunikační kanály k přenesení agendy regulace chemických látek na evropskou úroveň. Jedinečné podmínky tak přispěly k usnadnění realizace záměrů epistemických komunit. Akce byla vedena za účelem odstranění těchto problémů v oblasti domény expertů. Dokonce se naplnil i Haasův předpoklad o sdíleném přesvědčení o řešeních problémů. Ačkoliv nedostatky byly patrné od počátku, panovala obecná představa o možných řešeních problémů (více dat o chemických látkách, aktivnější přístup institucí, přenesení důkazního břemena, omezení některých chemických látek). Mimo to můžeme vyzorovat období, kdy došlo k přenesení problému na evropskou úroveň, na které byly následně rozpracovány představy o dalším řešení problému. Nikoliv vlády nebo veřejnost, ale experti

ve spojení s Evropskou komisí hráli klíčovou roli v prosazení agendy, i když vliv předsednictví není též zanedbatelný. Jinými slovy, nemůže dojít k přenesení problému na mezivládní úroveň, pokud vlády nebudou toto přenesení akceptovat. V jistém smyslu tak můžeme hovořit o poptávce ze strany národních vlád, kterou považují Stone Sweet a Alec Sandholtz (1997) za nezbytný předpoklad (Stone a Sandholtz 1997: 299–300).

1.2. Formulace agendy

Na formulaci REACH se podílelo několik tisíc aktérů (Lindgren a Persson 2008: 39). Není tedy možné zmapovat podíl jednotlivých aktérů na formulaci konkrétních ustanovení REACH. Tato podkapitola tedy nemá ambici analyzovat podíl jednotlivých aktérů na podobě nařízení REACH, které se soustavně a dynamicky proměňovalo. Místo toho představuje roli Evropské komise ve fázi procesu formulace agendy a přináší postoje Rady ministrů a Evropského parlamentu. Přístup Jeremyho Richardsona, který dělí *policy* podle jednotlivých fází, zde naráží na skutečnost, že fáze schvalování agendy (legislativní proces) byla zahájena dříve, než došlo ke konečné formulaci. Evropská komise tak paralelně jednala s řadou aktérů o možných změnách, zatímco Rada a Parlament předkládali pozměňovací návrhy, přičemž často čekali na výsledky analýz, které si nechávala EK zpracovat.

Kromě tohoto zásadního omezení je možné nalézt ještě jeden podstatný limit, ačkoliv se jedná o analýzu sféry *policy*, není možné ji provést bez zasahování do zbylých dvou sfér, zejména pak sféry *politics*. Následující text pak mapuje zejména iniciativy Evropské komise, které vedly k formulaci návrhu, jenž byl posléze postoupen do rozhodovací fáze. Částečně přibližuje i postoje některých aktérů, kteří jsou zároveň hlavními aktéry ve fázi schvalování. Text tak pomůže čtenáři zorientovat se v tématu a napomůže hlubšímu porozumění problematiky.

První část podkapitoly se věnuje návrhu Bílé knihy²⁰, která byla formulována ze strany Evropské komise a následně k ní byly přijaty stanoviska ze strany Evropského parlamentu a Rady ministrů. Jedná se o podkapitolu mapující významný milník v rámci formulace agendy, který přináší klíčové principy REACH, na které je v jiných částech práce odkazováno. Poté následuje představení konceptu politických sítí a rozebrání jejich působnosti v kontextu aktivit Evropské komise.

²⁰ Bílá kniha (white paper) je nezávazným návrhem Evropské komise pro určitou oblast *policy*, ve kterém jsou představeny základní principy a východiska pro úpravu dané agendy. V některých případech bílou knihu předchází tzv. zelená kniha (green paper), která je rovněž nezávazným dokumentem, jehož cílem je zahájit debatu o úpravě určité oblasti. Evropská komise tak získává první informace od zainteresovaných aktérů o jejich postoji k dané agendě (European Commission 2014).

1. 2. 1. Přijetí Bílé knihy

Již během neformálních schůzek ministrů životního prostředí, které se uskutečnily během britského a německého předsednictví, byla komise pověřena vypracováním možné reformy regulace chemických látek. Dne 27. února 2001 Komise vydala Bílou knihu představující strategii pro budoucí chemickou politiku (policy). Bílá kniha, vypracovaná společně Generálním ředitelstvím životního prostředí (DG ENV) a Generálním ředitelstvím pro podnikání (DG ENTR), identifikovala sedm politických cílů, jejichž naplnění bylo považováno jako nezbytné pro zlepšení fungování chemického průmyslu v rámci jednotného trhu. Poprvé tak byly představeny principy, na kterých REACH dnes funguje. Jelikož Bílá kniha znamená významný krok k předloze návrhu legislativního aktu, mezi oběma generálními ředitelstvími probíhal tvrdý boj o její podobu. Zatímco DG ENV se zasazovalo o co nejvyšší ochranu životního prostředí, DG ENTR bralo ohledy zejména na konkurenceschopnost průmyslu. Komise si nepřála mít svědky tohoto konfliktu, proto prakticky potopila jakékoliv snahy národních expertů zasáhnout do podoby Bílé knihy a řada ministerstev následně vyjádřila politování nad nemožností konzultovat národní experty (Haverland 2009: 10). Zde je tedy možné vidět první zásadní rozdíl oproti fázi stanovování agendy. Komise při přípravě Bílé knihy zcela převzala iniciativu a procesu formulace zcela dominovala.

Prvním a nejdůležitějším principem se stala ochrana zdraví a podpora netoxického prostředí. Komise v rámci tohoto principu navrhovala stanovit povinnost společností registrovat chemické látky, které používají, přičemž důraz měl být kladen na nebezpečné látky s nebezpečnými vlastnostmi. Ty by měly být do pěti let testovány kvůli jejich vlivu na lidské zdraví a životní prostředí. Průmysl a podnikatelé mají podle návrhu nést odpovědnost za bezpečnost látek na trhu: *„Uživatelé, stejně jako výrobci a importéři chemických látek by měli být odpovědni za všechny aspekty bezpečnosti svých produktů a měli by poskytnout informace o jejich užití a hodnocení rizik“* (European Commission 2001a: 8). Návrh u nebezpečných látek předpokládal vydávání povolení a rovněž předpokládal substituci nebezpečných chemikálií látkami bezpečnějšími.

Druhým principem bylo udržení a posílení soutěživosti chemického průmyslu v EU. K naplnění tohoto principu by mělo dojít stimulací inovace, kdy Komise navrhovala zpřísnit

podmínky pro notifikaci a testování nových chemických látek.²¹ Také měl být rozšířen výčet vyžadovaných dat a stanoveny jasné časové limity pro jejich odevzdání.

Třetím principem bylo zabránění fragmentace vnitřního trhu. V tomto bodě Komise prakticky vylučovala možnost, že by se některé státy této legislativy neúčastnily. Harmonizace byla nezbytná pro celý prostor jednotného vnitřního trhu.

Čtvrtý princip předpokládal zvýšení transparentnosti skrze poskytování kompletních informací o chemických látkách veřejnosti. Rovněž samotná povaha systému, který měl být bez výjimky aplikovaný na všechny chemické látky, přispívala ke zvýšení transparentnosti celého procesu.

Pátý princip se zabýval integrací s mezinárodními aspekty. Nebylo pochyb o tom, že vytvoření systému REACH přispěje z globálního hlediska k posílení bezpečného využití chemie. Zavedení nové legislativy by dopadlo i na dovozce chemických látek z nečlenských zemí EU, kteří by museli splňovat stejné podmínky jako výrobci v EU. Zároveň mělo být zajištěno, že dojde ke vzájemnému uznávání testů chemických látek, které mají původ mimo EU. V rámci toho principu byl také diskutován dopad na rozvojové země. Komise shledala, že jelikož jsou rozvojové země většinou dovozci chemických látek z EU, budou tyto země z REACH rovněž profitovat. O tom, že některé země dovážející chemické látky do EU, budou mít ztížené podmínky, zde zmínku nenajdeme.

Šestým principem byla podpora praktik, které nevyžadují testování na zvířatech. K tomu mělo dojít jednak maximalizováním metod nevyužívajících pro testování zvířata (testování in vitro), podporou rozvoje nových metod, které nevyužívají zvířata a omezením testovacích programů, ve kterých se zvířata používají.

Konečně sedmým principem byla konformita se závazky EU, které má v rámci Světové obchodní organizace. Tato nová politika (*policy*) by neměla být diskriminační vůči dovezeným produktům a EU by neměla vytvářet neodůvodněné a nepotřebné překážky bránící mezinárodnímu obchodu (European Commission 2001a: 16).

Jak již ze zkratky REACH vyplývá, systém se skládal ze tří elementů: registrace, evaluace a administrace (povolování) chemických látek. Bílá kniha předpokládala registraci cca 30 tisíc chemických látek, které se produkují v množství větším než jedna tuna v rámci firmy. Bylo odhadováno, že pouze 80 % látek z tohoto počtu bude vyžadovat registraci spočívající v zápisu do centrální databáze. Evaluace by se pak měla týkat zhruba pěti tisíc

²¹ Komisařka Wallström v dubnu 2002 obdržela petici čítající přes 400 tisíc podpisů proti zabránění testování na zvířatech. Petici organizovala Evropská koalice pro zabránění pokusů na zvířatech – European Coalition to End Animal Experiments (Vogelsang 2002: 211).

látek, představujících 15 % z celku, jejichž produkce přesahuje 100 tun (v případě látek vzbuzujících mimořádné obavy i méně). Testování mělo být provedeno autoritami v rámci programů, které jsou látky „šité“ na míru a hlavní důraz kladou na účinky dlouhodobé expozice. Autorizace²² by pak probíhala pouze u látek vzbuzujících mimořádné obavy (very high concern chemicals). Počet těchto látek byl odhadován na 1 400 (cca 5 % všech látek), které by vyžadovaly pro užívání speciální povolení (European Commission 2001a: 16). Tímto byly položeny základní principy budoucí chemické regulace.

Členské státy měly několik měsíců na seznámení s Bílou knihou. V červnu 2001 na summitu v Goteborgu Rada EU vydala své stanovisko k Bílé knize (po celou svou existenci však byla řazena k projednání jako bod B). Hned z počátku bylo zřejmé, že projekt podobného rozsahu bude potřebovat další rozpracování. Z tohoto důvodu Rada pověřila Komisi vypracováním jasného a transparentního rámce pro implementaci této strategie nejpozději do konce roku 2001. Komise byla zaúkolována zřízením skupiny, ve které bude konzultovat zástupce členských států, zástupce průmyslu, nevládní organizace a konečné uživatele v přechodném období, než vstoupí nová legislativa v platnost. Tato skupina měla objevit způsoby jak identifikovat chemické látky, které vzbuzovaly mimořádné obavy a připravit pro ně kritéria prověření (screening), požadavky na základní informace, stanovit metody seskupování těchto látek a modelační techniky, přičemž první výsledky práce měly být prezentovány do konce roku 2002 (Council 2001: 8).

Mimo to Rada vyzvala Komisi k vypracování systému, který by se v rámci REACH zabýval také látkami, které jsou produkovány v množství pod jednu tunu. Další z výzev se týkala začlenění perzistentních, bioakumulativních a toxických látek do skupiny vysoce rizikových látek a vytvoření systému autorizace pro endokrinní disruptory a další nebezpečné látky, jako senzibilizátory a chronicky toxické látky (Council 2001: 10). Pověření Komise rovněž zahrnovalo zvážit, jakým způsobem může být rozšířen stávající Evropský úřad pro chemické látky (European Chemicals Bureau) nebo zda by měla být vytvořena nová entita (více v kapitole o delegaci pravomocí 3.2). Pověření obsahovalo vypracování organizačního modelu, který by neduplikoval činnost a způsob financování dané instituce. V neposlední řadě byla Komise pověřena Radou vypracováním systému, který by byl po implementaci funkční a zabraňoval duplikaci provedených testů chemických látek. Vypracovala systém efektivní implementace a stanovila jasné podmínky pro případ, že by implementace nebyla splněna

²² V průběhu autorizace (povolování) se provádí socio-ekonomická analýza, která má odhalit možné dopady případného nepovolení chemické látky. Tato analýza má pomoci odpovědět na otázky, zda náhodou negativní dopady na člověka a životní prostředí v případě povolení dané chemické látky nejsou v nepoměru k možným přínosům užívání této látky (Ingerowski a kol. 2009: 73) viz také příloha 4.

(Council 2001: 10). Přístup rady v tomto období je tedy charakterizován zájmem o bližší informace ze strany Evropské komise, která byla zaúkolována vypracovat řadu zpřesňujících studií a to v poměrně krátkém, šestiměsíčním termínu.

Je nutno podotknout, že od zveřejnění Bílé knihy měli národní experti díky vzniklé pracovní skupině znovu přístup ke Komisi. Tak například Nizozemí mohlo znovu aktivovat své experty a zásadním způsobem pomoci upravit návrh. Nizozemští experti přispěli řadou definic a zvýšením konzistence REACH. Druhým bodem, který se snažilo Nizozemí v tomto období prosadit, byla všeobecná zodpovědnost za bezpečnost chemických látek (*duty of care*), která však narazila na rozdílnou právní kulturu v ostatních zemích a proto nebyla do konečného návrhu Komise zakomponována v plném rozsahu. Konečně třetím prvkem byla zodpovědnost všech částí spotřebního řetězce, která se v konkrétních modifikacích dostala do finálního návrhu (Haverland 2009: 11).

K Bílé knize se vyjádřil také Evropský parlament. Zde bylo pověřeno několik výborů k tomu, aby poskytnuly názor a vypracovaly zprávu, která by představovala stanovisko Parlamentu k Bílé knize. Jednalo se o Výbor pro právní záležitosti a vnitřní trh, Výbor pro průmysl, vnější obchod, výzkum a energetiku, Výbor pro životní prostředí, veřejné zdraví a politiku na ochranu spotřebitele, který byl odpovědný za vypracování zprávy spolu s Výborem pro zaměstnanost a sociální otázky. Z tohoto výčtu výborů je zřejmé, že REACH od počátku kvůli své komplexnosti nebyl brán na lehkou váhu a svým zařazením bylo nařízení vnímáno jako součást environmentální politiky. Tomu nasvědčuje i fakt, že Inger Schörling z výboru pro Životní prostředí, veřejné zdraví a politiku na ochranu spotřebitele byla jmenována jako *rapporteur* (European Parliament 2001a, Schörling 2004).

Ve vzájemném srovnání povaha zprávy vypracované EP má širší sociální dimenzi, než tomu bylo v případě závěrů Rady. Např. ve druhém článku zprávy je Komise žádána o vypracování detailní analýzy dopadu modifikace chemické legislativy na pracovní místa a sociální standardy ve Společenství. Rovněž byla zmíněna nutnost vysoké ochrany zdraví spotřebitelů, bezpečnosti a životního prostředí. Jako jeden z principů pro posouzení zdravotních rizik by měly být brány v potaz zdravotní důsledky na dětech a nenarozených dětech. Rovněž EP (stejně jako Rada) navrhnul, aby do nového systému Evropská komise zařadila i chemické látky, které se produkují nebo dovážejí v objemu pod jednu tunu (European Parliament 2001a). Výbor pro právní záležitosti a vnitřní trh pak žádal zaručení vyšší míry ochrany komerčních tajemství producentů, únosnou míru pokut za nedodržení legislativy a v neposlední řadě jasné vymezení způsobu, jakým bude postupovat návrh nové legislativy komitologií. Hlasování tohoto posledního výboru bylo velmi očekáváno, jelikož

z části indikovalo možné stanovisko Evropského parlamentu k REACH. Znění zprávy nakonec bylo schváleno tímto posledním výborem v poměru 31:21 hlasům (European Parliament 2001a). Na tento výsledek pak rozhořčeně reagovala Rada evropského chemického průmyslu (CEFIC)²³, která vydala prohlášení, že je šokována výsledky hlasování a podotýkala, že „další zpřísnění regulačních požadavků na chemické látky povede k dražšímu, náročnějšímu, byrokratičtějšímu a tudíž i méně efektivnímu systému, což je opak záměrů revize, která měla vést k vytvoření jednoduššího a transparentnějšího systému.“ (Euractiv 2001a). Toto vyjádření je pochopitelné. Výsledná zpráva budí dojem větší vstřícnosti vůči přísnější chemické regulaci a indikuje tak z pohledu Evropského průmyslu, že Evropský parlament může v budoucnu zaujmout vůči REACH vstřícnější postoj, než Rada ministrů. Tyto obavy provázeli i plenární zasedání.

V listopadu 2001 se konala ve Štrasburku plenární rozprava ohledně vypracované zprávy k Bílé knize, při které se objevily první spory o podobu případné nové legislativy. Konkrétně Výbor pro průmysl, vnější obchod, výzkum a energetiku nebyl spokojen s návrhem Výboru pro životní prostředí, veřejné zdraví a politiku na ochranu spotřebitele o zařazení senzitivních látek do systému schvalovací procedury, která bude dostupná pouze určitý čas a bude vyžadovat registraci všech látek pod jednu tunu. Také nesouhlasil s návrhem poskytnout veřejnosti všechna data o využívaných chemických látkách a doporučoval, aby tyto informace před zveřejněním prošly určitým výběrovým procesem. Zároveň bylo poukázáno na to, že masivní rozsah schvalovací procedury naopak přispěje k vyššímu využívání testů na zvířatech (European Parliament 2001b). Tyto neshody pak byly hlavním tématem rozpravy, která čím dál více ukazovala rozdělenost Evropského parlamentu.

Frakce zastoupené na půdě Parlamentu nebyly ve svých názorech zdaleka jednotné. Například jedna část frakce EPP-ED návrh silně kritizovala, druhá část měla smířlivější postoj. Dokonce se objevily i komentáře hovořící o masovém útěku chemického průmyslu za hranice Evropy nebo o zotročení chemického průmyslu v Evropě. Jako první vystoupila za Evropskou Lidovou stranu/Evropské demokraty poslankyně Emilia Franciska Müller: „ve skupině Evropské lidové strany/Evropských demokratů nemůžeme podporovat povinnou registraci chemických látek, kterých se produkuje méně než jedna tuna ročně; nesouhlasíme

²³ Rada Evropského chemického průmyslu byla v procesu schvalování REACH nejvýznamnějším aktérem, který hájil zájmy chemického průmyslu. CEFIC sdružuje 22 národních federací chemického průmyslu a 8 přidružených federací chemického průmyslu. Mezi jeho členy patří jak nadnárodní korporace, tak významné národní společnosti. V současnosti sdružuje cca 650 nejvýznamnějších společností a zastupuje 29 tisíc podnikatelských subjektů, přímo zaměstnávajících v EU 1,2 milionů lidí a představujících cca 20 % světové produkce chemických látek (CEFIC 2014a). Více o roli a postojích CEFIC kapitola 2.2.1.

s rozšířením schvalovací procedury; nahrazováním a zákazem látek pouze na základě jejich charakteristiky; dalším posuzovacím procesem; nepraktickými závazky pro notifikaci a evidence v databázích“ (European Parliament 2001b). Naproti tomu s daleko smířlivějším postojem přišla socialistická frakce, která zdůrazňovala ochranu lidské bytosti jako základní stavební kámen celé nové chemické legislativy a kladla důraz na ochranu životního prostředí a spotřebitele. Socialistický poslanec Guido Sacconi²⁴ zdůrazňoval princip prevence a odkázal na nedávnou nehodu v továrně Porto Marghera, při které zemřelo 157 lidí a která způsobila značnou ekologickou škodu v Benátské laguně (European Parliament 2001b). Zástupce Evropské liberální, demokratické a reformní strany zdůrazňoval, že je potřeba poskytnout uživatelům informace a že chemický průmysl není *apriori* proti, avšak navrhovaný testovací režim bude finančně nákladný, bude stát životy milionů zvířat a způsobí v konečném důsledku paralyzování celého systému. Podobné výroky považovala skupina Verts/ALE za zbytečné strašení a „vtip“: „*Stížnosti ohledně uzavírání obchodů, pronesené také členy Parlamentu, jsou pozitivním vtipem o pohledu chemického průmyslu. Zatímco produkce se za posledních deset let zvýšila o 25 %, došlo k redukci pracovníků v chemickém průmyslu o 14 %*“ (European Parliament 2001b). Zároveň zelení vyjádřili odhodlání bojovat za to, aby se nová chemická legislativa stala ústředním bodem environmentální politiky EU. V rámci rozpravy byly podány i návrhy části poslanců EPP-ED na přenesení větší zodpovědnosti za bezpečnost chemických látek na průmysl. Jiný návrh se týkal kritérií pro posuzování látek, přičemž objem produkce/importu neměl být kritériem jediným. Tím měla být také škodlivost chemických látek (European Parliament 2001b).

Přes značné rozpory mezi frakcemi se podařilo zprávu schválit 242 hlasy, přičemž proti se vyslovilo 169 poslanců a 35 poslanců se zdrželo hlasování.²⁵ Je nutno podotknout, že oproti původnímu znění se díky řadě návrhu EPP-ED podařilo zprávu zmírnit čímž se oproti původnímu znění Evropský parlament přiblížil zájmům chemického průmyslu. V konečné podobě zpráva neobsahovala návrh na rozšíření seznamu látek podléhajících proceduře autorizace, čímž byla pozice Evropského parlamentu v rozporu s Radou. Návrh rovněž nezahrnoval začlenění látek, které jsou produkovány v množství pod jednu tunu ročně na výrobce. Naopak se podařilo schválit postoj, kdy místo zdravotních dopadů na dospělé jedince měla být referenční hodnota změněna na vliv na děti včetně nenarozených (Euractiv 2001b). Zpráva nebyla schválena ve své „tvrdé“ podobě, jak byla představena

²⁴ Sacconi se brzy stane hlavním zpravodajem návrhu REACH.

²⁵ Spolu s konzervativci v EP hlasovali i poslanci za britskou stranu Labour (Schörling 2004: 110).

Výborem pro životní prostředí, veřejné zdraví a politiku, a CEFIC spolu s celým chemickým průmyslem byl více méně spokojen s jejím zněním. Naproti tomu Evropský úřad pro životní prostředí společně s dalšími nevládními organizacemi schválení takovéto zprávy odsoudil jako „zradu demokratické odpovědnosti a selhání reprezentace zájmů širší populace a budoucích generací“ (Society of Chemical Industry 2001). Můžeme tedy sledovat poměrně významný posun Evropského parlamentu, který začal pomalu „ořezávat“ poměrně silné části Bílé knihy.

Představení Bílé knihy znamenalo významný milník z hlediska formulace principů REACH. Již v této fázi můžeme pozorovat rozdílný přístup v rámci Generálních ředitelství evropské komise, který byl znát také v dalších institucích. Zatímco Rada reagovala na zveřejnění Bílé knihy žádostí o další informace a zaúkolováním Komise tyto informace v poměrně krátkém termínu poskytnout, Evropský parlament zaujal aktivnější přístup. Ten spočíval ve vydání zprávy. Rozdělení Evropského parlamentu se naplno ukázalo během plenárního zasedání a můžeme říci, že determinovalo i přijetí zprávy v pozměněné podobě. Zde byly z podmětu EPP-ED zcela vyřazeny některé prvky, které byly zmíněny v Bílé knize, čímž Evropský parlament vyšel částečně vstříc chemickému průmyslu.

Žádost Rady o další informace znamenala znovuotevření prostoru pro konzultace členských států ale i nevládních organizací a chemického průmyslu. Následující kapitola se tak zaměří na roli Evropské komise v tomto procesu, přičemž bude využito konceptu politických sítí, které jsou prvně představeny a následně aplikovány na činnost Evropské komise.

1. 2. 2. Koncept politických sítí

Jeremy Richardson (1996) uvedl jako vhodný nástroj pro fázi formulace agendy politickou síť, respektive politickou komunitu (Richardson 1996: 5). V praxi neexistuje ucelená teorie politických sítí (Peterson 2003: 2). Co si pod tímto pojmem představit? Politickou síť můžeme chápat jako určitou formu interakce mezi aktéry, kteří usilují o prosazování sdílených hodnot. Původ politických sítí je v jistém smyslu možné spatřovat v politických komunitách (Richardson 1996: 12). Hugh Heclo (1978) hovoří o nových komunitách, které vznikly v souvislosti s nepřímou státní správou v USA. Aktéři těchto komunit sdílí detailní porozumění určité záležitosti, která se stala předmětem politické debaty (Heclo 1978: 49). Podle Hecla tyto skupiny mají jednak stejnou informační základnu, jsou mobilizovány k určité akci v rámci skupiny nebo sdílí přesvědčení (Heclo 1978:103). Rod

Rhodes (1990) však považuje politickou komunitu za uzavřenou politickou síť, ve které členové sdílí určitá přesvědčení (Rhodes 1990: 304). Tyto sítě se mohou vztahovat jednak k politickým problémům, situacím nebo celým politickým oblastem, přičemž délka jejich trvání může být také odlišná (Fiala, Schubert 2000: 89).

Práce Hughha Hecla o prosazování zájmů se stala základem pro studium politických sítí, které se staly zahrnujícím konceptem (sám Hecllo používá termín „issue networks“). Hecllo poukazuje na to, že sítě jsou velice proměnlivé: „*v jakýkoliv čas je aktivní jiná část sítě, spojení mezi členy sítě a byrokraty se mohou aktivovat nebo mohou upadat*“ (Hecllo 1978: 284). S tímto konceptem se však Rhodes neztotožňuje a přichází s určitým dělením, které vychází z rozdílné otevřenosti sítě, názorové heterogenity a vzájemné závislosti. Podle odlišnosti těchto proměnných je možné rozlišit pět typů sítí. Zatímco na jedné straně máme vysoce integrované politické komunity se stabilní spoluprací a exkluzivním členstvím, na opačné straně máme velice slabě integrované sítě, které vznikají pouze za dočasným cílem (Rhodes 1990: 304). Existuje více typů sítí. Grace Skogstad (2005) poukazuje na tři teoretické prvky, které sítě definují. Zaprvé, sítě nejsou stabilní, jelikož aktéři do nich vstupují a vystupují, v rámci sítí probíhají různé interakce a aktéři se pohybují od vlivného jádra sítě po její okraj (Skogstad 2005: 8). Zadruhé, vnitřní fungování se liší také podle povahy prosazování zájmu, který může nabývat hodnot od konsenzuálního postoje aktérů až po individualizované zájmy (Skogstad 2005: 8). Zatřetí, sítě mají různou kapacitu, která odráží kapacitu jejich aktérů. Kapacita pak má klíčový dopad na možnosti sítě prosazovat své zájmy a v určitém ohledu se stává také prvkem proměny sítě, jelikož sítě, které kapacitu ztrácejí, musí najít nový smysl své existence (Skogstad 2005: 8). Vzhledem k vysoké míře variability konceptu můžeme v určitém ohledu pojmy síť a komunita volně zaměňovat, jelikož princip fungování je stejný. Pojmy spíše odráží rozdílnou míru integrity než funkční hledisko, což ovšem také není zcela bez problémů.

Pojem politická síť má totiž v odborné literatuře mnoho konotací.²⁶ Např. Tanja Börzel (1998) uvádí, že na politickou síť můžeme nahlížet jako na samostatnou teorii, model nebo metodu (Börzel 1998: 255). V této práci má politická síť nejbližší k metodě, jelikož je používána jako analytický nástroj. Pokud hovoříme o metodě, můžeme v dělení pokračovat na kvantitativní a kvalitativní zaměření využívané metody. Zatímco kvantitativní přístup analyzuje politické aktéry ve smyslu koheze nebo strukturální ekvivalence, kvalitativní přístup se zaměřuje spíše na analýzu kontextu (Börzel 1998: 255). Tento přístup metody však

²⁶ Pravděpodobně nejpropracovanější rozbor aplikace konceptu provedl Rod A. W. Rhodes (2006).

byl v literatuře kritizován, jelikož nemá žádnou explanační hodnotu (Börzel 1998: 266). Kritiku konceptu rozvádí také Peterson, který poukazuje na to, že koncept politických sítí je spíše metaforou než skutečným modelem nebo teorií. Zmiňuje též nízkou interpretační hodnotu (lack of power) a podotýká, že většina akademických prací v této oblasti se zabývá konkretizováním terminologické nejasnosti. Peterson se rovněž domnívá, že prostředí bruselské byrokracie je natolik složité, že aplikace konceptu není vhodná: „*politické rozhodování v Bruselu je příliš proměnlivé, nejisté a přesycené různými skupinovými zájmy, takže stabilní sítě nemohou existovat nebo přetrvat*“ (Peterson 2003: 8-10). Přesto John Peterson zmiňuje tři důvody, proč se koncept politických sítí na instituce aplikoval. Zaprvé, EU je tvořena řadou orgánů, rad, výborů nebo pracovních skupin, ve kterých dochází k prosazování zájmů. V rámci politik tak vzniká řada sítí, které usilují o prosazování zájmů. Koncept politických sítí pomáhá lépe porozumět vztahům mezi orgány EU. Zadruhé, politické sítě jsou často nositeli expertních informací, bez kterých se instituce EU neobejdou. V tomto ohledu mají nezastupitelnou roli při zprostředkování technických dat. Zatřetí, politické sítě usnadňují přístup domácím aktérům přímo do centra rozhodování o určitých politikách EU. Jsou tak důležitým článkem mezi osobami působícími na vnitřním trhu a orgány EU (Peterson 2003: 2).

Politické sítě mohou být užitečným nástrojem pro analýzu aktérů, kteří prostřednictvím těchto sítí prosazují sdílené hodnoty za účelem ovlivnění určité *policy* (Börzel 1998: 266). Jejich existence souvisí se zdokonalováním správy (governance) a dotýká se také otázky legitimacy. Jak tedy použít tento koncept na analýzu případu REACH? Richardson (1996: 13) navrhuje několik otázek, které jsou relevantní i v rámci této práce. Zaprvé, kdo jsou aktéři působící v rámci sítě/komunity. Zadruhé, jaká je povaha zapojení těchto aktérů do procesu formulace *policy*. Za třetí, jaká je motivace těchto aktérů. Následující podkapitola se na tyto otázky zaměří a pokusí se koncept politických sítí aplikovat na případ REACH.

Politické sítě nejsou neznámým pojmem ani v českém prostředí. Základní literaturou se stala publikace Petra Fialy a Klause Schuberta (2000), která představuje *policy analysis*, jejíž součástí je také teorie politických sítí (Fiala, Schubert 2000: 86–98). Autoři zmiňují důležitou roli aktérů sítí, kteří vytvářejí tzv. „ingroup“ postoje (dále překládáno česky jako vnitroskupinové postoje). Ty jsou charakteristické tím, že aktéři je vytvářejí nezávisle na jiných, často kontrastních zájmech, požadavcích nebo závazcích. Vůči těmto postojům jsou pak ti, kteří jsou mimo síť (Fiala, Schubert 2000: 89). Praktickou aplikací se pak zabýval např. Ondřej Císař (2005), který napsal rozsáhlou monografii věnující se transnacionálním politickým sítím v kontextu jejich působení na činnost nevládních organizací (Císař 2005).

V rámci této práce nás bude zajímat, jakou roli měly politické sítě ve využití Evropské komise v případě REACH během fáze formulace agendy?

1. 2. 3. Evropská komise a politické sítě

Evropská komise ve snaze zajistit vyšší transparentnost procesu zvolila dvě formy konzultací. Jednalo se o „veřejné konzultace“ a „konference zainteresovaných stran“. Krátce po té, co DG ENV a DG ENTR představili první legislativní návrh REACH, se rozběhly veřejné konzultace. Tyto konzultace ve své internetové podobě probíhaly od 7. května do 10. července 2003. Během tohoto poměrně krátkého období získala příslušná generální ředitelství okolo 6 400 příspěvků, které mohou být rozděleny celkem do čtyř kategorií: příspěvky od národních vlád a státních autorit, příspěvky od asociací chemického průmyslu, příspěvky od konkrétních firem, příspěvky nevládních organizací a další příspěvky, kam můžeme zařadit příspěvky fyzických osob. Vzhledem k zaměření práce není nezbytné ani žádoucí zkoumat všechny příspěvky. Je však nutno zmínit, že Komise byla zcela zahlcena podněty, z nichž polovinu tvořily příspěvky chemického průmyslu, které v drtivé většině předvíдалy zvýšení nákladů. I z toho důvodu v roce 2003 Evropská komise absolvovala se zástupci průmyslu stovky schůzek a jen v létě 2004 obdržela na tisíc dokumentů, které nebyla schopna prostudovat. Informace ze schůzek se zástupci průmyslu nebyly zveřejněny. (CEO 2005: 5).

Tato forma internetových konzultací (open consultations) je jedním z příkladů práce s politickými sítěmi (Persson 2005: 6). V případě konzultace o REACH došlo k vytvoření sítě, která vznikla za konkrétním účelem časově omezené konzultace, která byla poskytnuta Evropskou komisí. Tímto časovým ohraničením a jasně stanoveným systémem pro konzultaci došlo k jasnému vymezení sítě a počtu jejích aktérů. Konzultovaní aktéři mohli využít speciálního internetového nástroje (Interactive Policy-Making Tool)²⁷ nebo zaslat komentář e-mailem, faxem nebo klasickým dopisem (Persson 2005: 6).

Evropská komise v rámci konzultace získávala určité informace, které mohou ovlivnit její další kroky a formulaci návrhu. Z tohoto důvodu je nutné se zabývat strukturou sítě, její heterogenitou a hlavními aktéry. Podle dat Evropské komise nejvíce příspěvků zaslal chemický průmysl (2 658), následovali ostatní aktéři (zejména fyzické osoby), které zaslaly 1 887 podnětů, odbory a nevládní organizace (1 772) a nejméně příspěvků zaslaly veřejné autority (81). Zatímco zástupci průmyslu měli většinu 42 % příspěvků, zástupci nevládních

²⁷ Interactive Policy-Making tool má tu výhodu, že je možné data různými způsoby třídit podle různých informací, což následně usnadňuje přenos poskytnutých informací přímo do návrhu aktu. V tomto ohledu tedy nemusí platit, že správa sítě je náročným procesem (Salamon 2002: 13).

organizací a odborů měli 28 % příspěvků (European Commission 2003c). Jak poukazuje (Persson 2005: 10), tato čísla mohou být zkreslující, jelikož někteří aktéři poslali více než jeden příspěvek. Celkem se tak na konzultaci podílelo přes 2 500 různých firem (65 %), zatímco nevládních organizací a odborů bylo pouze 243, neboli 6 % (Persson 2005: 10). Nejvíce příspěvků bylo z Německa (2 079), následovala Velká Británie (372), Francie (207) a Belgie s 207 příspěvky (European Commission 2003c).

Persson poukazuje na to, že tento nástroj měl zvýšit demokratickou legitimitu procesu, která v jeho pojetí zahrnuje rovný přístup. Z výše uvedených čísel je však patrné, že konzultačnímu procesu dominovala síť zástupců průmyslu (Persson 2005: 14). Jednou z příčin může být skutečnost, že značná část osob daný systém považovala za příliš náročný a proto jej využili pouze ti, kterých se REACH dotýkal nejvíce (Hüller 2010: 101). Nerovnoměrné zastoupení je však dlouhodobý trend, který můžeme během on-line konzultací pozorovat, přestože Komise může určitými kroky, jako je změna formátu nebo poskytnutý čas, zastoupení nevládních organizací zvýšit (Quittkat 2011: 655). Vzhledem k participaci aktérů s různými zájmy, je možné tvrdit to, co již výše popsal Hecló. Totiž, že aktéři vycházeli ze stejné informační základny. Sdílené informace přesto ještě neznamenají shodu ohledně přístupu a řešení problému (Hecló 1978: 103). Vzhledem k tomu, že se jedná o rozličné aktéry z různých oblastí působnosti i států, síť je názorově velice heterogenní. Rovněž nemůžeme hovořit o exkluzivitě členství, jelikož to bylo v tomto případě determinováno otevřeností internetových konzultací. Jednalo se také o členství, které bylo dočasné v rámci jasně stanoveného harmonogramu. Aktéři se účastnili konzultací za jedním cílem. Z hlediska míry integrace tak mají konzultovaní aktéři povahu slabě integrované sítě s dočasným záměrem (Rhodes 1990: 304).

V případě konzultace k REACH je také možné rozlišit vnitroskupinové postoje. Pokud prozkoumáme výsledky odevzdané v rámci Interactive Policy-Making Tool (IPM), lze rozpoznat celkem 16 oblastí, ve kterých došlo k vytvoření vnitroskupinových postojů, jak ukazuje tabulka 4. Přestože výsledky internetových konzultací nebyly zveřejněny, pomocí analýzy odpovědí v rámci IMP lze odvodit, jaký byl vliv aktérů na změnu návrhu Komise. Neziskové organizace se zaměřily především na posílení REACH v oblasti povolování chemických látek. V oblasti článku 46(2) šlo o rozšíření možnosti zavést do seznamu prioritních látek další chemické látky, které mohou vyvolávat zdravotní problémy. Ve druhém případě se jednalo o článek 48, kde EK reagovala na návrh nevládní organizace zpřísněním článku, který nově stanovoval, že povolení je přípustné pouze v případě, že neexistuje

bezpečnější alternativa. Ve třetím případě došlo ke stanovení časového limitu revize legislativy (Clayton 2011: 18).

Tabulka 4: Identifikace vnitroskupinových postojů

Hlavní bod	Odstavec	Téma
18	18(2)	Meziprodukty
18a	18a(2)	Meziprodukty
35	35(1)	Vyhodnocení technické dokumentace (dossiers) ²⁸
35	35(2)	Vyhodnocení technické dokumentace
44	(g), (h)	Rozsah povolování chemických látek
45	45(1)	Látky vzbuzující velké obavy ve sloučeninách
46	46(2)	Výjimky z povolování chemických látek
48	48(2)	Udělování povolení – dostatečná kontrola
48	48(3)	Udělování povolení – dostatečná kontrola
48	48(6)	Udělování povolení – dostatečná kontrola
49	49(2)	Udělování povolení – přehled
63	63(2-3)	Princip „Duty of Care“
64	64(1)	Dovoz sloučenin
67	67.2.(d)	Databáze registrovaných látek
102	102.2	Důvěrnost
102	102.3	Důvěrnost

Zdroj: Calyton 2011 (tučně jsou zvýrazněny postoje, kterými se komise zabývala).

Výše zmíněné vnitroskupinové postoje a jejich uznání ze strany EK vedou ke dvěma závěrům. Zaprvé, nevládní organizace i v pokročilé fázi formulace agendy a v průběhu schvalování dokázaly prosadit určité změny v návrhu Komise. Ve třech výše zmíněných oblastech dopomohla konkrétnost návrhu, který Komise nepřijala zcela, ale přepracovala text do vágnější podoby, který prakticky vycházel vstříc navrhovatelům (Clayton 2011: 17-18).

Za druhé, přestože byl podíl nevládních organizací na počtu konzultovaných subjektů malý, dosažené změny můžeme hodnotit jako velké vítězství nevládních organizací, jelikož se zaměřily na nejpodstatnější část nařízení. Na druhou stranu je nutno zmínit, že vstupní kanál je sřežen EK, která drží rozhodovací pravomoc o tom, co do návrhu zařadit a co nikoliv. Jak podotýká např. Bart Cammaerts (2006), jedna věc je umožnit osobám přístup k legislativnímu procesu, jiná věc je jim dát právo spoluúčasti (Cammaerts 2006: 227).

²⁸ Dossiers představuje soubor informací (technickou dokumentaci), které předkládá žadatel o registraci chemické látky ECHA. Ta jej posléze vyhodnocuje (evaluace) pro jeho obsahovou úplnost. V této fázi se nejedná o evaluaci chemické látky jako takové (srovnej hlava IV REACH).

Analýza celého procesu IPM by se tak do budoucna mohla stát zajímavou součástí výzkumu. Je možné se zaměřit na míru prosazování postojů pomocí tohoto nástroje do přijímané legislativy, úměrnost změn provedených v legislativě vůči zastoupení aktérů v rámci politických sítí nebo do jaké míry bere Evropská komise ohled na výsledky IPM (více např. Kröger 2008: 22) Tyto otázky pak mohou být zodpovězeny v různých oblastech, ve kterých konzultace probíhají. Vzhledem k tomu, že výsledky internetových konzultací nebyly zveřejněny, je nutné hledat informace ve druhé formě spolupráce, kterou komise pro konzultaci aktérů využila.

Již v dubnu 2001 EK uspořádala za přítomnosti komisařů Wallström a Liikanen první konferenci zainteresovaných stran o REACH, aby zjistila připomínky ke své Bílé knize. Můžeme předpokládat, že aktéři sítě patří mezi zainteresované strany, jelikož sledují stejný cíl. Přestože se všichni zúčastnění shodli na postojích v otázkách, jako je omezení testování na zvířatech, zabránění duplikace testů, udržitelný růst nebo bezpečné užívání chemických látek, bylo identifikováno několik oblastí, na kterých se zainteresované strany neshodly. Zástupci odborů a průmyslu nepovažovali proces autorizace za nezbytný a upřednostnili by systém, který používá postihy (European Commission 2001b: 4). Rovněž stanovené termíny se zástupcům průmyslu zdály příliš krátké. Naproti tomu zástupci ekologických nevládních organizací posuzovali návrh Komise jako příliš příznivý pro zájmy chemického průmyslu, neschopný ochránit životní prostředí a lidské zdraví. Své obavy adresovaly i členské státy, které se obávaly finančních nákladů souvisejících se zavedením nové legislativy. Rozdílný postoj aktérů také zaujímal k rozsahu autorizace, kdy někteří navrhovali autorizaci pouze pro látky, které se vyrábějí v množství nad 10 tun ročně nebo na určité kategorie chemikálií (European Commission 2001b: 4).

První konference zainteresovaných stran odhalila hlavní „třecí plochy“ Bílé knihy a stanovila témata, se kterými jedna či druhá strana nebyla spokojena. Komise tak získala jednu z prvních zpětných vazeb ze strany subjektů, kterým je reforma chemické regulace adresována. Hlavním problémem se ukázala možnost ekonomické nákladnosti celé reformy neúměrné zatížení chemického průmyslu.

Dne 21. května 2002 proběhla druhá konference, která byla zaměřena přímo na ekonomický dopad nové chemické legislativy. Na této konferenci ředitel Generálního ředitelství pro podnikání Patrick Hennessy představil dopadovou studii EK, která se stala velice diskutovaným tématem celé konference. Na základě analýzy trhu s chemickými látkami EK představila čtyři možné scénáře toho, jak by registrace chemických látek mohla probíhat v závislosti na tom, jaké množství chemických látek je potřeba testovat. Zatímco

nejmenší možný scénář předpokládal testování cca 18 tisíc chemických látek, nejrozsáhlejší a nejdůslednější varianta předpokládala testování zhruba 34 tisíc látek a 80 tisíc meziproductů (European Commission 2002a: v). Náklady na testování těchto látek by se pohybovaly od € 1,9 miliardy v případě nejjednoduššího scénáře až po € 5,1 miliard v případě čtvrté, nejdůslednější varianty, přičemž importéři a výrobci by nesli břemeno ve výši 95 % těchto nákladů (European Commission 2002a: viii). Náklady na testování při uvedení nové chemické látky na trh budou dosahovat zhruba € 46–70 tisíc v závislosti na povaze testované látky a předpokládaném množství produkce. Pro autorizaci chemických látek byly určeny tři scénáře podle množství chemických látek, které je nutné autorizovat. Pokud zkombinujeme všechny možné scénáře, nejlevnější alternativa pro registraci a autorizaci v rámci REACH výjde na € 1,377 miliard a nejdražší na € 7,043 miliard (European Commission 2002a: vix).

V reakci na tuto analýzu zaznělo několik připomínek. Evropský úřad pro chemické látky (EEB) poukázal na to, že předpokládaných € 7 miliard v horizontu 11 let je pouze desetina z celkových ročních příjmů evropského chemického průmyslu. EEB se tímto snažila mírnit některé protiargumenty o předpojatosti a nepřesnosti studie. Bylo poukázáno na to, že dopadová studie vycházela především z dat poskytnutých společnostmi. Na konferenci se ukázalo, že původní odhady průmyslu, hovořící o € 20 až 30 miliardách byly zcela mylné (Hontelez 2002).

Druhá strana také vznášela hlasité připomínky. CEFIC kritizovala možnost negativních dopadů na inovace a přesun výroby do států, kde registrace a autorizace chemických látek není nutná. Tyto produkty by pak mohly být dováženy do EU za nižší ceny (Mandery 2002). Zástupce Evropské konfederace odborových svazů (European Trade Union Confederation) Marc Sapir poukázal na to, že zhruba 20 milionů pracovníků v EU je vystaveno vlivům karcinogenních látek, přičemž zhruba polovina z nich o tom ani neví. REACH by tuto situaci mohl zlepšit. ETUC kritizovala představenou studii EK pro svou nedostatečnost, kdy je sice vypočítán finanční dopad podle možných scénářů, avšak konkrétní dopady v oblasti naplnění cílů Bílé knihy nejsou známy (Sapir 2002: 8). Zazněly také názory z Americké chemické rady (American Chemical Council), jak by mohla EK dosáhnout cíle vytyčené v rámci Bílé knihy. Jedná se zejména o systém výjimek testování pro některé chemikálie (jako jsou polymery nebo meziproducty), prosazování legislativy zaměřené spíše na ochranu spotřebitele než na produkci a užívání chemických látek nebo hledání omezení založených na celkovém riziku chemických látek, nikoliv založených na nebezpečných vlastnostech daných látek (Mayhew 2002). Jedním z hlavních bodů konference byl dopad REACH na malé a střední podniky, které v EU tvoří většinu subjektů chemického průmyslu.

Podle Tonyho Bastocka z britské Asociace chemických průmyslů prakticky současné nastavení možných scénářů vylučovalo udržení konkurenceschopnosti malých podniků, které se specializují na velice malé trhy (např. v oblasti léčiv), kde jsou hlavními konkurenty Indie a Čína (Bastock 2002). Během druhé konference zainteresovaných stran můžeme pozorovat určitý posun v debatě, kdy se začalo diskutovat o konkrétních ekonomických dopadech, především na malé a střední podniky, které byly reformou chemické regulace ohroženy nejvíce. Trend konkretizace dopadů pokračoval i nadále a byl předmětem třetí konference.

Dne 21. listopadu 2003 se uskutečnila třetí konference zainteresovaných stran, která byla věnována Rozšířené dopadové studii, jenž byla EK představena v říjnu 2003. Po představení Rozšířené dopadové studie byla debata zaměřena na některé dílčí aspekty, jako např. představení systému QSAR (Qualitative Structure Activity Relationship; v češtině doposud neexistuje ekvivalent). V podstatě jde o systém založený na kvantitativním popisu vztahů mezi strukturou sloučenin a jejich biologickou aktivitou. Pokud by se podařilo uvést tento systém v činnost za předpokládaných nákladů € 5–10 milionů, podařilo by se ušetřit € 700–940 milionů z celkových nákladů na REACH (Pedersen a kol. 2003). Podle studie stejných autorů z října téhož roku měla snaha vyhnout se testům vést ke zvýšení nákladů na přípravu dokumentace, jako je zdůvodnění pro neprovedení testu nebo žádosti o prominutí testu (Pedersen a kol. 2003: 29). Co se týče rozsahu potřeby testů, očekávalo se, že v průměru u 35 % látek bude potřeba provést test na senzitivaci koncových bodů kůže, u 24 % látek na podráždění oka a u 22 % látek testy na mutagenitu (Pedersen a kol. 2003: 29). Předpokládané testovací náklady ve výši € 1,6 miliardy budou v poměru 86 % a 14 % rozděleny mezi testy zdravotních dopadů na lidi a dopady na životní prostředí, přičemž 30 % měly představovat náklady na testování toxicity, 24 % na dvougenerační testování reprodukční toxicity, 8 % na studium mutagenity a 14 % studium karcinogenity látek (Pederson a kol. 2003: 30). Konference se více věnovala i zdravotním dopadům nové chemické regulace a znovu otevřela problém testování zvířat.

Konference se zabývala i dopadem REACH na inovační činnost podniků. Zatímco v letech 1983–1997 bylo průměrně v EU notifikováno 143 nových chemických látek ročně, v období 1979–1996 to v USA bylo průměrně 425 a Japonsku bylo v letech 1987–1998 notifikováno 251 nových látek. (Delgado a Wolf 2003: 11). Na základě analýzy bylo doporučeno přijmout některá opatření, která by zefektivnila systém notifikace v EU, jako prodloužení výjimky pro výzkum ze stávajících dvou na deset let bez množstevních omezení. Dále vyloučit z celého procesu polymery nebo stanovit 11letou lhůtu pro phase-in fázi (Delgado a Wolf 2003: 22).

Přes upřesnění některých dopadů lze konferenci hodnotit jako zklamání. Přestože již v říjnu téhož roku členské státy vyzvaly v dopise předsedu Komise k představení konkrétních návrhů, konference se spíše nesla v duchu obecných výhod a nevýhod implementace REACH. Zklamání bylo patrné zejména na zástupcích environmentálních skupin, kteří očekávali pokrok ke konkrétním číslům a konkrétním dopadům na jednotlivé oblasti (Davis 2003). Komise se tudíž dostala do situace, kdy její Rozšířená dopadová studie nebyla dostatečně konkrétní, aby zodpověděla na otázky zainteresovaných stran. Přesto bylo v rámci této Rozšířené dopadové studie vytvořeno několik důležitých dokumentů, které posloužily jako podklad pro hodnocení dalších dopadů REACH na chemický průmysl.

Pokud srovnáme obě cesty, jako přínosnější a organizovanější se jeví práce skrze IMP, která dokáže shromáždit odpovědi na stanovené otázky napříč celým spektrem zainteresovaných aktérů z celé EU. Komise tak získá významný vstup pro další práci s legislativní předlohou. Oproti tomu konference zainteresovaných stran spíše působí jako „diskusní fórum“, kde jednotliví aktéři vyjadřují své postoje k diskutovanému tématu, bez hlubších přínosů pro práci Evropské komise. Na druhou stranu tyto konference poskytují určitou zpětnou vazbu pro její činnost, oproti IMP konzultacím, které jsou jednosměrným procesem získávání informací.

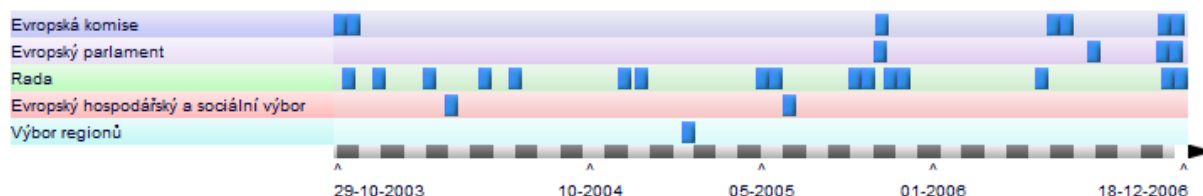
1. 3. Fáze rozhodovací

Legislativní proces v případě REACH může sloužit jako praktická ukázka komplikovanosti procedury spolurozhodování. Nařízení bylo přijato Komisí 23. 10. 2003 a k dokončení procesu schvalování došlo podpisem Rady a Evropského parlamentu 18. 12. 2006. Během těchto 38 měsíců nařízení urazilo dlouhou cestu: REACH byl celkem 13 krát projednán v Radě, než vůbec došlo k přijetí společného postoje, navíc v průběhu schvalovacího procesu došlo k zásadnímu předělu ve formě rozšíření společenství z 15 na 25 zemí.²⁹ Tato kapitola mapuje vliv institucí na proměnu REACH z hlediska *policy*, přičemž se zaměří na vliv tří hlavních aktérů – Evropské komise, Rady ministrů a Evropského parlamentu. Bude se tak snažit odpovědět na třetí výzkumnou otázku: Jak probíhala v případě

²⁹ Rozšíření mohlo znamenat změnu v oblasti prosazování zájmů v jednotlivých DG. Předpokládalo se, že zatímco environmentální organizace, které byly slabě organizovány v zemích střední a východní Evropy, téměř neposílí stávající koalici ve prospěch REACH (Kröger 2008: 23–24), koalice proti REACH byla posílena argumentem „slabých ekonomik“ zemí východního rozšíření.

REACH schvalovací fáze? Odpověď na tuto otázku poskytne inter-institucionální analýza, která se zaměřuje na formální interakci tří klíčových institucí (Komise, Rada, Parlament). Následující tabulka 5 ukazuje přibližný průběh procedury spolurozhodování, kdy o nařízení REACH jednotlivé instituce jednaly.

Tabulka 5: Přehled schvalování REACH



Zdroj: Prelex, úprava autora.

Ještě dříve, než byl návrh vůbec podán, se řešil výběr právního základu návrhu nařízení. Je nutno podotknout, že právní základ v rámci legislativního procesu hraje důležitou roli z hlediska zvolené procedury. Evropská komise zvolila právní základ návrhu podle článku 95 Smlouvy o ES. Návrh tak spadal pod politiku životního prostředí a průmyslovou politikou. Nabízela se ovšem také možnost užití právního základu podle článku 175 Smlouvy o ES vztahující se k vnitřnímu trhu. Z tohoto důvodu byl právní základ znovu diskutován Výborem pro právní otázky Evropského parlamentu, aby v průběhu schvalování nedošlo k rozporování návrhu. Z tohoto důvodu byl požádán o názor Evropský soudní dvůr, který konstatoval, že právní základ REACH je dostatečný, nicméně subjektivní a měl by být zvolen podle objektivních kritérií. Rozdíly mezi těmito právními základy jsou dva. Zaprvé, článek 175 vyžaduje konzultaci Výboru regionů, přičemž opomenutí této konzultace by mohlo vést k námitce o protiprávnosti před Evropským soudním dvorem. Druhý rozdíl spočívá v diskreci jednotlivých států, které mohou získat více pravomocí pod článkem 175. Přestože bylo možné přidat k právnímu základu i článek 175, výbor rozhodl, že zůstane pouze jeden právní základ (European Parliament 2005b: 267–268). Nařízení REACH tedy bylo schvalováno postupem spolurozhodování, pod hlavičkou politiky životního prostředí a průmyslovou politikou podle článku 95 Smlouvy o ES.

1. 3. 1. Od podání návrhu k prvnímu čtení

První komplikace se objevily už při podání návrhu. Návrh byl připraven již několik týdnů před oficiálním podáním v říjnu 2003 a koloval interně mezi jednotlivými aktéry. V září 2003 Gerhard Schröder, Jacques Chirac a Tony Blair poslali Romano Prodimu dopis, ve kterém ho otevřeně žádali, aby v textu návrhu o REACH provedl „zásadní změny“, jelikož návrh Komise byl stále „*velice daleko od rychlé, jednoduché a efektivní procedury, kterou Komise slibovala*“ (ENS 2003). Státníci rovněž označili návrh Komise jako „*zbytečně byrokratický a komplikovaný*“ (ENS 2003). Tuto intervenci si lze vysvětlit jako důsledek několika faktorů. Evropské hospodářství bylo na prahu krize a zejména Německo a Francie se potýkali s neplněním Paktu stability v důsledku vysokých rozpočtových schodků. To v kontrastu s přijatou Lisabonskou strategií pravděpodobně u těchto politiků vedlo k obavám, že přísná regulace chemického průmyslu může celou situaci ještě zhoršit. Intervence pak byla v souladu se závěry Evropské rady, která stanovila jako prioritu ekonomický růst (Schörling 2004: 122).

Intervence státníků se setkala s velice pozitivní reakcí ze strany chemického průmyslu, a to jak ze strany jednotlivých společností, tak ze strany CEFIC. Např. BASF komentovala dopis slovy: „*Evropský průmysl a jeho zákazníci na tato důležitá slova čekali. Tato slova jasně podporují konkurenceschopnost chemického průmyslu v Evropě*“ (Reynolds 2003). Je nutno podotknout, že ani environmentální organizace nezůstaly pozadu a společný dopis tří státních představitelů předsedovi Komise, který chemický průmysl považoval jako intervenci ve svůj prospěch, striktně odsoudily (WWF 2003). Tento dopis znovu ukázal rozdílnost zájmů jednotlivých aktérů. O to více přinesl kritiky postup Komise, která na dopis reagovala a urychleně návrh REACH upravila. Po úpravě návrh již nezahrnoval působnost REACH o polymery, nicméně rozsah autorizace nebyl pozměněn. Stejně tak se nezměnil registrační požadavek³⁰ pro látky v tonáži 1–10 tun/rok, avšak došlo k revizi množství vyžadovaných informací. Ustanovení o Duty of Care byla lépe definována (ENS 2003). Pozměněný návrh byl připraven.

Evropská komise na svém zasedání 29. října 2003 přijala návrh nařízení o REACH, za který byli zodpovědní komisaři Margot Wallström a Erkki Liikanen. V zápisu z jednání se píše, že „*zvolený přístup (REACH) je vyvážený, s cílem zlepšení ochrany lidského zdraví*

³⁰ Jelikož nebylo možné registrovat a provést hodnocení u všech látek najednou, protože se jedná o dlouhodobý proces, byly látky rozděleny podle produkce v různých tonážních skupinách: pod 10 tun/rok, pod 100 tun/rok a pod 1000 tun/rok a nad 1000 tun. Stanovená škála je čistě arbitrárním rozhodnutím.

a životního prostředí, zatímco zajišťuje soutěž a posiluje ducha inovace v rámci evropského chemického průmyslu“. (European Commission 2003b: 19). Komise na svém zasedání jednala o nedůležitějších otázkách, včetně možnosti znovuoživení debaty o stávající legislativě, pokud dojde k námitkám ze strany Parlamentu nebo Rady. Přestože byla provedena analýza nákladů, EK považovala za vhodné připojit k nařízení memorandum, které by objasňovalo některé záležitosti. Komisaři se v kolegiu dohodli, že daná problematika bude spadat do kompetence komisařů zodpovědných za podnikání a životní prostředí, přičemž první zmíněný je zodpovědný za omezování chemických látek a jejich autorizaci³¹, komisař pro životní prostředí pak za jejich registraci a hodnocení. Obě generální ředitelství Komise budou pověřena jednáním s Radou a Parlamentem, přičemž obě z oddělení budou *chef de file*. Dále bylo rozhodnuto, že obě generální ředitelství budou zastoupena, a to ve všech otázkách rovnoměrně (European Commission 2003b: 20–22). Navzdory vnitřním sporům mezi jednotlivými generálními ředitelstvími se jednalo o pozitivní krok ze strany Evropské komise, která se snažila navenek působit jednotně.

Jako první o návrhu Komise debatovala Rada ministrů pro konkurenceschopnost na svém jednání 10. listopadu 2003, kde uvítala změny oproti původnímu návrhu a ocenila jeho „vyváženější přístup“ vůči požadavkům a možným nákladům. Vzhledem k mnoha nevyjasněným otázkám uvítali delegáti rozhodnutí Výboru stálých zástupců (COREPER) o vytvoření Pracovní skupiny o chemických látkách (Working Party on Chemicals), která měla blíže prozkoumat všechny aspekty navrhovaného nařízení (Council 2003a: 7). Přestože Komise tvrdila, že nechala zpracovat dopadové studie, řada států podotkla, že by se nepřímým nákladům měla věnovat zvýšená pozornost a poukazyvaly na potřebu úplného hodnocení dopadů na zainteresované uživatele. Debatovalo se i o roli Evropské agentury pro chemické látky v oblasti evaluace a možného přesahu pravomocí. Kromě toho ministři zdůraznili závěry Evropské rady z října 2003, kde bylo dohodnuto, že veškeré návrhy Komise by měly brát zřetel na konkurenceschopnost malých a středních podniků, přičemž REACH by měl být v pořadí na prvním místě (tamtéž). O měsíc později (22. prosince 2003) byl REACH také diskutován v Radě pro životní prostředí, kde byl debatován pokrok italského předsednictví. Irský ministr Pat Cope Gallagher se vyslovil, že daná problematika bude prioritou během Irského předsednictví v první polovině roku 2004 (Council2003b).

³¹ Omezování chemických látek (restrikce) ze zkratky REACH vypadla, ale obsahově zůstala zachována (v současnosti je to Annex 17). Týká se jak úplného zákazu používání některých látek, tak povolování pro jednotlivé případy. Jedná se o klasický prvek, který znala i stará legislativa o omezování chemických látek, jenž byla při konstrukci REACH zcela přejata (Bláha 2014).

Irské předsednictví zvolilo odlišný přístup oproti předchozímu předsednictví italskému. Ačkoliv agenda se dostala na pořadí jednání Rady ministrů pro životní prostředí znovu až v březnu 2004, irské předsednictví zorganizovalo tři pracovní schůzky na vysoké úrovni. Díky tomu se mu podařilo identifikovat klíčové problematické okruhy, na které se soustředilo při další práci v Radě (Council 2004a: 10). Předsednictví představilo také Zprávu o pokroku, kde bylo konstatováno, že všechny státy mají nějaké námitky k projednávanému návrhu Komise. Mezi problematické body patřily již zmíněné dopadové studie. Předsednictví vyzvalo Komisi, aby se zabývala dopadem na celý uživatelský řetězec, inovativní činnost podniků a přistupující členské státy. Dalšími body pro jednání se měl stát princip Duty of Care, informační požadavky na podniky ohledně chemických látek a zabránění duplikace registrace chemických látek nebo sdílení dat. Aktivity ECHA měly vést k tomu, aby bylo pokud možno zabráněno zbytečným testům na zvířatech (Council 2004b). Zpráva se stala klíčovým vodítkem pro jednání Rady v březnu 2004.

Koncem března 2004 se k návrhu komise vyjádřil také Evropský hospodářský a sociální výbor, který jednomyslně schválil své stanovisko. V poměrně obsáhlém stanovisku je zmíněno, že EHSV sice podporuje navrhované nařízení, avšak musí být přihlédnuto k několika věcem. Podle EHSV je nutné dbát na to, aby nedošlo k narušení konkurenceschopnosti a růstu v oblasti chemického průmyslu a tím pádem i souvisejícím problémům se zaměstnaností. EHSV podotknul, že dopadová studie není dostatečným důkazem vyváženosti nákladů a přínosů REACH. EHSV se také vyslovil ve prospěch zjednodušení procedury a přijetí možných dodatků, které umožní snížení nákladů souvisejících s implementací. Pro EHSV bylo také důležité informovat veřejnost a konečné uživatele o tom, že dojde ke zjednodušení stávající legislativy. EHSV se vyjádřil, že by ocenil, kdyby došlo ke zjednodušení procedur a nákladů, posílení plánované Evropské chemické agentury a lepšímu objasnění zodpovědnosti dovozců, distributorů a vývozců. Dále by měly být zváženy opatření pro zabránění duplikace testů. Výbor se také vyjádřil, že potřeba provést detailnější analýzu dopadu REACH na přistupující země (EESC 2004: 6–8).

Rada pro konkurenceschopnost se k REACH vrátila na svém zasedání 17. a 18. května 2004 ke konci irského předsednictví. Rada projednala zprávu předsednictví o postupu ohledně legislativy REACH a výsledky *ad hoc* pracovní skupiny o chemických látkách. Jednalo se o shrnutí práce pro nadcházející britské předsednictví. Ačkoliv již existoval návrh na zabránění duplikace registrací, Velká Británie avizovala návrh lepšího systému „jedna látka – jedna registrace“, který podporovalo také Nizozemí a Německo. Alternativní návrh měl vést ke snížení pracovních nákladů, testování na zvířatech a tím snížení i celkových nákladů.

Došlo také k určitému posunu formulace principu Duty of Care³², který se měl stát nedílnou součástí nařízení (Euractiv 2004). Rada rovněž vyzvala *ad hoc* pracovní skupinu, aby Komisi poskytla důkladnější analýzu týkající se dopadu REACH na malé a střední podnikání (Council2004b).

Na dalším zasedání 28. června 2004 v Lucemburku byli členové Rady vyzváni předsednictvím k zodpovězení tří indikačních otázek. Zaprvé, zda s ohledem na relativní role a příspěvky autorizace a omezení některých procesů, je mezi členskými státy shoda o možnosti vylepšit návrh tak, aby bylo možné splnit stanovená kritéria v čas a s efektivním využitím zdrojů. Druhá otázka zněla, zda návrh Komise pokrývá základní elementy podpory substituce velmi nebezpečných substancí a tím snižuje riziko dopadů na zdraví lidí a životní prostředí, zatímco dojde ke stimulaci inovační činnosti podniků a konkurenceschopnosti evropského průmyslu. Třetí otázka se týkala kvality dat zprostředkovaných průmyslem a to, zda si členské státy myslí, že tato data jsou pro Komisi adekvátní (Council 2004c: 14).

Na svém dalším zasedání Rada v listopadu 2004 prodiskutovala několik bodů, které byly prezentovány ve zprávě předsednictví (14226/1/04 REV 1). Ta se týkala zejména závěrů z REACH Impact Assessment Workshop, který proběhl v Haagu v říjnu 2004. Diskutovalo se o tématech, jako jsou povinné sdílení dat a informační požadavky na nízko-objemové látky. V tomto ohledu jedna z hlavních diskutovaných otázek byla možnost, kdy společnosti odevzdají společně data a rozdělí si náklady. Diskutovalo se též o možnosti prodloužení lhůty pro odevzdávání dat vyráběných v nízkém množství (Council2004d: 13). Stejná agenda byla debatována na půdě Rady ministrů pro životní prostředí, která zasedala 20. prosince 2004 (Council 2004e: 9–10).

V únoru 2005 své stanovisko vydal také Výbor regionů. Ten uvítal záměr Evropské komise, avšak stejně jako jiné instituce vyjádřil nutnost vyváženého přístupu jak k ochraně životního prostředí a zdraví lidí, tak k podpoře inovací a konkurenceschopnosti průmyslu. Dále Výbor regionů poukázal na nutnost neřídít se při sběru dat pouze množstvím roční výroby, ale řídit se i jinými kritérii a zvážit možné alternativy. Výbor regionů požádal Komisi o zvážení dopadů podle principu subsidiarity a proporcionality. Zejména pak o zvážení výše nákladů pro podniky a jejich nezbytnost. Rovněž požádal Komisi o zvážení možných alternativ registrace, zvláště pak pro malé a střední podniky a vytvoření podpory těmto subjektům. Jelikož sjednocení legislativy na poli chemických látek se považuje za krok dobrým směrem, vyzval EK k zahájení jednání na půdě WTO, která by vedla ke sjednocení

³²Princip „Duty of Care“ v praxi znamená, že průmysl bude muset zajistit bezpečné nakládání s chemickými látkami.

pravidel v globálním měřítku. Výbor jako hlas regionů vyzval Komisi k vypracování sektorových studií zaměřených na dopad nařízení REACH na jednotlivé regiony se silným zastoupením chemického průmyslu. Velké naděje byly v tomto ohledu vloženy do Rozšířené dopadové studie, která se očekávala v březnu 2005 (COR 2005: 80–81).

Nové jednání Rady pro konkurenceschopnost proběhlo 6. a 7. června 2005 v Lucemburku, za přítomnosti místopředsedy EK Güntera Verheugena a komisaře pro životní prostředí Stavrose Dimase. Vzhledem k dokončení Rozšíření dopadové studie byla řeč hlavně o výsledcích analýzy. Nicméně velká pozornost byla věnována také vymezení pravomocí nové Agentury pro chemické látky. Rada se vyslovila pozitivně pro posílenou roli ECHA v otázkách evaluace (Council 2005: 9). Státy rovněž nebyly spokojeny se složením Správní rady a snažily se zvrátit návrh Komise na jmenování členů ve svůj prospěch. Původně totiž šest reprezentantů členských států měla jmenovat Rada, šest reprezentantů Komise a tři osoby bez hlasovacího práva z řad ostatních dotčených osob měli být jmenováni také Komisí (Bláha 2007: 19).

Dne 24. června 2005 Rada pro životní prostředí, kde měla politická debata pokračovat do přijetí názoru Evropského parlamentu, pokračovala v politické debatě. Ta se týkala zejména režimu autorizace, konkrétně jeho rozsahu, stanovení priorit a určení seznamu nejvíce obávaných látek a možné alternativy k tomuto režimu.³³ Rada se shodla v tom, že priorita v rámci autorizace musí být věnována látkám s nezvratitelnými dopady, jako jsou karcinogeny, mutageny a látky ohrožující reprodukci, bioakumulativní látky a toxické substance. Rovněž bylo dohodnuto, že nejvhodnějším řešením je vytvoření seznamu látek, které budou podléhat povolení (Council 2005b: 11–12).

V červenci 2005 se k REACH již podruhé vyjádřil EHSV. Využil tak své právo podle článku 29 (2) aby „...ze své vlastní iniciativy vydal stanovisko k jakékoli otázce týkající se Evropské unie, jejich politik a jejich dalšího utváření“ (EESC 2005: 59). Nové stanovisko reagovalo na tři hlavní body. Zaprvé, považovalo za nutné posoudit realizaci návrhu v některých průmyslových odvětvích a důsledku stažení některých nebezpečných látek z trhu, vytvořit pilotní projekty a prozkoumat vliv na nové členské země. Zadruhé, byla reflektována nutnost zjednodušit povinnosti uložené podnikům a snížit jejich náklady. Jako třetí bod stanovisko reflektovalo zřízení agentury ECHA. EHSV se vyjádřil také k nutnosti zjednodušit REACH, jelikož jeho struktura je složitá a obtížně pochopitelná. Stanovisko mohlo posloužit

³³ Zvláště eliminace perzistentních a bioakumulativních látek je jedním z nezbytných předpokladů environmentální udržitelnosti, stejně tak jako minimalizace rizik (Moldan 2011). To bylo také později reflektováno v oblasti povolování chemických látek u nařízení REACH.

jako „kuchařka“ praktických rad pro vylepšení struktury nařízení REACH a tím i jeho zpřehlednění (EESC 2005: 1–3). EHSV reflektoval také jednání Rady, kde schvaloval zavedení systému OSOR, který byl představen Velkou Británií, Polskem, Maďarskem a Českou republikou (Knight 2005: 21; Bláha 2014). Tento systém by značně snížil náklady na registraci. I k tomuto návrhu poskytl celou řadu doporučení. Druhým návrhem členských států reflektovaným ve stanovisku EHSV byl návrh Malty a Slovinska o zjednodušení systému registrace pro látky v tonážní skupině 1–10 tun. Diskutován byl rovněž švédský návrh o látkách obsažených ve výrobcích (EESC 2005: 4–7).

Měsíc před prvním čtením v Evropském parlamentu se sešly obě Rady znovu. Rada pro konkurenceschopnost tentokrát jednala o politických otázkách týkajících se požadavků na informace při registraci, které byly považovány za problematické. Z tohoto důvodu Rada pověřila CPREPER, aby na těchto otázkách usilovně pracoval tak, aby mohlo dojít na příštím zasedání Rady, plánovaném na listopad 2005, k politické dohodě. V Radě panoval konsenzus ohledně výjimky u látek v tonáži do 10 tun, sdílení informací a snížení informačních požadavků pro látky v tonáži 10–100 tun (Council 2005c: 9). Následovalo jednání Rady pro životní prostředí.

V říjnu 2005 se Rada pro životní prostředí snažila přiblížit politické dohodě, stejně jako tomu bylo v případě Rady pro konkurenceschopnost. V zásadě se řešily dvě otázky: Zaprvé, zda by mělo být nakládáno s potenciálně nebezpečnou látkou jako s jakoukoli jinou chemickou látkou. Za druhé, zda by měl požadavek notifikace potencionálně nebezpečné látky být založen na přítomnosti látky vzbuzující vysoké obavy nebo by měly být brány v potaz účinky této látky. Je nutno podotknout, že mnoho delegací vyslovilo obavy ze současného trendu omezování informačních požadavků na podniky a také bylo konstatováno, že by se mělo zabránit přenesení zodpovědnosti z průmyslu zpět na národní autority. Mnoho delegací se vyslovilo pro specifický režim látek, které budou vyňaty z článků. Stejně jako Rada pro konkurenceschopnost, kde přetrvával konsenzus ohledně zavedení systému OSOR a změny požadavků na látky v tonáži 1–10 tun a 10–100 tun, i Rada pro životní prostředí pověřila COREPER, aby usilovněji pracoval, aby se dosáhlo politické dohody ke konci listopadu 2005 (Council 2005d).

Můžeme tedy vidět soustavné snižování požadavků REACH a specifikace jeho procedur, které by měly přinést nižší náklady chemickému průmyslu. Můžeme říci, že REACH byl oslaben dříve, než vůbec došlo k oficiálnímu podání návrhu a to z iniciativy tří státníků. Prodiho komise ochotně na tuto žádost reagovala, REACH zjednodušila a odstranila ustanovení vztahující se na polymery. Během jednání Rady pro konkurenceschopnost

můžeme pozorovat další kroky vedoucí k oslabení REACH. Např. u látek vyráběných v tonáži 1-10 tun bylo prvně diskutováno snížení rozsahu informací pro registraci, následně byla dohodnuta výjimka. Rovněž došlo ke zjednodušení registračních požadavků pro látky produkované v tonáži 10-100 tun. Opatření jako OSOR, možnost sdílení nákladů nebo stanovení specifických cest práce s látkami, které mají výrazně negativní vlastnosti, jsou další vstřícné kroky vůči chemickému průmyslu. Pozoruhodná je také role EHSV, který se dvakrát vyjádřil k návrhu aktu, přičemž reflektoval význam konkurenceschopnosti chemického průmyslu. Trend tedy směřoval k tomu, že REACH bude slabší, než na začátku legislativního procesu.

1. 3. 2. Od prvního čtení ke společnému postoji

V rámci Evropského parlamentu měl REACH na starosti Výbor pro životní prostředí, veřejné zdraví a potravinovou bezpečnost, přičemž se k návrhu vyslovilo dalších devět výborů.³⁴ Mark Blainey (2007) uvádí, že bylo celkem diskutováno přes čtyři tisíce pozměňovacích návrhů (Blainey 2007: 68). V prvním čtení bylo odevzdáno přes tisíc pozměňovacích návrhů, z nichž bylo 431 přijato. (European Parliament 2005a). Miroslav Ransdorf (2006) uvádí, že hlasování o REACH trvalo Výboru pro průmysl, výzkum a energetiku čtyři hodiny (Ransdorf 2006: 19). Obdobně napjatá situace byla ve Výboru pro životní prostředí, kde údajně bylo přítomno více lobbistů a zainteresovaných stran než samotných poslanců. Zástupci chemického průmyslu bedlivě sledovali hlasování zejména německých poslanců (Schörling 2004: 111). Výsledné hlasování pléna pak návrh schválilo v poměru 398 poslanců pro, 148 proti a s 36 abstencemi (European Parliament 2005c). Následující tabulka 6 přibližuje počet návrhů.

Přestože návrh byl přijat většinou hlasů, téměř jedna třetina poslanců se vyslovila proti návrhu nebo se zdržela hlasování. Je otázka, jak hlasovaly jednotlivé skupiny poslanců. Z pohledu frakcí je to poměrně jednoduché. Pro návrh hlasovali všichni poslanci ALDE, drtivá většina GUE/NGL, jeden poslanec IND/DEM, několik poslanců NI, zhruba polovina EPP-ED, všichni poslanci PES, drtivá většina UEN a dokonce někteří Verts/ALE. Nejvíce rozdělenou skupinou byla PPE-DE. Pouze malá část GUE/NGL byla proti spolu s drtivou

³⁴ Jednalo se o Výbor pro životní prostředí, Výbor pro průmysl, Výbor pro vnitřní trh a ochranu spotřebitele, Ekonomický a monetární výbor, Výbor pro zaměstnanost a sociální otázky, Rozpočtový výbor, Výbor pro ochranu práv žen, Výbor pro právní záležitosti, Výbor pro mezinárodní obchod a Petiční výbor (Blainey 2007: 68).

většinou IND/DEM a NI. Nejvíce odpůrců získal návrh z řad EPP-ED a Zelených/ALE. Můžeme předpokládat, že se tak dělo z opačných důvodů. Zatímco část EPP-ED byla proti, jelikož návrh silně omezoval chemický průmysl, zelení byli proti, jelikož návrh jim připadal slabý. Spolu s částí EPP-ED byli proti také např. polští představitelé UEN.

Tabulka 6: Počet návrhů během prvního čtení

Forma	Odevzdáno	Přijato	Poměr
Výbory EP	351	290	82,6 %
Politické skupiny	248	88	35,5 %
Skupina 37+ poslanců	227	24	10,6 %
Skupiny a zástupci	178	29	16,3 %
Celkem	1004	431	42,9 %

Zdroj: European Parliament 2005c, úprava autora.

Pozice Parlamentu se podobala v mnoha ohledech pozici Rady. Nejvíce Parlament proměnil v návrhu oblast registrace. Tři hlavní politické frakce (PES, EPP-ED a ALDE) podpořily návrh na cílenější ukotvení celé problematiky. Konkrétně došlo ke schválení mírnějších požadavků na informace u látek vyráběných v tonáži 1–10 tun a u nových chemických látek byl vyžadován plný rozsah informací, stejně tak jako u látek nebezpečných. Staré chemické látky (uvedené na trh před rokem 1981) měly být předmětem cíleného přístupu. Poslanci rovněž podpořili systém OSOR (jedna látka, jedna registrace), v rámci kterého mělo dojít ke sdílení výsledků testů na zvířatech tak, aby se zabránilo zbytečnému testování. Důkazní břemeno bylo ponecháno na straně průmyslu (European Parliament 2005c). V oblasti evaluace chemických látek byla v návrhu přiznána větší role agentuře pro chemické látky, ať již jde o evaluace poskytovaných informací (dossier), návrhů testování nebo hodnocení chemických látek.

Pokud jde o autorizaci chemických látek, kompromis zahrnoval formulaci, že nebezpečná látka mohla být povolena v případě, že její socio-ekonomický dopad je vyšší než možné nebezpečí. To lze značit za další oslabení návrhu, jelikož původní systém počítal se zákazem těchto látek. Rovněž byla stanovena lhůta povolení, která neměla přesáhnout pět let. Kompromisní návrh v tomto bodě byl schválen 324 hlasy proti 263 hlasům záporným a 13 abstencemi (Hansen, Blainey 2006: 272). Kompromis pak usnadnil práci radě, která drtivou většinu změn schválených evropským parlamentem uvítala.

Nejproblematičtější částí se ukázaly látky obsažené ve výrobcích, kde Evropský parlament revidoval doporučení výboru pro životní prostředí. Návrh ustanovoval, že dovážené

výrobky do EU by měly projít stejnou, jednoduchou oznamovací procedurou, jako výrobky produkované v EU, pokud by obsahovaly látky vzbuzujících vysoké obavy. Tyto výrobky tak měly mít stejné podmínky, jaké platily pro povolování chemických látek. Tento kompromisní bod se podařilo schválit pouze s jedním rozdílem platných hlasů: 291 pro, 290 proti a 16 abstencemi (European Parliament 2005c) a stal se tak nejkontroverznějším textem.

Práce výboru pokračovala i nadále. Před druhým čtením obdržel zpravodaj návrhu Sacconi přes 400 dodatků, které řešily některé klíčové otázky: byly přidány výjimky na látky, které jsou užívány v jiných oblastech (medicína), sníženy požadavky na registraci u látek produkováných v objemu 10–100 tun ročně, byla rozšířena ochrana dat z navrhovaných 10 let na 15 let a zvýšena ochrana obchodních informací (Blainey 2007: 69). Parlament hájil svá stanoviska také v řadě *ad hoc* pracovních skupin a na šesti trialozích, kde bylo hlavním problematickým bodem povolování chemických látek. Naopak kompromisu bylo ihned dosaženo v oblasti testování na zvířatech a komunikaci (Blainey 2007: 69). Je velkou zásluhou europoslanců, že se podařilo zabránit zbytečnému testování na zvířatech (Freidinger 2006: 17).

Ještě ve stejný den EK zveřejnila částečný souhlas se schválenými návrhy, které prošly prvním čtením. O dva dny později pak zasedla Rada pro konkurenceschopnost, kde mělo proběhnout poslední jednání před finálním hlasováním, které bylo plánováno na 13 prosince 2005. Podle slov předsedy Alana Johnsona zbylo pouze pár sporných bodů, zejména v oblasti povolování chemických látek a jeho rozsahu. Tato otázka byla velice citlivá zejména z toho důvodu, že povolování chemických látek, které jsou vysoce toxické, se dotýká zásadním způsobem zdraví lidí a životního prostředí. Ze strany některých představitelů a Komise zaznělo, že pokud se prokáže, že je možné riziko užívání těchto látek zvládat v dostatečné míře, nemělo by být povolení problémem. Některé delegace navíc začaly požadovat vyjmutí některých látek z procesu registrace, přičemž bylo dohodnuto, že tuto záležitost by mohlo vyřešit vytvoření příloh k nařízení (Council 2005e: 16).

Vzápětí se 13 prosince 2005 konalo mimořádné zasedání Rady. Na tomto zasedání došlo k přijetí jednomyslného politického postoje (common position), který byl poskytnut EP pro druhé čtení. Je nutno podotknout, že důležitou roli sehrálo britské předsednictví, které se zásadním způsobem podílelo na přípravě kompromisního textu. To nebylo zdaleka jednoduché: zatímco některé delegace na zasedání zdůrazňovaly důležitost zajištění silné pobídky pro náhradu nebezpečných látek, jiné delegace projevovaly obavy o možnostech dopadu povolování chemických látek na průmysl. V rámci návrhu by povolení nemělo být uděleno na základě odpovídající kontroly v případě látek, které jsou perzistentní,

bioakumulativní a toxické (PBT) nebo vysoce perzistentní a vysoce bioakumulativní (vPvB). U látek, kde není možné stanovit bezpečné prahové hodnoty současnými metodami, návrh stanoví přezkum skrze komitologii (Council 2005f: 6).

V rámci legislativního procesu můžeme právě toto zasedání považovat za zlomové. Původně se Radě pro konkurenceschopnost zdálo být stanovisko EP vůči RAECHE příliš tvrdé. Následná společná pozice Rady pak podle některých komentátorů vycházela v mnohém vstřícně chemickému průmyslu: „*Odmítla povinnou substituci i povinnost péče definovanou parlamentem, odmítla vypracovávání bezpečnostních zpráv pro chemikálie, které se vyrábějí v množství 1–10 tun ročně a taky se přiklonila k právu podniků poskytovat méně informací.*“ (Stejskal 2006). O půl roku později s tímto postojem souhlasila i Rada ministrů EU pro životní prostředí. Je tedy paradoxní, že se Rada postavila proti tomu, co v červnu 2001 sama požadovala zapracovat do návrhu (Stejskal 2006, Council 2006c). O půl roku později text schválila i Rada ministrů pro životní prostředí. Tímto se uzavřelo jednání na půdě Rady a toto datum znamená oficiální přijetí společného postoje. Na rozdíl od Evropského parlamentu je tato pozice o cca 700 stran kratší (Council 2006c).

Poté, co Rada přijala společný postoj v červnu 2006, byla iniciativa znovu na Evropské komisi, která měla sdělit svůj postoj Evropskému parlamentu. Ta tak učinila ve svém sdělení v červenci 2006. Ještě předtím, než došlo k prvnímu čtení na půdě EP, EK uvedla, že může zcela, z části nebo v zásadě přijmout 169 ze 430 pozměňovacích návrhů. Vzhledem k velkému množství těchto návrhů EK nebyla schopna změnit návrh ve světle prvního čtení. Rada byla informována o stanovisku Komise a byla požádána, aby při svém rozhodování brala v potaz pozměňovací návrhy EP (European Commission 2006a: 3). Evropská komise tedy takto velký rozsah změn nestihla zapracovat. V konečném důsledku bylo asi 90 % pozměňovacích návrhů Evropského parlamentu zahrnuto do společného postoje. Politická dohoda navíc zahrнула 43 pozměňovacích návrhů, o kterých Komise neuvedla, že by je mohla přijmout a dalších 38 návrhů, ke kterým si EK vyhradila stanovisko. EK neměla výhradu k pozměňovacím návrhům EP týkajících se registrace a pre-registrace (European Commission 2006a: 3–4).

Dánsko a Švédsko spolu s Lucemburskem vydali prohlášení o schvalování, Dánsko a Švédsko spolu s Německem prohlášení o čl. 2 odst. 2 nařízení. Polsko a Irsko vydaly společné prohlášení o schvalování. Polsko vydalo také prohlášení o dopadu nařízení REACH na konkurenceschopnost. Německo pak vydalo ještě prohlášení o příjmech, které by mohly členské státy získat z poplatků a o potřebě obecné diskuze o imunitách evropských agentur (European Commission 2006a: 4).

Komise odmítla některé pozměňovací návrhy, jako byl návrh na ochranu inovace a konkurenceschopnosti, kdy příslušná ustanovení pravděpodobně odporovala pravidlům WTO. Rovněž nesouhlasila s formulací, že jedním z důvodů pro přijetí REACH byla neschopnost chránit veřejné zdraví a životní prostředí. Též odmítla návrh o poskytnutí pomoci malým a středním podnikům pro splnění požadavků REACH a dalších zhruba 120 návrhů, které nebyly zahrnuty do společného postoje (European Commission 2006a: 7–21). Přesto můžeme hodnotit celý proces po prvním čtení velice pozitivně, jelikož došlo k podstatnému sblížení stanovisek jak Rady, tak Parlamentu. Ještě tentýž den pak bylo stanovisko Komise odesláno Radě a Parlamentu k druhému čtení.

Druhé čtení už bylo mnohem snadnější než čtení první. Krátce poté, co 7. září 2006 dostal Evropský parlament společnou pozici Rady, mohlo být zahájeno druhé čtení. Přestože bylo podáno přes dvě stovky návrhů, v konečném důsledku byl přijat návrh pouze jeden. Jednalo se o návrh kompromisní. Následující tabulka 7 představuje počty přednesených návrhů.

Tabulka 7: počty pozměňovacích návrhů ve druhém čtení

Forma	Odevzdáno	Přijato
Výbory EP	172	0
Politické skupiny	47	0
Skupina 37+ poslanců	2	0
Skupiny a zástupci	1	1
Celkem	222	1

Zdroj: European Parliament 2006a, úprava autora.

Tento kompromisní návrh, který podali čtyři Parlamentní strany (EPP-ED, PES, ALDE a UEN) byl schválen 529 hlasy, 98 hlasům proti a 24 abstencemi. Předseda EP Joseph Borrell prohlásil, že byl sválen „nejkomplexnější text v dějinách EU“ (European Parliament 2006b). Celkové hlasování znázorňuje tabulka 8.

Ve druhém čtení výsledný kompromisní návrh REACH podpořili až na jednoho všichni poslanci ALDE, drtivá většina EPP-ED, všichni poslanci PES, většina NI a dokonce i čtyři poslanci IND/DEM a téměř všichni poslanci UEN. Proti nařízení se vyslovili všichni Zelení/ALE, všichni poslanci GUE/NGL, většina IND/DEM, tři zástupci NI a po jednom zástupci z ALDE a UEN. Jak je možné vyzorovat, nastává zde poměrně zásadní posun v rozložení politických sil. Značná část zástupců EPP-ED se přesunula mezi podpůrce REACH. Polští zástupci UEN se rovněž zařadili mezi zbytek frakce a podpořili REACH ve

druhém čtení. To lze přičítat proměně REACH, který byl nyní vstřícnější vůči chemickému průmyslu, než tomu bylo na začátku.

Tabulka 8: Hlasování o REACH ve druhém čtení

Skupina	Pro	% Pro	Proti	% Proti	Zdržel se	% Zdržel se
ALDE	59	93,7	1	1,5	3	4,8
IND/DEM	4	19,1	12	57,1	5	23,8
GUE/NGL	0	0	34	97,1	1	2,9
NI	14	56	2	8	9	36
EPP-ED	234	94	10	4	5	2
PES	183	100	0	0	0	0
UEN	35	97,2	1	2,8	0	0
Verts/ALE	0	0	38	97,4	1	2,6
Celkem	529	81,3	98	15,1	24	5,6

Zdroj: OJ 2006a, úprava autora.

Ihned poté, co došlo ke shodě v rámci druhého čtení, komise souhlasila s výsledky jednání Evropského parlamentu a schválila kompromisní řešení EP v podobě dodatku 191 (European Commission 2006b: 3). Schválení REACH přivítala většina politických frakcí. EPP-ED prezentovala schválení REACH jako velký úspěch při prosazení klíčových prvků, jako je např. ochrana poskytovaných dat chemickým průmyslem a omezení byrokracie (EPP-ED 2006). Podobně REACH uvítali zástupci druhé největší frakce – PES. Například zpravodaj Guido Sacconi, který byl po tři roky zpravodajem návrhu, prohlásil, že se jedná o mimořádný úspěch. Z velké části proto, že proti sobě stály dvě extrémní pozice: na jedné straně chemický průmysl, který se snažil návrh pohřbit a na straně druhé environmentální organizace, které si přály striktní regulaci. Kompromisu muselo být navíc dosaženo v souladu s nároky na snížení byrokracie (PES 2006). Je zajímavé, že třetí nejsilnější frakce ALDE již den před hlasováním publikovala na svých stránkách článek o přínosech REACH, ve kterém se o této legislativě vyjadřovala velice pozitivně (ALDE 2006).

REACH však ve své schválené kompromisní podobě našel i své odpůrce. Například Zeleným se nejen, že nepodařilo prosadit jejich kompromisní řešení, ale také nebyl přijat ani jeden z jejich individuálních dodatků. Po hlasování švédský stínový *rapporteur* REACH prohlásil: „*Jak se očekávalo, EP potvrdil dohodu o REACH a ukončil tak devět let diskuzí o revizi chemických pravidel v EU. Rapporteur si vychutnává „úspěch“ kompromisu, nicméně je příliš brzy hodnotit, zda nová regulace nabídne větší ochranu občanům EU proti nebezpečným chemikáliím.*“ (O’Ferrall 2006). Podle švédského *rapportera* EP selhal

v zajištění povinné substituce³⁵ chemických látek, které jsou předmětem velkých obav. Britská členka výboru pro životní prostředí REACH nazvala „*brzký dárek k Vánocům pro chemický průmysl za svou intenzivní lobbistickou kampaň*“ (O'Ferrall 2006). Předseda GUE/NGL prohlásil, že přestože REACH ve své pozdější podobě byl hodně spjat s kompromisem připraveným Evropskou komisí, strana v konečném hlasování podpořila přijetí REACH, jelikož „*slabý REACH je lepší než žádný REACH*“ (GUE/NGL 2006: 3).

Po parlamentu bylo nařízení schváleno také Radou (Council 2006b: 24). Ačkoliv hlasování se uskutečnilo kvalifikovanou většinou, všechny země návrh podpořily.³⁶

Mezi prvním a druhým čtením můžeme pozorovat další změny v nařízení, ve prospěch chemického průmyslu. REACH byl schválen v podobě, ve které jsou sníženy informační požadavky pro registraci u látek produkovaných v množství 1-10 tun a není nutné poskytovat zprávu o chemické bezpečnosti. U látek produkovaných v tonáži 10-100 tun došlo ke snížení informačních požadavků. Došlo také k rozšíření výjimek z REACH o využití chemických látek pro různé specifické účely (farmacie, lékařství, věda, výzkum, kosmetika atd.). Byla zvýšena ochrana obchodních informací a rozšířena ochrana dat podniků z 10 na 15 let. Pokud jde o oblast povolování chemických látek, byla schválena možnost povolení, pokud výrobce prokáže, že dostatečně zvládá rizika spojená s užíváním látky. Toto jsou všechno změny ve prospěch chemického průmyslu. Tomu nasvědčuje také změna podpory ze strany Evropského parlamentu, kdy část poslanců EPP-ED a UEN nově začala REACH podporovat. V konečné fázi se tak pozice Evropského parlamentu více přiblížila Radě. Ke společnému podpisu Rady a Parlamentu došlo 18. prosince 2006. Nařízení REACH tak mohlo vstoupit v platnost k 1 červnu 2007. Nastala fáze implementace.

³⁵ Substituce je prakticky možná u všech látek, ale bez výjimky se jedná o mnohem nákladnější variantu (Bláha 2014). Např. pro organickou syntézu se používal benzen, o kterém se vědělo, že je karcinogenní. Došlo k jeho substituci toluenem, který ovšem má teplotu varu o 30 stupňů Celsia vyšší. To zvýšilo zásadním způsobem energetickou spotřebu a tím i náklady výroby (Bláha 2014).

³⁶ Nepotvrdila se ani častá praxe, že pokud se hlasuje o oblasti, ve které EU ještě nemá pravidla, některé státy se zdrží hlasování nebo hlasují proti návrhu. V praxi v konečném hlasování státy zřídka hlasují proti přijetí návrhu (Hayes-Renshaw, Wallace 2006: 280, 285).

1. 4. Fáze implementace

Jeremy Richardson zmiňuje jako poslední fázi implementace. V případě REACH ovšem tato fáze byla diskutována již v samotných počátcích. Mezi politiky a zájmovými skupinami totiž panovala obava, že náklady spojené s implementací REACH, mohou být pro některé podniky neúnosné. Proto již ve fázi formulace *policy* vznikla řada dopadových studií, jejichž záměrem bylo přiblížit možné dopady REACH ve fázi implementace.

Jeremy Richardson stanovuje jako vhodný přístup pro analýzu této fáze *policy* behaviorální analýzu. Jde o analýzu mapující chování firem v nově regulovaném prostředí. Ta dokáže odhalit, jaké dopady měl REACH na konkurenceschopnost, inovativní činnost podniků³⁷ nebo jejich samotnou existenci. Neméně zajímavou otázkou by bylo, jak podniky zvládly fázi registrace a jakým způsobem probíhá povolování chemických látek. Odpovědi na tyto otázky by dokázaly odpovědět, v jaké kondici je evropský chemický průmysl a jaký vliv na tuto kondici měl REACH. V případě REACH však tato analýza přesahuje možnosti jednoho výzkumníka, jelikož by bylo potřeba vytvořit rozsáhlé dotazníkové šetření, které by zahrnovalo několik tisíc adresátů regulace ze všech členských zemí a napříč různými oblastmi chemického průmyslu. Navíc se fáze implementace *policy* částečně kryje s obdobím ekonomické krize a je obtížné rozlišit, zda zhoršená ekonomická výkonnost firem je přímý důsledek nové regulace nebo důsledek poklesu poptávky způsobeného krizí.

Tato kapitola se fázi implementace věnuje pouze teoreticky a snaží se v rámci dílčího cíle odpovědět čtvrtou výzkumnou otázkou. Existovaly důvodné obavy na straně chemického průmyslu z fáze implementace?

Odpověď na první otázku můžeme získat ověřením Tzv. Porterovy hypotézy. Tak zjistíme, zda obavy chemického průmyslu z fáze implementace byly oprávněné, nebo naopak, zda regulace chemických látek může dokonce podpořit inovační činnost podniků a tím i zlepšit konkurenceschopnost, jak tvrdí Porterova hypotéza. Důvodnost obav lze také doložit kritickým zhodnocením případových studií, které jako první mapovaly dopady a měly tak vliv na utváření povědomí o dopadech REACH. Tento exkurz je také důležitý z toho důvodu, že některé dopadové studie sehrály významnou úlohu v podobě informací ve prospěch průmyslové lobby.

³⁷ Příznivci REACH tvrdili, že legislativa bude mít pozitivní dopad a zdůrazňovali výhody REACH, jako je pětiletá výjimka pro látky používané ve výzkumu a vývoji, zvýšení hranice z 10 kg na 1 tunu, zrušení penalizace v podobě „starých“ a „nových“ chemických látek a podobně. Odpůrci naopak argumentovali skutečností, že zvýšené náklady podniků povedou k omezení investic firem do vědy a výzkumu nebo omezení výroby, čímž dojde k podkopání jejich konkurenceschopnosti a dalším ekonomickým ztrátám (Bordes a kol. 2005: 23).

1. 4. 1. Porterova hypotéza

Regulace v oblasti trhu je vnímána jako určité omezení jeho aktérů, zvláště když se jedná o regulaci environmentální. Většina firem ji vnímá negativně, jelikož může přinášet zvýšené náklady. REACH je spojen s řadou poplatků, ať již jde o registraci chemických látek, jejich povolování nebo testování. Nabízí se tedy otázka, zda vůbec může tato restriktivní regulace být z ekonomického hlediska přínosná, podpořit inovační činnost podniků a tím i lepší konkurenceschopnost.

Na tuto převážně ekonomickou otázku se pokusil odpovědět Michael E. Porter, který v rámci tzv. Porterovy hypotézy³⁸ představuje určitý paradox. Podstata této hypotézy spočívá v tom, že přísná environmentální regulace může zvýšit efektivnost a podpořit inovační činnost, která v konečném důsledku zvýší i konkurenceschopnost (Frohwein, Hansjürgens 2005: 20). Podobnou logiku využívali také zástupci environmentálních organizací, kteří argumentovali tím, že ekologicky šetrnější produkty budou konkurenceschopnější na trhu. Pokud budeme předpokládat, že inovační schopnost podniků je to, co jim umožní získat výhodu v rámci soutěže na trhu, pak je otázkou, jakým způsobem REACH ovlivní soutěž a strategii podniků. Porter rozlišuje mezi dvěma strategiemi, které jsou v rámci chemického průmyslu uplatňovány (Frohwein, Hansjürgens 2005: 33).

První strategie „vedení v nákladech“ (costs leadership) je používána firmami, které produkují chemické látky ve velkém množství. Náklady na registraci a evaluaci jsou v tomto případě přepočteny na velký objem produkované látky, takže se projeví na konečné ceně minimálně, ta je v porovnání s konkurencí nízká též z důvodu úspor z rozsahu při výrobě. REACH tudíž v této oblasti inovativní činnost podniků neovlivní. Druhá strategie „diferenciace“ (differentiation strategy) je uplatňována malými firmami, které na trhu přežívají díky úzké specializaci na výrobu konkrétních chemických látek produkovaných v malém množství. Právě nemožnost úspor z rozsahu a zvýšené požadavky na inovativnost vytvářejí na tyto společnosti tlak. Navíc tyto společnosti nejsou díky svým omezeným finančním zdrojům schopny čelit finančním nákladům souvisejícím s REACH tak dobře, jako velké společnosti s větším kapitálem. Tyto náklady naopak inovaci podkopávají. Autoři analýzy Frohwein a Hansjürgens se z tohoto důvodu stavějí k Porterově hypotéze skepticky. Jediným pozitivním efektem přísnější regulace může být v souvislosti s Porterovou hypotézou vytvoření tlaku na inovaci, jejímž cílem bude zvýšit efektivnost užívání a produktivitu zdrojů (Frohwein, Hansjürgens 2005: 33).

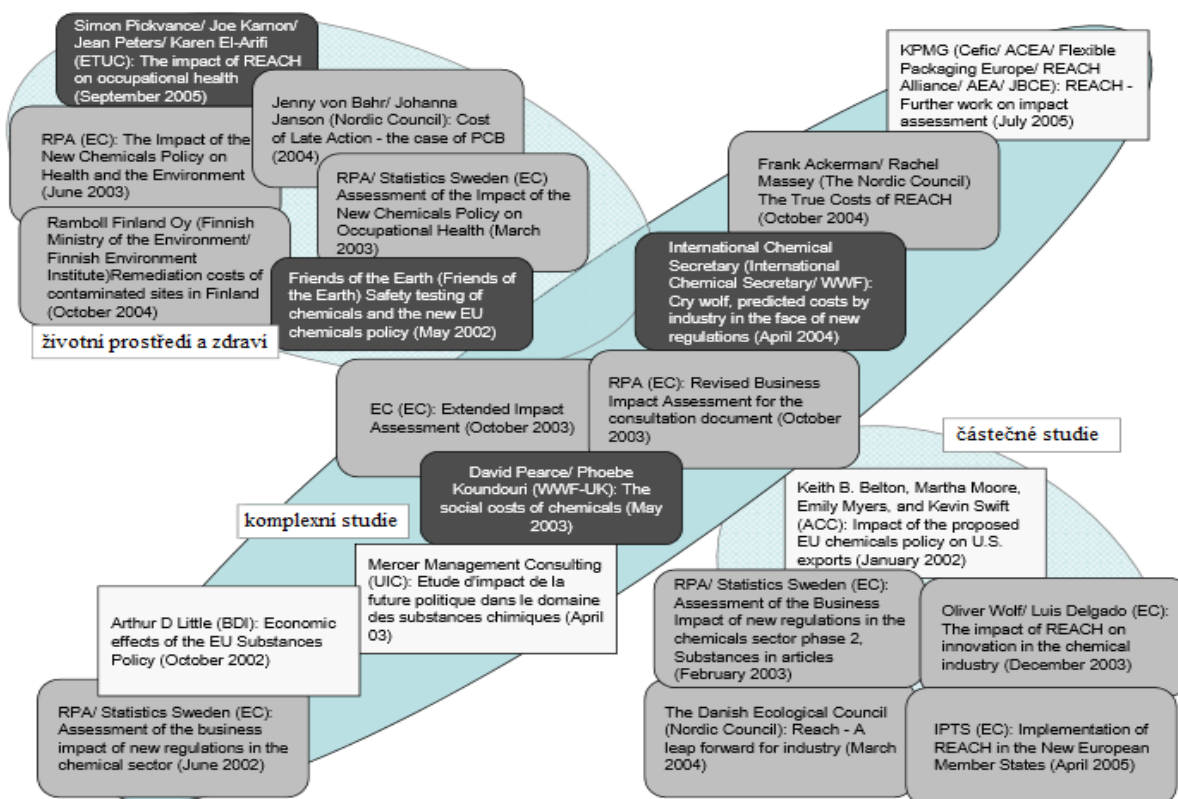
³⁸ Pojmenována po ekonomovi Michaelu E. Porterovi (nar. 1947).

Platnost Porterovy hypotézy v rámci chemického průmyslu se tudíž vzhledem ke struktuře chemického průmyslu a způsobu volby strategií jednotlivých firem nepotvrdila. Navíc je možno argumentovat, že spotřebitel prakticky nepocítí změnu v oblasti přísnější regulace a zainteresovaným společnostem se otevírá pouze omezená možnost, jakým způsobem prodat přísnější regulace v rámci svého marketingu. To například vysvětluje, proč kosmetické firmy v zásadě REACH podporovaly (Ransdorf 2006: 22). Lze tedy snadno dojít k závěru, že obavy chemického průmyslu z fáze implementace byly oprávněné.

1. 4. 2. Dopadové studie

Dopadové studie začaly vznikat již v době po přijetí Bílé knihy. Brzy vzniklo okolo čtyř desítek dopadových studií, které se snažily vypočítat přímé a nepřímé náklady, které měl nést chemický průmysl jako důsledek nové chemické regulace. Obrázek 1 představuje 20 nejvýznamnějších studií, které jsou roztrženy podle zaměření, přičemž studie vypracované nevládními organizacemi jsou v tmavém rámečku, studie zpracované veřejnými orgány šedě a studie zpracované průmyslem jsou bílé.

Obrázek 1: Dopadové studie



Zdroj: Lorenz, Tobias, Lebreton, Baptiste a Van Wassenhove N, Luk (2008), s. 8, úprava autora.

Tvorba dopadových studií se však potýkala s řadou problémů:

- Zaprvé, prvotní dopadové studie vycházely z Bílé knihy, která stanovovala obecné principy chemické regulace, nikoliv z konkrétního znění článků. Z tohoto důvodu dopadové studie byly spíše přibližnými odhady, než přesně stanovenými kalkulacemi.
- Zadruhé, komplexnost regulace a její platnost na území členských států znamenala vzhledem k odlišné struktuře chemického průmyslu a obchodu s chemickými látkami v členských zemích další překážku při tvorbě dopadových studií.
- Zatřetí, návrh REACH a znění jeho článků se v průběhu legislativního procesu velice rychle vyvíjel, jak můžeme vidět v kapitole věnující se fázi formulace a schvalování *policy*.

Výše zmíněné skutečnosti vedly k tomu, že analytické společnosti měly poměrně široký prostor pro volbu metodologie zpracování studií, což vedlo ke studiím se značně rozličnými výsledky. Metodologie³⁹ se často v závislosti na vyvozených závěrech stávala terčem kritiky odpůrců studie na obou stranách. Z tohoto důvodu je rozdíl v tom, zda studii nechal zpracovat chemický průmysl, instituce EU nebo nevládní organizace hájící veřejný zájem. V některých případech byly studie záměrně upraveny tak, aby pokud možno co nejlépe posloužily lobbistickému tlaku. Tabulka 9 představuje odhad přímých nákladů vybraných studií.

Ze studií zmíněných v Tabulce 9 byla pravděpodobně nejvýznamnější Rozšířená dopadová studie (Extended Impact Assessment), která nevycházela z obecných principů Bílé knihy, ale z přípravného návrhu Evropské komise. Její vypracování přesto od počátku doprovázely problémy, jelikož ze strany členských států byla kritizována jako příliš obecná a tak došlo k jejímu přepracování. Studie je velice přínosná zejména pro analýzu ekonomických a potencionálních zdravotních a environmentálních dopadů. Jelikož původní odhady na implementaci REACH dosahovaly € 12,6 miliard, studie představila možnost snížení těchto nákladů o celých € 10,6 miliardy, v případě určitých úprav v rámci návrhů, jako vyčlenění polymerů⁴⁰ z testovaných látek, snížení podmínek pro testování látek vyráběných v objemu

³⁹ Některé studie byly velice obecné, zaměřené na EU jako celek, jiné byly zaměřeny sektorově na určité odvětví chemického průmyslu. Některé studie přeceňovaly náklady a nedoceňovaly přínosy nebo obojí.

⁴⁰ Zahnutí polymerů do REACH by přineslo dodatečné náklady ve výši € 98–560 milionů (RPA 2003: 117).

menším než 10 tun/rok a zejména snížení požadavků na vypracovávání zpráv o chemické bezpečnosti⁴¹ (European Commission 2003a: 11–12).

Tabulka 9: Odhad přímých nákladů podle některých studií

Datum	Autor	Zadavatel	Název studie	Přímé náklady		Hlavní zdroj	Rozsah studie
				Registrace a povolování	Testování		
5/2001	RPA	UK Department of the Environment, Transport and Regions	Regulatory Impact Assessment of the White Paper: Strategy for a Future Chemicals Policy	£ 87 mil.	£ 463 mil.	Bílá kniha	Pouze Velká Británie
1/2002	Belton et al.	ACC	Impact of the proposed EU chemicals policy on U.S. Exports	\$ 400 mil.		Bílá kniha	Pouze USA
6/2002	Deloitte & Touche	EC	Feasibility study on the resource requirements for a central entity	€ 215 – 429 mil.		Bílá kniha	EU
6/2002	RPA/ Statistics Sweden	DG ENTR	Assessment of the business impact of new regulations in the chemical sector	€ 370 – 1020 mil.	€ 1,9 – 5,1 mld.	Bílá kniha	EU
9/2003	Pedersen et al.	EC	Assessment of additional testing needs under REACH, Effects of (Q)SARS, risk based testing and voluntary industry alternatives		€ 1,2 – 2,4 mld.	Příprava návrhu	EU
10/2003	RPA	DG ENTR	Revised Business Impact Assessment for the Consultation document	€ 2 – 6,2 mld.	€ 10,1 – 20,5 mld.	Příprava návrhu	EU
10/2003	EC	EC	Extended Impact Assessment	€ 900 mil.	€ 1,5 mld.	Příprava návrhu	EU
10/2004	Ackerman/Massey	The Nordic Council	The True Costs of REACH	€ 0,5 mld.	€ 3 mld.	Legislativní návrh	EU
12/2004	RPA	DEFRA	REACH – One Substance, One Registration	€ 0,5 – 0,8 mld.	€ 1,3 – 1,7 mld.	Legislativní návrh	EU
5/2006	DEFRA	DEFRA	REACH Partial Regulatory Impact Assessment after Common Position	£ 403 mil.		Společný postoj	Pouze Velká Británie

Zdroj: Lorenz, Tobias, Lebreton, Baptiste a Van Wassenhove N, Luk (2008), s. 12, úprava autora.

Studie stanovila základní předpoklady ekonomických dopadů. Například, že náklady na konečného uživatele nesměly být vyšší než náklady na průmysl. Výrobci tak budou muset učinit rozhodnutí, zda nechají své chemické látky otestovat a zaregistrovat, nebo odejdou z trhu. Při posuzování by zvláštní prostor měl být věnován textilnímu průmyslu, který v roce 2003 zaměstnával v EU 1,1 milionů lidí, a kterého se chemická regulace měla také dotknout (European Commission 2003a: 17).

Studie hodnotila i pozitivní dopady regulace, kdy očekávala pozitivní dopad na inovace, což je možné v kontextu Porterovy hypotézy hodnotit kriticky. Rovněž se neočekávaly dramatické dopady na konkurenceschopnost a malé a střední podnikání. Studie také předpokládala zlepšení zdravotního stavu zaměstnanců a spotřebitelů v důsledku

⁴¹ Podle REACH výrobce bude muset vypracovat také Zprávu o chemické bezpečnosti (Chemical Safety Report), ve které budou informace o dopadu látky na lidské zdraví, životní prostředí, expoziční informace, přičemž se jedná o dokument v rozsahu 10–100 stránek (Black 2008). Zpráva měla hodnotit možnou expozici chemické látky na všechny články spotřebního řetězce (Jeffs 2004).

substituce nebezpečných chemických látek. Odhadovalo se, že REACH ušetří každý rok občanům EU 45 tisíc DALY⁴² (European Commission 2003a: 30). To by v životě průměrného Evropana znamenalo zhruba 190 dnů bez invalidity nebo záchranu okolo 4 500 lidských životů ročně nebo statistické úspore ve výši zhruba jeden milion euro na lidský život (European Commission 2003a: 30). Díky začlenění přínosů regulace do analýzy si tato studie získala podporu environmentální koalice.⁴³

Zatímco u přímých nákladů se rozdíl mezi jednotlivými studii lišil v řádu miliard, daleko větší rozdíl je možné spatřovat v oblasti nepřímých nákladů (tabulka 10).

Tabulka 10: Odhad nepřímých nákladů podle některých studií

Datum	Autor	Zadavatel	Název studie	Nepřímé náklady	Hlavní zdroj	Rozsah studie
1/2002	Belton et al.	ACC	Impact of the proposed EU chemicals policy on U.S. exports	\$ 8,8 mld.	Bílá kniha	Pouze USA
10/2002	Arthur D. Little	BDI Germany	Economic effects of the EU Substances Policy	€ 9,2–147,2 mld.	Bílá kniha	Německo
4/2003	Mercer Management Consulting	UIC	Etude d'impact de la future politique dans le domaine des substances chimiques	€ 55 mld.	Bílá kniha	Francie
10/2003	EC	EC	Extended Impact Assessment	€ 2,8–5,2 mld.	Příprava návrhu	EU
11/2003	Canton/Allen	DG ENTR	A Microeconomic Model to assess the economic impacts of the EU's New Chemicals Policy	€ 2,8–5,2 mld.	Návrh aktu	EU
7/2004	Arthur D. Little	BDI Germany	Economic effects of the EU Substances Policy – Supplement to the Report on the BDI Research Project	€ 61–76 mld.	Návrh aktu	Německo
4/2005	Ministry of economic affairs and labour Poland	Ministry of economic affairs and labour Poland	Results of the Polish impact assessment of implementation of the REACH system	€ 344–416 mil.	Návrh aktu	Polsko

Zdroj: Lorenz, Tobias, Lebreton, Baptiste a Van Wassenhove N, Luk (2008), s. 15, úprava autora.

Například pesimisticky naladěný chemický průmysl (konkrétně Německá průmyslová federace BDI) si nechal vypracovat v prosinci 2003 poradenskou firmou Arthur D. Little dopadovou studii hovořící o nepřímých nákladech na chemický průmysl ve výši téměř € 150 miliard, což odpovídá ztrátě téměř milionu pracovních míst a propadu HDP o téměř 2 %. (Lorenz, Lebreton a Van Wassenhove 2008: 15). Zveřejnění této studie mělo významný dopad na veřejné mínění a uvedená data se stala výrazným argumentem lobbistů (Riss 2010: 36). Data uvedená ve studii byla nadhodnocená, jelikož studie nebrala v potaz pozitivní dopady REACH a pracovala s čtyřikrát vyššími cenami, nebrala v potaz dynamiku průmyslu a další prvky. Navíc poradenská společnost nezveřejnila studii celou, takže kritici nemohli po

⁴²Disability Adjusted Life Years – let bez invalidní neschopnosti nebo poškození zdraví.

⁴³ Např. Evropská odborová konfederace ETUC, zastupující 77 organizací z 35 evropských zemí s 50 miliony členů, ve své dopadové studii odhadovala, že REACH zabráni ročně 50 tisícům respiračních a 40 tisícům kožních onemocnění (Musu 2007: 125).

dlouhou dobu provést přezkum platnosti (Riss 2010:36). Obdobné obavy vyvolala jiná studie ve Francii, kde Analytická společnost Mercer předpokládala dramatické změny v ekonomice, jako ztrátu 1,6 % francouzského HDP a propuštění 360 tisíc lidí (Borges a kol. 2005: 24). Na druhé straně environmentálně zaměřené studie hovořily o úspoře mezi € 4,8–283,5 miliard v důsledku snížení rizika rakoviny, nehod a znečištění životního prostředí (Lorenz, Lebreton a Van Wassenhove 2008: 9). Je nutno podotknout, že tyto studie pracovaly s extrémními scénáři.

Odhad nepřímých nákladů je daleko komplexnějším problémem, jelikož chemický průmysl zasahuje do dalších oblastí ekonomiky. Například v jedné ze studií zpracované pro DG ENTR autoři Christian Allen a Joan Canton identifikují tři problémy, které mohou značně zvýšit nepřímé náklady. Zaprvé, jde o relativní účinek testování a nákladů na registraci systému, které se mohou projevit na cenách a dostupnosti některých chemikálií. V tomto případě studie připouští, že dojde v některých případech k přenesení nákladů na koncového uživatele a v některých oblastech dokonce k úbytku chemických látek nebo firem na trhu (Allen, Canton 2003: 25). Druhým problémem jsou možné strukturální dopady v případě stažení produktu z trhu a dopady na dodavatelský řetězec, zvýšení nákladů na substituci a celková výkonnost chemického průmyslu. Problém spočívá v úskalí, že běžné produkty na trhu obsahují 5–500 chemických látek. Pokud dojde ke stažení jedné z nich, musí dojít k přeformulování řady produktů, což sebou může nést vysoké náklady nebo se projevit na kvalitě takového výrobku (Allen, Canton 2003: 26). Třetím možným problémem, jenž byl identifikován, byl dopad na změnu tržní síly jednotlivých firem, ke které by mohlo dojít (Allen, Canton 2003: 26). Více o možných ekonomických dopadech REACH (RPA 2003, Fleischer 2007, Feldmeier, Kienert 2008, European Commission 2004b, European Commission 2005a, European Commission 2005b, European Commission 2005c, European Commission 2005d, European Commission 2005e).

Na dopadové studii je možno pohlížet kriticky. Přestože Evropská komise měla určité představy ohledně dopadu legislativního návrhu na chemický průmysl, jednalo se spíše o odhady, než o konkrétní představu. V dopadových studiích existovaly poměrně velké rozdíly. Na druhou stranu se prokázalo, že dopady REACH budou představovat zátěž v řádu miliard eur, nikoliv desítek či stovek miliard. Situaci tak dobře vystihuje prohlášení komisaře pro životní prostředí Stavrose Dimase, kteří uvedl: „*Studie prokázaly...že náklady a dopady spojené s REACH jsou zvládnutelné. Nicméně, není důvod ke spokojenosti*“ (Renn 2008: 88).

Rozdílné vnímání dopadů existuje dodnes. V případě ČR byly celkové náklady na implementaci REACH odhadovány v rozmezí € 50 až 160 milionů (European

Commission 2005c: 7, srovnej European Commission 2005d: 90). Tedy okolo 1,4 až 4,4 mld, což je mnohem méně, než odhaduje Svaz chemického průmyslu, který předpokládá do roku 2020 náklady okolo 12 miliard korun (Novák 2013).

Pokud shrneme výše uvedené, chemický průmysl měl díky studiím společností Arthur D. Little a Mercer data, k dispozici zkrácená data předpovídající katastrofální scénáře. Tyto studie drastickým způsobem předimenzovaly dopady REACH a vyvolávaly tak obavy veřejnosti, politiků i s velkou pravděpodobností i samotného chemického průmyslu. Přestože dopady REACH není možné přesně vyčíslit, nedochází k masovému propouštění, propadům ekonomiky v řádu desetin HDP a likvidaci celých sektorů chemického průmyslu. Náklady lze tedy očekávat v řádu jednotek miliard eur v případě přímých i nepřímých nákladů.

Jelikož REACH prakticky funguje již sedm let, je možné si položit dílčí výzkumnou otázku, která pomůže lépe pochopit fázi implementace. Jakým způsobem reagovaly podniky na novou chemickou regulaci?

1. 4. 3. Zhodnocení prvotních dopadů REACH na chemický průmysl

Evropské podniky nebyly jediné, kdo se obával fáze implementace. Evropská komise si byla dobře vědoma úskalí, která implementace přinášela a snažila se nepodcenit varovné signály průmyslu. Aby všechny subjekty zodpovědné za implementaci získaly přehled, co bude nová regulace obnášet, byly vytvořeny tzv. RIPs (REACH Implementation Projects) – Projekty pro implementaci REACH, kterých se účastnili různé sociální skupiny a všechny části spotřebního řetězce (European Commission 2012). Obdobně jako u jiných částí REACH, při tvorbě dokumentů pro RIPs sehráli důležitou roli nizozemští experti, kteří využili velkou část národní legislativy vztahující se k původní chemické regulaci nebo ovlivňovali tvorbu dokumentů nepřímo skrze své bývalé kolegy v DG ENV a Joint Research Centre (Haverland 2009: 13).

Nalézt vliv REACH na implementaci je v kontextu hospodářské krize poměrně složité, jelikož průběh krize časově koresponduje s implementací REACH. V zásadě můžeme hovořit o několika počátečních pozitivních a negativních vlivech. Zatímco snížení cen ropy, zpět na hranici okolo 50 dolarů za barel, mělo pozitivní vliv na vstupy v rámci chemického průmyslu, podniky se musely vypořádávat se snižováním poptávky po produktech, čímž klesala jejich produkce. Je nutno podotknout, že ne všechny sektory chemického průmyslu byly zasaženy stejně. Sektor základních chemikálií nebyl negativním důsledkům krize vystaven tak, jako

sektor specializovaných chemikálií. Podle Rudolfa Jerrentrupa můžeme za tímto jevem vidět čtyři trendy (Jerrentrup 2009: 4–6):

Zaprvé, vzhledem k výpadku zdroje příjmů společností docházelo k redukci výrobních a technologických cyklů. Očekávalo se, že podniky budou mít méně prostředků, které mohou uvolnit pro investici do výzkumu a rozvoje. Právě společnosti, které zavčasu zvolily strategie zaměřené na inovaci, uspěly. Nejviditelnějším příkladem v Německu je Süd Chemie (Jerrentrup 2009: 4–6). Některé podniky mají však už tak ztíženu inovační schopnost v důsledku zavádění legislativy REACH (Morawietz a kol. 2009:4). Je nutné připustit, že investice do výzkumu a rozvoje v posledních letech zaostávaly ve srovnání s investicemi např. v USA nebo v Japonsku, navzdory závazku plnit cíle stanovené v rámci Lisabonské strategie a zvýšit investice v této oblasti na úroveň 3 % HDP ve srovnání s 1,9 % v roce 2003 (Bordes 2005: 21). Jsou to právě malé podniky v oblasti specializovaných chemikálií, které jsou v důsledku vysoké fragmentace trhu zvyklé inovovat, kdežto podniky v oblasti základních chemikálií moc prostoru pro inovaci nepotřebují a zaměřují se na minimalizaci nákladů. V tomto případě se většinou jedná o velké společnosti (Bordes 2005: 22). Lze tedy vyvodit, že pokud podniky nevyvíjí svou činnost v oblasti základních chemikálií, je klíčovým prvkem úspěchu zaměření se na inovaci.

Zadruhé, průmysl bude muset i nadále podstupovat optimalizaci výrobních procesů. Mnoho firem přistoupilo k zefektivnění produkce nebo reorganizaci společnosti od dodavatelského řetězce až po optimalizaci organizační struktury společnosti. Společnosti se obecně snaží, aby byly méně závislé na dopadech hospodářské krize, což se projevuje např. ve vyhledávání spolehlivějších subdodavatelů (Jerrentrup 2009: 4–6). Některé podniky vyšly cestou diverzifikace portfolia, jiné se naopak více specializovaly na výnosnější produkty a rozšířily své struktury blíže ke konečnému uživateli v rámci distribučního a prodejního řetězce (Morawietz a kol. 2009:5).

Zatřetí, očekávalo se, že dojde k redukci důležitosti finančních investorů a posílení vlivu strategických investorů, jelikož není snadné financovat spekulativní obchody, vyžadující poměrně velký kapitál (Jerrentrup 2009: 4–6). V této oblasti bylo klíčové obnovit důvěru v bankovní sektor. Na tomto příkladu je vidět, jak krize v jednom sektoru hospodářství negativním způsobem ovlivní i jiné sektory.

Čtvrtým trendem je ztížení podmínek konsolidace v důsledku globalizace. To se týká především oblasti specializovaných chemikálií, kde globalizace vyžaduje přítomnost podniků na lokálních trzích. Ty by se měly zaměřovat na základní segmenty a zvyšování flexibility. To může být obtížné, jelikož je možné očekávat, že firmy z rozvojových zemí a především Číny

využijí současné krize a výhody nízkých mzdových nákladů k průniku na západní trhy (Jerrentrup 2009: 4–6).

Je zajímavé že, přestože REACH přináší firmám zvýšené náklady, mnoho společností REACH podporovalo. Mnoho let vyjednávání o REACH změnilo těžiště pozice těchto firem, kdy společnosti musely připustit, že je potřeba změna v oblasti managementu chemických látek. Rovněž se jednalo o poměrně medializované téma, které se příznivcům REACH podařilo prodat veřejnosti. Společnosti, které jsou závislé na veřejném mínění, začaly REACH podporovat. Není tedy divu, že to byly nejprve velké společnosti v severovýchodních státech (Ikea, Electrolux, Skanska, Unilever atd.), které REACH podpořily (Bordes 2005: 20). Na druhou stranu tyto společnosti mohly mít také jiný zájem. Miroslav Ransdorf (2006) poukazuje na to, že ačkoliv chemický průmysl vyčíslil ve svých analýzách náklady na zavedení REACH na € 500 milionů, velké společnosti byly ochotny tyto náklady nést, protože jim prakticky pomohou vyčistit trh od malých a středních podniků (Ransdorf 2006: 19).

Vzhledem k tomu, že zaznívaly kritické hlasy ze strany chemického průmyslu, že v době ekonomické krize představují závazky vyplývající z implementace REACH závažné riziko, doporučil CEFIC přijmout patřičným autoritám (státům, EK a ECHA) různá opatření, která mohou chemickému průmyslu pomoci. Jednalo se o snížení poplatků v rámci REACH, jelikož se v rámci pre-registrace přihlásilo více subjektů, než se čekalo. Druhou možností bylo rozřazování těchto poplatků, jelikož ECHA má dostatečný objem prostředků na svůj provoz v důsledku velkého objemu peněz vybraného z pre-registrace a v následujícím fiskálním roce nemusí být využity. Je zbytečné, aby tyto prostředky byly umrtvené v rámci rezervního fondu ECHA, zatímco společnosti mají problém s dostatkem likvidity. Jinou možností byla změna v účtování nákladů. Poplatky pod REACH jsou v podstatě investice do vědy a výzkumu a nejedná se tak o běžné administrativní poplatky. Tyto investice by měly být v rámci národních účetních systémů zvýhodněny, například osvobozením od daně. Další z možností byla garance půjček podnikům procházejícím zvýšenými náklady v souvislosti s implementací REACH. Jako další možnost bylo uvedeno poskytování podpor v oblasti vědy a výzkumu vztahující se k REACH, jak je tomu např. v Itálii (CEFIC 2009: 5–7).

Implementace REACH přináší řadu různých problémů spojených se zvýšenými finančními náklady na podniky, které podstupují fázi registrace chemických látek. Ta probíhá současně s ekonomickou krizí a o to citelněji dopadá na podniky. ECHA i Evropská komise se snaží evropským firmám pomoci a navrhly v této oblasti řadu opatření, která se pokouší tyto dopady zmírnit. Nejvíce ohroženou oblastí je sektor speciálních chemikálií, kde není možné zvýšené náklady redukovat objemem výroby. Podle Ladislava Nováka, předsedy

Svazu chemického průmyslu, tak náklady na registraci a povolování chemických látek činí investice do výzkumu a vývoje nemožné (Novák 2013).

To je zcela v rozporu s nedávnou revizí REACH, kdy Evropská komise došla k závěru, že „*REACH funguje dobře a plní všechny cíle, jejichž plnění je v současné době možné posoudit*“ (European Commission 2014b). Z důvodu právní jistoty Komise nehodlá zasahovat do normativní části REACH (European Commission 2014b). Podle Nováka však stále nejde odhadnout, zda vliv REACH na výzkum a inovace byl pozitivní, přestože sdělení EK, v rozporu s Porterovou hypotézou, tvrdí opak (European Commission 2014b). Komise však zůstává znepokojena situací malých a středních podniků a i proto došlo Prováděcím nařízením č. 254/2013 ke snížení poplatků pro tyto podniky, a to až o 95 % (Nařízení č. 254/2013). Přesto evropské společnosti financují tvorbu technické dokumentace, kterou zahraniční společnosti mohou zdarma využívat (Novák 2013).

I nadále je tedy možné očekávat nevoli malých a středních podniků s tím, jak bude postupovat fáze registrace chemických látek a postupně budou přibývat žádosti o povolování chemických látek. REACH představuje pro malé a střední podniky i nadále zásadní ohrožení, což potvrzují i četné názory, zaznívající na konferencích věnovaných REACH.⁴⁴ Přestože obavy chemického průmyslu byly oprávněné, dopady byly přeceněné. Poslední data hovoří o tom, v chemickém průmyslu je zaměstnáno stejně lidí, jako tomu bylo v roce 2009 a poslední dva roky má toto číslo dokonce vzestupnou tendenci (CEFIC 2014b). EU byla v roce 2012 největším světovým exportérem a importérem, přičemž v období 2006 až 2012 nedošlo ke snížení investic do oblasti výzkumu a vývoje (CEFIC 2014b), jak se kritici REACH obávali. Evropský chemický průmysl si tak dlouhodobě drží své relativně dobré postavení.

⁴⁴ Například na konferenci věnované revizi REACH, která se uskutečnila v Evropském domě 29. dubna 2013 v Praze, si zástupci malých a středních podniků ztěžovali na zvýhodnění zahraniční konkurence při dovozu chemických látek.

2. REACH jako *politics*

Pojem *politics* představuje především proces střetávání zájmů, které prosazují jednotliví aktéři, ať již jde o jednotlivce, skupiny jednotlivců, politické strany, zájmové skupiny, organizace nebo státy. Zatímco v předchozí části byl analyzován vliv jednotlivých institucí EU na sféru *policy*, v této části je věnována pozornost státům (kapitola 2.1) a zájmovým skupinám (kapitola 2.2). v rámci rozhodovacího procesu.

Kapitola 2.1. se snaží odpovědět na pátou výzkumnou otázku (V5), a to jakým způsobem probíhala jednání v Evropském parlamentu a Radě ministrů. Poodhalit povahu jednání na půdě Evropského parlamentu nám pomůže hypotéza, reflektující povahu sporu mezi poslanci. V tomto ohledu Karl Oskar Lindgren a Thomas Persson (2008) identifikovali dvě štěpné linie, které determinují rozhodovací proces. První linií je teritoriální (národní zájem), kdy se primární boj odehrává mezi bohatými státy, které mají zájem na vyšších standardech regulace a ochraně veřejného zdraví a státy chudými, které mají nižší standardy a z finančních důvodů vystupují proti regulaci (Lindgren a Persson 2008: 35). Druhou štěpnou linií autoři identifikovali jako ne-teritoriální (ideologický) zájem, který se dá vztáhnout na podporu integrace či vystupování proti EU z ideologických důvodů (Lindgren a Persson 2008: 37). Pokud budeme vycházet z první štěpné linie, tak poslanci bohatých států by měly REACH podporovat, zatímco poslanci zastupující státy chudé by měly vystupovat proti REACH. Jelikož REACH se specificky netýká celého hospodářství, ale pouze chemického průmyslu, je možné hovořit o státech s významným chemickým průmyslem a státy ostatní. Hypotéza, která bude ověřována v kapitole 2.1.3, zní, že „*Poslanci zastupující státy s významným chemickým průmyslem podporovali REACH vstřícnější vůči chemickému průmyslu*“. Nejprve tak dojde k výběru států s významným chemickým průmyslem a následně bude provedena analýza, která zodpoví stanovenou hypotézu a blíže rozkryje povahu jednání na půdě Evropského parlamentu.

Pátá výzkumná otázka se týká také Rady ministrů, kdy usiluje o odhalení způsobu, jakým probíhala jednání v této aréně. Analýze rozhodování na půdě rady se věnuje kapitola 2.1.4.

2. 1. REACH a prosazování národních zájmů

Není možné vysledovat národní zájmy všech aktérů, kteří se podíleli na schvalování REACH. Z tohoto důvodu je nutné jejich počet zúžit a stejně tak omezit oblast pozorování. V rámci této podkapitoly nejprve dojde k výběru hlavních aktérů, kteří by měli mít na schvalování REACH nevyšší zájem. Jelikož se jedná o chemickou regulaci, je logické předpokládat, že se bude jednat o státy s významným chemickým průmyslem. V následující části nejprve dojde k představení chemického průmyslu v Evropě, což čtenáři pomůže porozumět významu REACH. Po té dojde na základě této analýzy k výběru klíčových aktérů, který je zdůvodněn analýzou postavení chemického průmyslu ve vybraných členských státech.

2. 1. 1. Výběr hlavních aktérů

Evropská unie je považována za největší obchodní prostor na světě. Nejinak je tomu na trhu s chemickými látkami. Vlivem hospodářské a finanční krize došlo k razantnímu poklesu v celosvětovém objemu obchodu s chemickými látkami o 8,4 % v roce 2009 v porovnání s rokem 2008. Přesto se EU27 podílela na celkovém objemu obchodu € 449 miliardami euro, což odpovídá zhruba 24 % z celkového objemu ve výši € 1 871 miliard (CEFIC 2011a). Objem v oblasti prodeje chemických látek se zvýšil z € 1 166 miliard v roce 1999 na 1 871 miliard v roce 2009, přičemž prodej poklesnul v zemích EU, NAFTA a Japonsku na úkor zemí Asie, především pak Číny, která v daném období dokázala téměř ztrojnásobit objem prodeje chemických látek (CEFIC 2011b).

V roce 2009 byla EU největším importérem i exportérem na světě, kdy její podíl na světovém obchodu s chemickými látkami dosáhl 46 % v rámci exportu a 38 % v rámci importu. Země Asie se podílely na celkovém exportu 33 % a země NAFTA 13 %. V případě importu byl podíl Asie 37 % v oblasti importu. U zemí NAFTA import dosahoval 11% podílu. Nezanedbatelný je i rozdíl mezi exportem a importem v ostatních zemích. Evropské země mimo EU27 se podílely na exportu pouhými 4 %, podobně tomu bylo u zemí Latinské Ameriky (2 %) a Afriky a Oceánie (2 %). Tyto země však mají vzhledem ke svému podílu na exportu mnohem vyšší podíl na importu. U evropských zemí mimo EU27 je to 5 %, u zemí Latinské Ameriky 5 % a u zemí Afriky a Oceánie 4% (CEFIC 2011c). Z těchto dat lze vyvodit několik skutečností.

Zaprvé, přestože se během posledních deseti let postavení EU27 v oblasti obchodu razantně propadlo na úkor zemí Asie a především Číny, Evropa si dokázala udržet na trhu vedoucí postavení, které však vzhledem k nastavenému trendu brzy ztratí. Za druhé, EU je závislá na exportu chemických látek, podobně jako země NAFTA.

Největším producentem chemických látek v EU je Německo, které se podílí na celkovém objemu prodeje chemikálií 25,5 %. Za Německem následuje Francie (15,1 %), Itálie (9,7 %), Spojené království (9,7 %) a Nizozemí (8,7 %) se Španělskem (7,5 %) (CEFIC 2011d). Pokud se podíváme na jednotlivé oblasti výroby chemických látek, tak zjistíme, že největší výstupy představují základní chemikálie, které jsou produkovány ve velkém množství, zejména v petrochemickém průmyslu. Ty v roce 2009 představovaly 60 % celkového prodeje. Celkem 26 % se podílí na výstupech speciální chemikálie, kam patří např. barviva a pigmenty. Detergenty, kosmetika a podobné výrobky každodenního využití se podílejí na výstupech zbylými 14 % (CEFIC 2011e).

Dokončení jednotného vnitřního trhu a rozšíření EU mělo zásadní vliv na vzájemný obchod mezi členskými státy EU. Zatímco v roce 1995 objem vzájemného obchodu představoval cca € 100 miliard, v roce 2009 už to bylo téměř € 250 miliard. Pomalejším tempem se vyvíjel obchod s partnery mimo EU, který v roce 1995 dosahoval cca € 50 miliard a v roce 2008 zhruba € 125 miliard (CEFIC 2011f). Vyjádřeno v procentech, domácí prodej ve státech EU klesl z 55 % v roce 1995 na 25 % v roce 2009, a to na úkor exportu v rámci EU27, který vzrostl z 29 % v roce 1995 na celých 49 % v roce 2009. Tato skutečnost jednoznačně ukazuje úspěšnost jednotného vnitřního trhu.

Zajímavý je i růst závislosti EU na exportu. V roce 1995 podíl exportu na tržbách dosahoval 16 %, v roce 2009 se už podílel celými 26 % na celkovém prodeji (CEFIC 2011g). Chemické látky se řadí v rámci EU k látkám s nejvyšší přidanou hodnotou, kdy jejich průměrná přidaná hodnota na jednoho zaměstnance je v průměru o 84 % vyšší, než je tomu u jiných produktů. Vyšší míru přidané hodnoty vykazují pouze farmaceutika (CEFIC 2011h). Průmysl se celkově podílí 17,6 % na HDP EU27, přičemž chemický průmysl představuje 1,1 % HDP EU27 (CEFIC 2011i). Je nutno podotknout, že chemický průmysl produkuje celou řadu produktů, které jsou nezbytné pro fungování jiných odvětví průmyslu, vědy a výzkumu, zemědělství a jiných částí národních ekonomik. Z tohoto pohledu je role chemického průmyslu nezanedbatelná.

Evropský chemický průmysl představuje zhruba 29 tisíc podniků, z nichž 96 % má méně než 250 zaměstnanců a můžeme je označit pojmem „drobné a střední podnikání“. Početně největší skupinou jsou velmi malé podniky zaměstnávající do 10 zaměstnanců. Ty

činí téměř 60 % z celkových 29 tisíc společností. Přes 20 % představují podniky do 50 zaměstnanců, podniky nad 250 zaměstnanců představují pouhé 4 %. V podílu na tržbách je trend přesně opačný. Podíl přes 70 % na celkových tržbách mají podniky nad 250 zaměstnanců, podniky s 50–249 zaměstnanci se podílí zhruba 20 %. Necelá 2 % podílu na prodeji má paradoxně oněch 60 % malých společností do deseti zaměstnanců. Co se týče zaměstnanosti, tak trend je podobný, jako u tržeb. Největším zaměstnavatelem (zhruba 65 % podílu zaměstnaných) připadá na 4 % největších podniků. Zhruba 25 % zaměstnaných v chemickém průmyslu pracuje ve středně velkých podnicích od 50 do 249 zaměstnanců a okolo 3 % zaměstnaných v chemickém průmyslu pracuje pro malé podniky do 10 zaměstnanců (CEFIC 2011j). Je zjevné, že chemický trh EU je ovládnut obrovskými společnostmi, které na něm mají rozhodující vliv. Zatímco 96 % společností zaměstnává „pouze“ 35 % pracujících a má zhruba 30% podíl na tržbách.

Největším importérem chemických látek v EU je Německo, které dováží 17,7 % ze všech látek dovezených do EU ze zemí mimo EU27. Na druhém místě je Belgie (13,1 %), následuje Nizozemí (12,7 %), Spojené království (12,2 %), Francie (11,3 %) a Itálie (10,1 %). Německo má z celé EU také největší podíl na exportu do zemí mimo EU27 s podílem 23,8 %. Následuje Belgie (12,7 %), Francie (12,4 %) a Spojené království (11,4 %). K desetiprocentní hranici se blíží také Irsko s 9,7 %. Všechny tyto země mají kladnou obchodní bilanci, Německo dokonce s přebytkem € 31,7 miliardy (Eurostat 2011).

Důležitá je i struktura exportu chemických látek. Největším obchodním partnerem EU z hlediska exportu jsou USA, kam odchází zhruba 28 % evropské produkce. Následuje Švýcarsko (10 %), Rusko (6 %), Turecko (5 %), Japonsko (4 %) a Čína (4%). USA jsou také nejdůležitějším obchodním partnerem z hlediska importu, jelikož z USA pochází zhruba 30 % chemických látek dovezených do EU. Poměrně vysoký podíl má také Švýcarsko (21 %) a o poznání nižší poměr na dovozu má Čína (6 %), Singapur (5 %) a Japonsko (5 %) (Eurostat 2009a: 24–26).

O tom, že evropský chemický průmysl má své pevné místo na světových trzích svědčí i různé žebříčky úspěšnosti společností. Například v roce 2008 se v rámci žebříčku vyhotoveného Americkou Chemickou Společností mezi prvními 50 chemickými společnostmi umístilo hned 18 společností z EU. Na prvním místě tohoto žebříčku, kde srovnávaným kritériem byl zisk společnosti za rok 2008, se bezkonkurenčně umístila německá BASF s prodejem za \$ 70,5 miliardy. Jako druhá se umístila americká Dow Chemicals s \$ 57,5 miliardami, která předběhla britskou Ineos Group (\$ 47 miliard). Mezi prvními deseti

společnostmi, které ovládají 70 % globálního trhu s chemickými látkami, se umístila také nizozemská Lyondell Basell nebo francouzská Total (Hunkar 2009).

Jak můžeme z výše uvedených srovnání vidět, německý chemický průmysl hraje v EU klíčovou roli, jak v případě produkce a vývozu, tak i dovozu chemických látek. V případě exportu je druhým nejvýznamnějším aktérem Francie, u importu Belgie. Z hlediska zahraničního obchodu jsou pro EU velice důležité USA a Švýcarsko. Přestože REACH má i svou vnější dimenzi, pro potřeby této práce je důležitá zejména jeho vnitřní dimenze a dopad na chemický průmysl. Míra vnitřního obchodu mezi státy EU27 v oblasti chemických látek nám může napovědět, které státy mají silný chemický průmysl. U těchto států pak můžeme vyslovit předpoklad, že tyto státy budou stát na straně chemického průmyslu. Jak je chemický průmysl důležitý pro jednotlivé státy v rámci vnitřní dimenze trhu dokládá následující tabulka 11.

Tabulka 11: Přehled obchodu s chemickými látkami v EU

Stát	Celkový objem vnitřního obchodu (v mil. Euro)	Objem vnitřního obchodu s chemickými látkami (v mil. Euro)	Podíl chem. na vnitřním obchodu	Podíl na vnitřním obchodu v EU 27
Belgie	190 059	48 899	25,7 %	16,6 %
Bulharsko	4 970	197	4,0 %	0,1 %
Česká republika	48 330	2 496	5,2 %	0,8 %
Dánsko	43 754	4 859	11,1 %	1,6 %
Estonsko	3 833	180	4,7 %	0,1 %
Finsko	28 712	1 278	4,5 %	0,4 %
Francie	239 805	37 164	15,5 %	12,6 %
Irsko	52 974	23 250	43,9 %	7,9 %
Itálie	175 947	17 967	10,2 %	6,1 %
Kypr	513	50	9,7 %	0,0 %
Litva	5 023	430	8,6 %	0,1 %
Lotyšsko	2 493	118	4,7 %	0,0 %
Lucembursko	11 793	662	5,6 %	0,2 %
Maďarsko	37 111	2 172	5,8 %	0,7 %
Malta	1 000	26	2,6 %	0,0 %
Německo	472 272	61 345	13,0 %	20,8 %
Nizozemí	229 535	35 054	15,3 %	11,9 %
Polsko	48 465	2 528	5,2 %	0,9 %
Portugalsko	23 045	1 561	6,8 %	0,5 %
Rakousko	69 990	5 618	8,0 %	1,9 %
Rumunsko	14 139	450	3,2 %	0,2 %
Řecko	7 902	1 169	14,8 %	0,4 %
Slovensko	19 338	1 025	5,3 %	0,3 %
Slovinsko	8 877	796	9,0 %	0,3 %
Španělsko	109 156	10 870	9,9 %	3,7 %
Švédsko	58 491	5 911	10,1 %	2,0 %
UK	164 238	28 625	17,4 %	9,7 %
EU 27	2 071 765	294 701	14,2 %	100 %

Zdroj: Eurostat 2009a, s. 92-110, úprava autora. Data se záměrně vztahují k roku 2004, kdy probíhala jednání na půdě evropských institucí.

V Evropě jsou státy, které mají velký podíl na celkovém obchodu s chemickými látkami v rámci EU: Německo (20,8 %), Belgie (16,6%), Francie (12,6 %) nebo Nizozemí (11,9 %). Na druhou stranu zde máme i menší státy, které sice v absolutním objemu chemické

produkce nejsou důležité, ale obchod s chemickými látkami je důležitý z hlediska struktury jejich zahraničního obchodu: Irsko (43,9 %), Belgie (25,7 %), Velká Británie (17,4 %). Další statistická analýza se blíže zaměří na tyto aktéry, jelikož právě oni mají největší předpoklad se hlasitě vyslovovat k zavedení nové legislativy REACH.

2. 1. 2. Zdůvodnění výběru

Německo

Německo je největším exportérem chemických látek na světě. V roce 2010 realizovalo prodej chemických látek za € 171 miliard a zaměstnalo 415 tisíc lidí, čemuž pomohlo poměrně rychlé oživení ekonomiky a zvládnutí následků hospodářské krize (Claas 2010). Po nepatrném poklesu v roce 2009 způsobeného hospodářskou krizí došlo k poměrně významnému růstu poptávky, zejména na trzích v Latinské Ameriky, Asii a Východní Evropě. Vzhledem k tomu, že německé firmy v době krize nepropouštěly zaměstnance, mohly rychle reagovat zvýšením produkce (Claas 2010). Přesto se rok 2009 německých firem dotkl. Například BASF plánovala zastavení výroby 80 továren, z nichž 40 bylo poblíž Ludwigshafenu a zhruba 20 tisíc lidí z 95 % zaměstnávaných BASF pocítilo krizi zrušením přesčasů nebo nucenou dovolenou (Jerrentrup 2009: 4). Jiné společnosti, jako Bayer, které se zaměřují na léčiva, pocítily krizi o mnoho méně, přesto provedly reorganizaci společnosti, aby se staly méně závislé na následcích současné hospodářské krize. V roce 2009 se odhadovalo, že zhruba 30 % společností je závislých na vývoji ekonomické situace (Jerrentrup 2009:4). Německo exportuje 62 % své produkce do zemí EU, 13,3 % do Asie, 11 % do jiných evropských zemí a zhruba 8,4 % do zemí NAFTA (VCI 2011: 9). Zhruba 75 % investic do německého chemického průmyslu pochází ze zemí EU (především Nizozemí – 23,9 %, Belgie – 17,4 % a Velké Británie – 15,4 %), zanedbatelné nejsou ani Spojené státy, jejichž investice se pohybují okolo 10 % (VCI 2011: 10).

I Německo musí čelit některým negativním trendům. Zatímco odlivu investorů do Asie se daří docela dobře předcházet investicemi do vědy a výzkumu, nic se nemění na tom, že Německo ztrácí svůj podíl na světové produkci. Zatímco se Německo v roce 1990 podílelo na světové produkci chemických látek zhruba 11 % (a podíl německých firem byl dokonce o 2 % vyšší), tak v roce 2009 je to necelých 6 % (VCI 2011: 11). Nastává zvláštní paradox, že zatímco německý chemický průmysl dlouhodobě zažívá růst, vzhledem k rychle rostoucímu celkovému objemu světové produkce a rychlejšímu růstu trhů v jiných částech svět, především v Asii, Německo svůj podíl ztrácí.

Už samotná skutečnost, že Německo je největším chemickým producentem v Evropě je dostačující předpoklad k tomu, aby mělo významnou roli v jednáních o legislativě REACH, i když je možno bezpochyby najít celou řadu dalších argumentů. Podobně silným předpokladem je skutečnost, že 70 % německého exportu odchází do zemí EU, na které se také bude vztahovat REACH. Německo je tak neodmyslitelně spjato s chemickým průmyslem v Evropě a jeho postoj k REACH je zásadní. Lze předpokládat, že jak spolková vláda, tak Německá asociace chemického průmyslu (*Verband der Chemischen Industrie e.V.*) sdružující zhruba 1 650 nejvýznamnějších německých společností budou hrát v rámci jednání o REACH velmi aktivní roli.

Francie

Francouzský chemický průmysl má v Evropě i ve světě silné postavení, podobně jako německý. V roce 2008 dosáhla Francie obratu z prodeje ve výši € 85,8 miliard a zaměstnávala přímo 182 tisíc lidí, nepřímých dalších zhruba 700 tisíc (IFA 2010). Je zajímavé, že trend poklesu zaměstnanosti v chemickém průmyslu je dlouhodobým jevem. Zatímco v roce 1990 v chemickém průmyslu pracovalo 266 tisíc lidí, v roce 2004 to bylo „jen“ 237 tisíc (Ackerman, Massey 2005: 1). I přesto je Francie druhým největším zaměstnavatelem v oblasti chemického průmyslu v Evropě. Přestože okolo 40 % chemické produkce vykazují zahraniční společnosti (zejména Exxon Mobile a Shell), zbylých 60 % přísluší francouzským společnostem, kde dominuje zejména francouzská Total, která se řadí k největším petrochemickým společnostem světa. Právě petrochemický průmysl, z velké části umístěný v Normandii, je páteří francouzského chemického průmyslu. Vzhledem k velice silnému postavení zemědělství, je Francie nejdůležitějším trhem v Evropě pro odbyt chemikálií a hnojiv spotřebovávaných v zemědělství. Agrochemický trh je v porovnání o polovinu větší než v Německu, nebo třikrát větší než v Itálii (IFA 2010).

Francie byla zasažena hospodářskou krizí citelněji než např. Německo, což se projevilo propadem tržeb v chemickém průmyslu o 21 % a propuštěním asi 10 tisíc pracovníků (UIC 2011a). Ke konci roku 2010 se už tuto ztrátu podařilo dohnat, zejména díky změně chování spotřebitelů, kteří upustili od využívání rezerv, zvýšení poptávky v jiných sektorech a obecnému uzdravení v obchodní sféře (UIC 2011a). Toto tvrzení ovšem neplatí u všech odvětví. Například oblast anorganických látek nebo léčiv se velice těžce zotavuje z důsledků krize. Opakem je sektor výroby parfémů a mýdel, který i přes vlivy hospodářské krize zaznamenal vysoký růst o téměř 13,5 % (UIC 2011b). Z hlediska zahraničního obchodu je obchod s chemickými látkami velice důležitý a představuje 13,4 % z celkového exportu

v rámci výrobního sektoru. Kladná obchodní bilance ve výši € 5 miliard je v pořadí čtvrtou nejlepší, hned po obchodu s leteckým materiálem, nápoji a léčivy (UIC 2011a). Export je odpovědný za 63 % celkového obratu chemického průmyslu, přičemž import odpovídá 61,5 % francouzské spotřeby (UIC 2011c).

Struktura francouzského chemického průmyslu reflektuje celoevropský průměr. V roce 2004 bylo ve Francii zhruba 2600 firem, přičemž společnosti s méně než 100 zaměstnanci měly na tomto čísle 85% podíl a pouze 3 % společností, byly společnosti nad 500 zaměstnanců, které však zaměstnávaly 52 % celkové pracovní síly (Ackerman, Massey 2005: 2). Pokud tato čísla upravíme, tak zjistíme, že 1463 firem (tedy více než polovina) zaměstnává dohromady 4 % všech lidí, pracujících v chemickém průmyslu a 14 největších společností zaměstnává 26 % procent lidí (Ackerman, Massey 2005: 12).

Francouzský průmysl je také velice silným hráčem v rámci EU a vykazuje určitou míru zranitelnosti. Obchodní bilance je poměrně těsně vyrovnaná a na francouzském chemickém trhu působí velké množství zahraničních společností. Francouzská pozice není úplně jednoduchá. Je otázkou, jakým způsobem se francouzské a zahraniční firmy postavily k REACH a jakou pozici zaujala francouzská vláda, popřípadě francouzský svaz chemického průmyslu (Union des Industries Chimiques).

Belgie

Velice zajímavým aktérem v oblasti evropského chemického průmyslu je Belgie. Belgie není velkým státem, avšak právě v poměru k velikosti tohoto státu chemický průmysl hraje významnou roli. Přestože poměrem obyvatel Belgie tvoří 2 % evropské populace, přispívá celými 13 % k produkci chemických látek v EU27. Belgický chemický průmysl vykazoval vysokou dynamiku růstu a už v roce 2005 překonal co do výše exportu francouzský chemický průmysl (Gambini 2008: 2). Chemický průmysl je v Belgii druhý největší s ročním obratem € 57 miliard, zaměstnává přímo 100 tisíc lidí a dalších 150 tisíc nepřímě (Essencia 2009:3). Belgie 80 % chemické produkce vyváží a podílí se tak 30 % na celkovém vývozu. Belgie je pátým největším exportérem chemických látek EU. Mimo okolních zemí jsou nejdůležitějšími obchodními partnery Irsko, které je významným dovozcem chemických látek a také USA. V přepočtu podílu chemického průmyslu na hlavu (tzv. index specializace) je hned po Irsku druhou zemí s nejsilnějším chemickým průmyslem. Z výše popsaných důvodů má v oblasti chemických látek kladnou obchodní bilanci € 18 miliard, která je dokonce vyšší než celková obchodní bilance – cca € 12 miliard (Essencia 2009: 18). Vzhledem k vysokému indexu specializace a důležitosti chemického průmyslu v rámci belgického exportu můžeme tvrdit, že

chemický průmysl je jeden z belgických národních zájmů a Belgie může být v rámci jednání o REACH zásadním aktérem.

Velká Británie a Irsko

Poměrně zajímavým aktérem, co do významu podílu na chemickém průmyslu v rámci EU27, je Velká Británie, která se podílí 12 % na celkovém vývozu v oblasti chemických látek z EU a celými 14 % na dovozu. Co do velikosti průmyslu je zde postavení Velké Británie srovnatelné např. s Francií nebo Belgií. Velice podobným případem je Itálie, která se podílí 7 % na celkovém vývozu chemických látek a 9 % na celkovém dovozu z EU 27 (Gambini 2008: 3).

Velice zajímavým, proexportně orientovaným státem je Irsko. V oblasti chemických látek se podílí celými 9 % na exportu chemických látek z EU, přičemž pouhými 2 % na dovozu. Irská obchodní bilance je tedy kladná, pohybující se okolo € 15 miliard a je po Německu druhou nejlepší v rámci EU 27. Irům se za posledních 7 let dokonce dařilo držet poměrně vysoký růst exportu (5 %) a nízký růst importu (2%) (Gambini 2008: 3). Severské země mají v oblasti chemických látek poměrně vyváženou obchodní bilanci a zásadním způsobem se nepodílí na evropském exportu či importu.

Na výše zmíněné státy se zaměří další analýza. Kromě počtu aktérů je však nutné omezit i počet kanálů, kterými dochází k prosazování národních zájmů. Z tohoto důvodu se po výběru aktérů analýza zaměří na dvě hlavní instituce EU: Radu ministrů a Evropský parlament.

2. 1. 3. Prosazování národních zájmů v Evropském parlamentu

Výše bylo identifikováno několik států, pro které je z ekonomického hlediska chemický průmysl důležitý. Nabízí se zde otázka, zda důležitost chemického průmyslu ovlivnila práci europoslanců v tom smyslu, že jednotně usilovali prosadit zmírnění návrhu REACH. Pokud ano, mělo by to být patrné z hlasování podle stranické linie. Pro následující analýzu je využito dat z portálu VoteWatch.eu, který se zabývá analýzou hlasování v Evropském parlamentu a Radě. Prakticky jsou dvě možnosti, jak mohou europoslanci hlasovat.

Prvním, běžným způsobem, je hlasování po stranické linii, kdy poslanci hlasují v souladu s doporučením jejich frakce. Monika Mühlböck (2011) poukazuje na to, že ve většině případů bývá hlasování v rámci frakcí soudržné a pohybuje se okolo 96 % pro PES a 89 % pro EPP (Mühlböck 2011:6). Pokud dojde k odchýlení, zpravidla dochází ke

koordinaci národních poslanců, kteří nesouhlasí s návrhem, který byl diskutován v rámci frakcí. Poslanci následně v plénu hlasují jednotně, přičemž jim za toto jednání nehrozí žádná sankce ze strany frakce (Mühlböck 2011:6). Stejné chování můžeme pozorovat ze strany některých delegací v případě hlasování o REACH.

Druhým způsobem je hlasování po národní linii. To nastane tehdy, pokud všechny politické frakce v rámci členského státu hlasovaly stejným způsobem a zároveň došlo k tomu, že alespoň jedna z těchto stran hlasovala proti své frakci v Evropském parlamentu. Pokud tato situace nastane, znamená to, že poslanci hlasovali spíše podle linie národní než linie stranické. Pokud zhodnotíme období 2004–2009, ve kterém byl REACH schvalován, došlo na půdě pléna k 6 149 hlasování. Čeští europoslanci jsou při hlasování v EU (v období trvání jejich mandátu 2004–2009) známí nejvyšší mírou národní soudržnosti. V 663 případech čeští europoslanci hlasovali podle národní linie. Následuje Švédsko (644 hlasování), Řecko (439 hlasování) a Irsko s 396 hlasováními (VoteWatch.eu 2014a). Oproti tomu Německo (pouze 110 hlasování), Velká Británie (133 hlasování) a Portugalsko (167 hlasování) jsou státy, které hlasují nejčastěji podle stranické linie. Belgie je zhruba uprostřed, přičemž belgičtí europoslanci hlasovali ve 304 případech podle národní linie (VoteWatch.eu 2014a). Následující Graf 1 zachycuje míru národního hlasování v období volebního mandátu 2004–2009.

Graf 1: Počet případů hlasování po národní linii (2004–2005)

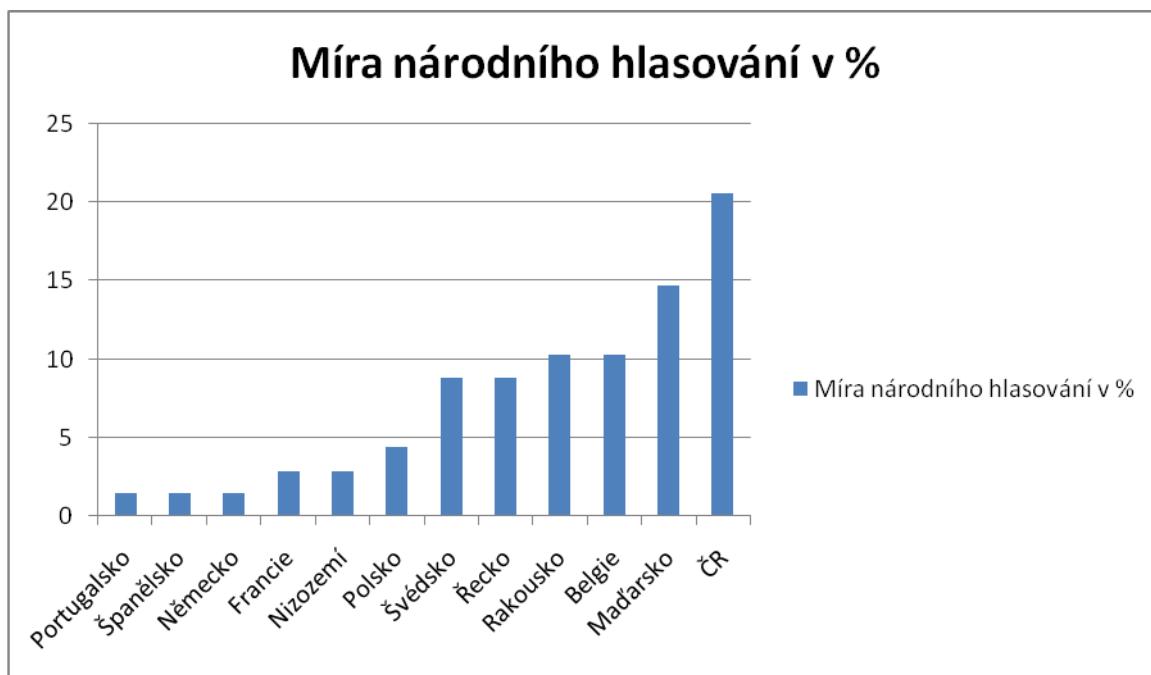


Zdroj: Autor, na základě dat VoteWatch.eu 2014.

Graf 1 nemapuje národní hlasování u všech států EU. Rumunsko a Bulharsko nebylo členským státem po celý mandát 2005–2009 a u zbývajících států nenalezneme členství minimálně ve dvou politických frakcích, které by zároveň měly na národní úrovni alespoň pět členů (VoteWatch 2014a). V oblasti životního prostředí můžeme nejvyšší kohezi zaznamenat u švédských poslanců (92 hlasování), následují Češi a Řekové (68 hlasování), Německo a Bulharsko v oblasti životního prostředí téměř neuplatňují národní hlasování, které se uskutečnilo pouze v pěti případech (VoteWatch.eu 2014b).

Je otázka, jakou roli mělo národní hlasování ohledně REACH. Při nejdůležitějším hlasování (17. listopadu 2005) se o různých návrzích k REACH hlasovalo celkem 68 krát. Celkem u 12 států bylo zaznamenáno hlasování po národní linii. Z 68 hlasování, která se týkala REACH, Portugalsko a Španělsko hlasovalo pouze jednou na základě národní linie. Nejvyšší míru národního hlasování lze pozorovat u ČR (14 případů), následuje Maďarsko (10 případů), Belgie a Rakousko (7 případů). V ostatních případech se europoslanci drželi převážně doporučení frakcí.

Graf 2: Míra národního hlasování u případu REACH



Zdroj: Autor, na základě dat VoteWatch.eu 2014.

Pokud vezmeme v potaz sílu chemického průmyslu v členských státech a dáme ji do korelačního vztahu s mírou národního hlasování v případě REACH, existuje souvislost mezi tendencí hlasovat národně (ať již v neprospěch nebo pro nařízení REACH) a silou chemického průmyslu v členských státech? V tomto ohledu můžeme zhodnotit vztah podílu

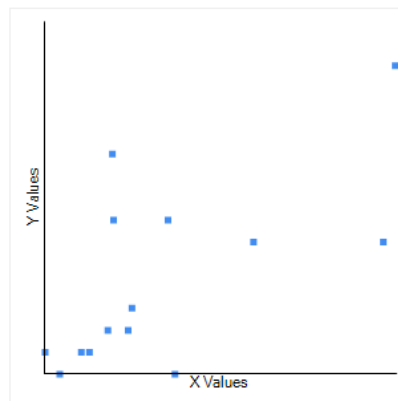
obchodu s chemickými látkami na trhu konkrétního členského státu s národní linií hlasování o REACH ve druhém čtení (korelace 1) nebo celkový podíl na trhu EU s chemickými látkami a souvislostí s národní linií hlasování o REACH (korelace 2).

Korelace 1		VAR00001	VAR00004
VAR00001	Pearson Correlation	1	-,040
	Sig. (2-tailed)		,850
	N	25	25
VAR00002	PearsonCorrelation	-,040	1
	Sig. (2-tailed)	,850	
	N	25	25

Korelace 2		VAR00005	VAR00006
VAR00003	Pearson Correlation	1	-,001
	Sig. (2-tailed)		,997
	N	25	25
VAR00004	PearsonCorrelation	-,001	1
	Sig. (2-tailed)	,997	
	N	25	25

Korelace (vzájemný vztah mezi dvěma proměnnými) vyšly negativně (pokud se mění jedna veličina, nemění se druhá). Nelze tudíž nalézt statistický vztah mezi významností chemického průmyslu pro členské státy a hlasováním europoslanců po národní linii v případě REACH. Vystává zde otázka, co vysvětluje míru národního hlasování europoslanců v případě REACH, popřípadě zda se nejedná o obecný trend, kdy některé státy s méně disciplinovanými poslanci hlasují častěji po stranické linii. Korelace 3 zkoumá tuto souvislost, kdy první proměnná je celkový počet národních hlasování v letech 2004–2009 a druhá proměnná je počet hlasování po národní linii na případu REACH.

Korelace 3		VAR00005	VAR00006
VAR00005	Pearson Correlation	1	,652*
	Sig. (2-tailed)		,012
	N	14	14
VAR00006	Pearson Correlation	,652*	1
	Sig. (2-tailed)	,012	
	N	14	14



*. Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

Korelace vyšla jako pozitivní (pokud se mění jedna veličina, mění se i druhá). Můžeme tedy tvrdit, že míra národního hlasování u REACH spíše odráží obecnou tendenci europoslanců hlasovat po národní linii v Evropském parlamentu než podle důležitosti chemického průmyslu. Potvrzuje se tak Perssonovo tvrzení, že v případě REACH spor probíhal spíše podle ideologické linie, která bude prozkoumána dále, než podle rozdělení na skupiny států podle důležitosti chemického průmyslu. Detailnější rozbor hlasování europoslanců nám umožní prozkoumat některé anomálie. Ty nejlépe objevíme, pokud zmapujeme rozdíly mezi hlasováním poslanců v prvním čtení (Tabulka 12) a druhém čtení. Hlasování europoslanců v rámci druhého čtení přibližuje Tabulka 123.

Tabulka 12: Hlasování poslanců v prvním čtení

Stát	Počet Europoslanců	Hlasovalo proti REACH	Hlasovalo pro REACH	Zdrželo se hlasování	Podíl proti v %	Podíl pro v %
Belgie	24	6	15	2	26	65
Česko	24	10	10	0	50	50
Dánsko	14	2	10	0	17	83
Estonsko	6	0	5	0	0	100
Finsko	14	0	11	0	0	100
Francie	78	12	49	3	19	77
Irsko	13	1	12	0	8	92
Itálie	78	6	45	2	11	85
Kypr	6	0	3	0	0	100
Litva	13	0	6	1	0	87
Lotyšsko	9	1	8	0	11	89
Lucembursko	6	1	5	0	17	83
Malta	5	0	5	0	0	100
Maďarsko	24	0	17	0	0	100
Německo	99	43	35	12	48	39
Nizozemí	27	5	12	5	23	55
Polsko	54	23	17	0	58	42
Portugalsko	24	1	17	4	5	77
Rakousko	18	6	11	0	35	65
Řecko	24	1	15	0	6	0
Slovensko	14	3	8	1	25	67
Slovinsko	7	1	3	0	25	75
Spojené království	78	17	31	2	34	62
Španělsko	54	6	33	4	14	77
Švédsko	19	3	15	0	17	83
Celkem	732	148	398	36		

Zdroj: OJ 2006b, úprava autora.

Z výše uvedené tabulky 11 je patrné, že většina poslanců REACH podporovala, avšak v případě několika států byly záporné hlasy daleko častější v porovnání s jinými státy. Zástupci Polska a České republiky byli ohledně REACH skeptičtí, stejně tak jako zástupci Německa. Situace není zcela jednoznačná v případě Rakouska a Velké Británie. Oproti tomu poslanci některých států REACH podporovali, např. Maďarska, Finska a Estonska. Poměrně silnou podporu vyjádřili také poslanci z Francie. Jakým způsobem došlo k proměně politických postojů poslanců mezi prvním a druhým čtením znázorňuje tabulka 13.

Vyvstává otázka, jakým způsobem hlasovali poslanci z pěti zemí, u kterých byl identifikován silný průmysl. Jak ukazuje tabulka 12, navzdory očekávání mělo záporný postoj k REACH pouze Německo. Oproti tomu poslanci z Irska, Francie, Velká Británie a Belgie se

řadili mezi podporovatele REACH. Mezi největší nepřátele by se dalo v prvním čtení zařadit Polsko a Česká republika. Nepotvrzuje se tedy hypotéza, že europoslanci ze zemí s vysokou důležitostí chemického průmyslu byli proti REACH a hlasovali na základě národního principu. Totéž platí o druhém čtení, kde však lze oproti tomu prvnímu vyzorovat několik změn. Tou první je, že polští europoslanci hlasovali ve prospěch REACH. Ti čeští naopak v odporu setrvali a dokonce jej posílili. Sledovaná skupina pěti států (Německo, Francie, Velká Británie, Irsko a Belgie) se opět zařadila mezi státy podporující REACH. Vystává otázka, jak tyto změny interpretovat. Změna preferencí poslanců z jednotlivých zemí může být způsobena jednak přijatelnější/nepřijatelnější podobou návrhu, strategickým hlasováním v rámci prvního čtení nebo vlivem lobbistických skupin.

Tabulka 13: Hlasování ve druhém čtení včetně rozdílu

Stát	Počet Europoslanců	Hlasoval proti REACH	Hlasoval pro REACH	Zdrželo se hlasování	Podíl proti v % (změna oproti prvnímu čtení v %)	Podíl pro v % (změna oproti prvnímu čtení v %)
Belgie	24	4	17	1	18 (-8 %)	77 (+13%)
Česko	24	16	5	1	73 (+23 %)	23 (-27 %)
Dánsko	14	0	12	0	0 (-17 %)	100 (+17 %)
Estonsko	6	0	3	2	0 (0 %)	60 (-40 %)
Finsko	14	2	12	0	14 (+14 %)	86 (-14 %)
Francie	78	7	53	9	10 (-9 %)	77 (0 %)
Irsko	13	1	12	0	7 (0 %)	92 (0 %)
Itálie	78	9	46	0	16 (+5 %)	84 (-1 %)
Kypr	6	1	3	0	25 (+25 %)	75 (-25 %)
Litva	13	0	12	0	0 (0 %)	100 (+13 %)
Lotyšsko	9	1	7	0	13 (+2 %)	87 (-2 %)
Lucembursko	6	1	5	0	17 (0 %)	83 (0 %)
Malta	5	0	4	0	0 (0 %)	100 (0 %)
Maďarsko	24	0	22	0	0 (0 %)	100 (0 %)
Německo	99	15	70	4	17 (-31 %)	79 (+40 %)
Nizozemí	27	6	19	0	24 (+1 %)	76 (+21 %)
Polsko	54	0	50	1	0 (-58 %)	98 (+56%)
Portugalsko	24	3	18	2	13 (+8 %)	78 (+1 %)
Rakousko	18	4	14	0	22 (-13 %)	78 (+13 %)
Řecko	24	3	17	0	15 (+9 %)	85 (-9 %)
Slovensko	14	0	14	2	0 (-25 %)	88 (+21 %)
Slovinsko	7	0	4	0	0 (-25 %)	100 (+25 %)
Spojené království	78	14	54	1	20 (-14 %)	78 (+16 %)
Španělsko	54	6	46	0	12 (-2 %)	88 (+11 %)
Švédsko	19	5	10	1	31 (+14 %)	63 (-20 %)
Celkem	732	98	529	24	-	

Zdroj: Autor, na základě dat z OJ 2006b.

Případ hlasování českých europoslanců je nejviditelnější a z části jej můžeme připisovat dlouhodobému trendu. Z počátku debaty o REACH Česká republika nereflektovala, jelikož byla zahlcena vyjednáváním přístupových kritérií a přípravou na vstup. REACH začala řešit sociálně demokratická vláda, která byla pod ostrou kritikou opoziční ODS. Ta navíc měla podporu prezidenta Václava Klause, který se k REACH stavěl odmítavě⁴⁵ (Braun 2010: 60–62). Poslanci ODS se v konečném důsledku na půdě Evropského parlamentu vyslovili proti. Negativní postoj se však netýkal jen poslanců ODS.

Europoslanec Jan Zahradil (2007) zmiňuje pět důvodů, proč čeští europoslanci hlasovali proti REACH. Prvním důvodem byl důvod ekonomický, kdy se poslancům nelíbily zvýšené náklady, kterým budou muset podniky čelit. Druhým důvodem byl důvod vědecký a to, že se poslanci nesečkali s jasnými vědeckými studiemi, které by objektivně analyzovaly dopady REACH na zlepšení životního prostředí a lidské zdraví. Třetím důvodem byl mezinárodně-smluvní a možné obavy o porušení pravidel Světové obchodní organizace a diskriminace dovozu. Čtvrtým důvodem je důvod kompetenční. Poslanci se domnívali, že nebylo prokázáno, že výkon nařízení na celoevropské úrovni je efektivnější, než ponechání této záležitosti v rukou národních prezentací. Posledním důvodem je důvod politický, kdy za legislativou REACH spatřují pouze politickou poptávku směřující k trendové ochraně životního prostředí a zákazníka. Navíc se jedná o určitý protekcionismus, který je zaměřen proti malým a středním podnikům, kdežto velkým společnostem nevádí (Zahradil 2007: 26–29). Je také dost možné, že přístup poslanců ODS byl odrazem delší skepse vůči integračnímu projektu jako takovému a negativní hlasování jistým signálem dlouhodobější nespokojenosti jejich členství ve frakci EPP-ED, které v příštím funkčním období vyústí v založení frakce nové.

Navzdory očekávání tedy nedošlo ke skutečnosti, že by poslanci zastupující státy s významným chemickým průmyslem hlasovali jednotně, proti REACH. Přesun jejich podpory v rámci druhého čtení ve prospěch REACH, který je nejviditelnější na případě Německa, můžeme přičíst skutečnosti, že REACH byl vstřícnější vůči chemickému průmyslu. Tato proměna však nebyla reflektována ze strany českých europoslanců, kteří setrvali v opozici proti REACH. Význam podílu průmyslu členských států na rozhodování europoslanců tak neměl velký vliv. Z toho je možné usoudit, že se jednalo spíše

⁴⁵ Klaus například uvedl: „Regulace chemického průmyslu není ničím zásadně novým. Ale v podání Evropské komise jde opravdu o jedno z vážných ohrožení ekonomických svobod v EU. Princip předběžné opatrnosti dovedený do důsledku je iracionální, protože bychom jinak nemohli na Zemi dělat vůbec nic a mohli se vrátit do jeskyně a topit loučemi. Důvěřujeme trhu i v oblasti životního prostředí“ Praha, 10. listopadu 2006.

o ideologickou rovinu sporu. Druhá část výzkumné otázky se týká prosazování zájmů na poli Rady.

2. 1. 4. Prosazování národních zájmů v Radě

Během 36 měsíců, kdy probíhala schvalovací fáze REACH, se vystřídalo celkem sedm předsednictví. Návrh REACH byl představen během předsednictví italského (2. polovina roku 2003) a následně projednáván pod předsednictvím Irska a Nizozemí (2004), Lucemburska a Spojeného království (2005), Rakouska a Finska (2006). Není cílem této kapitoly detailně rozebrat roli a vliv jednotlivých předsednictví na znění REACH. Tato kapitola se zaměří na prozkoumání významných milníků, ke kterým v průběhu jednotlivých předsednictví došlo a představení role členských států v procesu schvalování, což povede k zodpovězení výzkumné otázky: Jakým způsobem probíhala jednání v Radě ministrů.

Odpověď není jednoduchá, jelikož lze jen těžko zmapovat. Rada zveřejňuje pouze strohé zápisy z jednání, kde jsou používány zdvořilostní formulace a jen zřídka jsou zmíněny konkrétní strany. Je však možné vyzorovat, že došlo k rozdělení států na dvě skupiny (zastávce silné podoby REACH a podporovatele slabého REACH), které se prakticky táhlo celým rozhodovacím procesem.

Prvotní rozpory lze vyzorovat již během britského předsednictví v roce 1998 na již zmíněné neformální schůzce Rady ministrů v Chestru. Britské předsednictví tehdy předložilo pracovní dokument, který shrnoval dosavadní špatnou právní úpravu a související problémy, přičemž naznačoval některá řešení managementu rizik nebo nových látek. Pět států – Rakousko, Dánsko, Finsko, Nizozemí a Švédsko tehdy přišlo s vlastní iniciativou a představilo návrhy, které vycházely z jejich národní praxe (ENDS 1998: 39; Schörling 2004: 55).

Švédsko nejenže již v této době dlouhodobě vynikalo aktivitou v radě (Mattila 2008: 36), ale také proslulo svým radikálním návrhem na vyřazení perzistentních a bioakumulativních látek. Bez sporu patřilo mezi zastávce silného REACH a tento impulz vyslalo směrem k ostatním státům (Bláha 2014). Dánsko a Finsko v jistém ohledu šlo ještě dále a skrze své ministry dokonce navrhovalo provést zhodnocení rizik všech existujících látek, a to nejpozději do roku 2005 (ENDS 1998: 40). Tento přístup byl mnoha státy považován za radikální. Mezi ostatními státy panovalo přesvědčení, že Skandinávské země v oblasti životního prostředí vždy sahají po nejradikálnějších řešeních (Bláha 2014).

S reformou domácí politiky regulace chemických látek v této době začala také Velká Británie, která zpracovávala politiku udržitelného používání chemických látek (ENDS 1998:

39, Selin 2009: 71). Těchto šest států jednání dominovalo, zbylé státy zaujímaly spíše vlažný postoj (ENDS 1998: 39-40). Severské země a Velká Británie tedy měly dostatek domácích zkušeností a vlastní představy o chemické regulaci, na jejíž reformě už začaly pracovat. Měly tedy jistý náskok oproti ostatním státům, který naznačoval silnější startovní pozici při jednáních.

Původní návrh EK z pohledu výše zmíněných tahounů environmentální koalice můžeme označit jako nakloněný chemickému průmyslu. Tyto státy se pak snažily tento návrh zmírnit. To lze vypožorovat z obsazování jednotlivých rad, které je v gesci každého členského státu. Některé země tak do Rady ministrů pro konkurenceschopnost posílaly ministry pro životní prostředí (Selin 2009: 85), aby posílily environmentální dimenzi agendy. Například při jednání Rady ministrů pro konkurenceschopnost v květnu 2004 Německo zastupoval ministr pro životní prostředí Jürgen Trittin, později Sigmar Gabriel a Švédsko ministryně pro životní prostředí Lena Sommestad (Council 2004). Na pozdějších zasedáních ministra pro životní prostředí (Connie Hedegaard) do Rady pro konkurenceschopnost vyslalo také Dánsko (Council 2005) nebo při schvalování společného postoje také Litva (Council 2005b). Německý a Švédský ministr životní prostředí se v novinách (2004) ostře vyhraňovali proti jiným ministrům a chemickému průmyslu, přičemž tvrdě hájili silnou podobu REACH (Selin 2009: 82). Role tahounů je patrná také v aktivizaci komisařů. Je např. známo, že Švédka Margot Wallstrom, která vedla DG Environment zapojila do formulace REACH řadu národních expertů a veřejných představitelů (Selin 2009: 78).

Na druhém konci můžeme nalézt státy s častými výhradami vůči REACH, kam patřilo také Španělsko nebo Itálie (Selin 2009: 81; Bláha 2014). V environmentální oblasti jsou to státy, které mají rezervovaný postoj vůči čemukoliv, co se má měnit a může přinést náklady (Bláha 2014). Už během italského předsednictví, ve druhé polovině roku 2003 došlo k prosazení kurzu, kterým Itálie jistým způsobem oslabila environmentální koalici. Provedla to tím způsobem, že určila pro jednání o REACH výhradně Radu ministrů pro konkurenceschopnost.⁴⁶ Ta se de facto stala „hlavní Radou“. Takže zatímco Rada pro životní prostředí předkládala návrhy, Rada pro konkurenceschopnost se stala místem rozhodování (Selin 2009: 85), což také vysvětluje výše popsáný zájem států o obsazování této Rady ministry životního prostředí. Jednalo se o velice chytrý tah, jelikož tato změna dala navíc

⁴⁶Bylo známo, že Silvio Berlusconi je jedním z tvrdých kritiků REACH. Hlavní agendou italského předsednictví bylo „znovunastartování evropské ekonomiky“ v kontextu Lisabonské strategie. Italské předsednictví se rozhodlo zařadit REACH pod agendu „vytvoření příznivých podmínek pro růst a konkurenceschopnost“ a byl řazen primárně na jednání Rady ministrů pro konkurenceschopnost (Schörling 2004: 126).

impulz k návrhu procedurální změny i na půdě EP. Předseda Výboru pro průmysl, vnější obchod, výzkum a energetiku Gerenguer Furster zaslal Patu Coxovi, předsedovi EP dopis, ve kterém píše, že změna kompetencí v Radě by se měla odrazit také na půdě EP a REACH by měl být přesunut z kompetence Výboru pro životní prostředí do jeho výboru. To spustilo lavinu žádostí a brzy neúspěšně reagovaly i další výbory (Schörling 2004: 127).

Největší podíl na proměně a dopracování REACH mělo britské předsednictví ve druhé polovině roku 2005. Britové, kteří celou záležitost otevřeli v Chestru, chtěli využít opětovného předsednictví a posunout REACH co nejbližší ke kompromisní pozici a tím i schválení. Předsednictví tak poprvé nechalo kolovat kompromisní text, do kterého členské státy jen nerady zasahovaly, jelikož řešil řadu problémů. Mezi nimi také intenzivní spor o informačních požadavcích na látky produkované v tonáži 1–10 tun ročně. Obecně můžeme říci, že členské státy do tohoto kompromisního textu zasahovaly jen nerady (ENDS 2005c: 33). V průběhu britského předsednictví však byly některé státy stále nespokojené. Malta a Slovinsko představily svůj návrh, ve kterém prosazovaly snížení nároků na průmysl. To vzbudilo reakci severských států, které trvaly na vyšších požadavcích. Do tohoto sporu se také vložila Evropská komise, která připravila *non-paper*⁴⁷, který spíše reflektoval návrh Malty a Slovinska (European Commission 2005f: 2). Velká Británie se tento spor snažila vyřešit výslovným zavedením principu „žádná data, žádný trh“, který se měl stát předmětem samostatného článku (ENDS 2005c: 34). V roce 2005 vedle sebe tedy stály tři návrhy pro úpravu informačních požadavků na látky produkované v tonáži 1–10 tun ročně: oficiální návrh REACH, *non-paper* EK a kompromisní text britského předsednictví.

Dalším úspěchem britské diplomacie je to, že s pomocí České republiky, Polska a Maďarska prosadila již zmíněný systém OSOR. Zde je nutno vyzdvihnout vyjednávací schopnost nových členských států. REACH se začal vyjednávat v době, kdy země střední a východní Evropy měly pouze pozorovatelský status. Zatímco Česká republika hrála aktivní roli ve vyjednávací skupině, ke stanoviskům Polska se přihlíželo kvůli síle chemického průmyslu a v případě Maďarska se jednalo o zemi se silně specializovaným (a tedy zranitelným) průmyslem (Bláha 2014).

Ve vnitřní politice Velké Británie však přichází změna, když vnitrostranické volby Konzervativní strany vyhrává David Cameron a stává se tak vůdcem opozice. V závěrečné fázi se Británie začala odvracet od chemického průmyslu, jelikož Cameron usoudil, že zelenější politika mu pomůže získat více voličů na svou stranu a prohlásil, že jeho strana

⁴⁷ „Non-paper“ (září 2005) se týkal registrace látek v nízké tonáži, není jej možné zaměňovat za „room paper“ (2008), který doplnil kritéria pro látky vzbuzující mimořádné obavy.

přehodnotí stanovisko k REACH. V podstatě se jednalo jen o malý ústupek a ve skutečnosti se britská pozice začala blížit té německé (Ransodrf 2006: 19). Právě pozice Německa byla v poslední fázi jednání rozhodující.

Velká Británie se snažila o urychlené nalezení společné pozice k REACH, když oznámila záměr dokončit jednání do konce listopadu 2005. Důvodem byla obava, že německé volby promění koalici v Radě a němečtí zástupci se budou snažit znovu otevřít již dojednané kompromisy (ENDS 2005c: 34). Čas ukázal, že britské obavy byly oprávněné.

Nově zvolení němečtí zástupci požadovali posunutí termínu přijetí politické dohody, které si skutečně vymohli (ENDS 2005b: 48). Angela Merkelová požádala britské předsednictví o posunutí jednání Rady ministrů (Contiero 2006: 15). Jako důvod uvedla, že její ministři jsou v úřadu jen pár dní a musí se obeznámit s agendou (ENDS 2005b: 49). Nová koalice pod vedením Německa si dala závazek, že během následujících čtyř let změní REACH zásadním způsobem, jelikož současný návrh údajně ohrožoval chemický průmysl (ENDS 2005b: 49). Vznikl tak rozpor mezi kompromisem dojednaným Velkou Británií a německou pozicí. Přestože řada států nebyla s některými částmi spokojena (informační požadavky na látky produkované v nízké tonáži) raději britský kompromis podpořila, než aby došlo k novému otevření již uzavřených kapitol. Britské předsednictví poté údajně nabídlo Německu bilaterální rozhovory (ENDS 2005b: 49).

O poslední narušení kompromisu se pokusil i německý komisař Günter Verheugen, který britskému ministrovi pro průmysl Alanu Johnsonovi posla dopis, ve kterém vyjádřil své obavy. Verheugenův dopis byl označen jako nevhodný a nezískal větší podporu, nicméně otevřel Komisi dveře doplnit první tři přílohy REACH rok po vstupu REACH v platnost. Přestože se jedná o technické přílohy, stanovují se v nich základní principy pro hodnocení rizik a příloha II a III obsahuje seznam látek, které jsou z REACH vyjmuty (ENDS 2005d: 43).

Přestože kompromisní britský návrh prošel, Německo v pozdější části jednání dosáhlo řady úlev pro chemický průmysl. Otevřela se možnost přeformulování příloh I, II a III, což do budoucna mohlo znamenat snížení informační zátěže pro podniky. Německo dosáhlo snížení informačních nároků na látky, které jsou používány ve vědě a výzkumu. K tomu Portugalsko dodalo možnost vyžádat si tyto informace v případě obav. Na německou žádost byly rovněž sníženy kvalitativní standardy na poskytovaná data, kromě toho se snažilo prosadit omezení na sdílení dat (ENDS 2005d: 43). Za německým úspěchem je také nutné hledat práci výborů Evropského parlamentu, kdy šest z deseti výborů, které jednaly o REACH, vedli němečtí poslanci (Contiero 2006: 15). Německo se tedy bez ohledu na svůj silný chemický průmysl

drželo spíše parlamentní pozice podporované Dánskem a Švédskem, ale poté co kancléřský úřad převzala Angela Merkelová, došlo o obratu o 180 stupňů a Německo se v rámci jednání pracovních skupin přiblížilo zemím, které chtěli udržet společnou pozici. Česká republika v těchto jednáních byla vždy nejbližší Irsku a Velké Británii (Bláha 2006).

Pokud bychom chtěli zařadit Velkou Británii mezi příznivce nebo odpůrce REACH, nacházela by se v pomyslném středu mezi oběma koalicemi, obdobně jako např. Německo nebo Francie. Velice blízkou pozici Velké Británii zastávalo také Irsko (Bláha 2014). Jedná se o státy, které měly racionální přístup. U Francie bylo ovšem problémem, že její postoj byl velice citlivý na aktuální politickou situaci. Její pozice se během vyjednávání dvakrát změnila v důsledku změny administrativy. Vzhledem k tomu, že Francie usilovala o vůdčí roli, změny pozic vnášely do jednání spíše chaos (Bláha 2014). Oproti tomu Belgie měla daleko racionálnější přístup, stejně jako např. Nizozemí, které ovšem spíše tíhlo k environmentální koalici (Bláha 2014).

Pokud jde o environmentální koalici, i ta však v jenom ohledu zohlednila svůj ekonomický zájem. Přestože se může zdát, že tyto „zelené“ země měly zájem prosadit REACH ve své přísné podobě, zároveň usilovaly o vyřazení buničiny z působnosti REACH, aby podpořili své celulózky. Josef Zbořil (2006) poukazuje v této souvislosti na určitý paradox, protože celulózky jsou největším zdrojem znečištění vody (Zbořil 2006: 25).⁴⁸

Podle dostupných informací ze zápisů z Rady a na základě svědectví přímých aktérů zbylé země do vyjednávání nezasahovaly (Bláha 2014). Z jednání tedy vyplývá, že existovaly v podstatě tři skupiny států. Jednak to byli tahouni v oblasti environmentální politiky, kteří již měli jistou zkušenost s národními programy chemické regulace. Zde můžeme zařadit především Skandinávské země. Dále můžeme hovořit o státech, které zastávaly vyváženou, středovou pozici. Do této skupiny patří Velká Británie, Francie a Německo. Konzervativní postoj vůči REACH zastávala např. Itálie nebo Španělsko, jisté obavy prezentovala také Malta nebo převážně chudší státy východní Evropy. Česká nebo např. Irská pozice se blížila té britské. Z těchto zmíněných států nejaktivnější přístup měla Velká Británie, která dokázala svůj diplomatický potenciál proměnit v podporu kompromisního textu. K tomu přispělo hned několik důvodů. Můžeme hovořit o výhodné startovní pozici, která nebyla omezena sporem s dalšími aktéry. Francie měla nekonzistentní přístup a Německo z počátku tíhlo spíše k environmentální koalici, navzdory silně postavenému chemickému průmyslu. Problémy

⁴⁸ Na druhou stranu je to problém technický, jelikož podíl chemických látek obsažených v buničině se mění, což by mohlo vést k problémům s požadavky regulace (Zbořil 2006: 25).

nastaly až v roce 2006, kdy byla v Německu ustanovena nová vláda pod vedením kancléřky Angely Merkelové. Tato skutečnost byla reflektována snahou britského předsednictví celý proces urychlit a udržet kompromisní text.

Mark Blainey (2009) uvádí, že řada změn REACH během rozhodovacího procesu byla učiněna v důsledku neschopnosti nalézt řešení v omezeném čase nebo z důvodu technické povahy nařízení (Blainey 2009: 52). Uspěchanost britského předsednictví jeho slova potvrzuje, stejně tak jako další vývoj. REACH se po svém schválení stal předmětem řady dodatků a korigend, v některých částech nařízení jsou pak přímo zmíněny lhůty, ve kterých má dojít k přezkumu jednotlivých částí (Blainey 2009: 53). Jednalo se o ústupek Německu, které se v roce 2006 začalo silně stavět na stranu chemického průmyslu a do poslední chvíle kompromisní text zvrátit.

2. 2. REACH a prosazování skupinových zájmů

Tato kapitola usiluje o zodpovězení šesté výzkumné otázky (V6): Jakým způsobem byly prosazovány zájmy nevládních organizací? Než však přistoupíme k samotnému hledání odpovědi, je nutné provést stručný úvod do problematiky lobbingu a představit některé principy, které posléze budou využity v analýze prosazování zájmů nevládních organizací.

Oblast environmentální politiky je charakteristická politickým rozhodováním, což vede k zájmu lobbistických skupin (Broscheid, Coen 2003: 179).⁴⁹ Kromě státních aktérů a institucí, které se přímo účastnili rozhodovací fáze schvalování REACH, tak do procesu zasahovala řada jiných aktérů, kteří na rozhodovacím řízení neměli přímý podíl. V obecné rovině můžeme pozorovat zvyšování zájmu lobbistických skupin po přijetí Jednotného evropského aktu (Mazey, Richardson 1993a: 11), který v rámci procedury spolupráce zvýšil vliv Evropského parlamentu v legislativním procesu a obnovil hlasování kvalifikovanou většinu v Radě (Pitrová 2007: 147), a rozšířil regulační pravomoci EU (Mazey, Richardson 1993a). Řada „euroskupin“ zahrnující nátlakové skupiny (pressure groups), různé společnosti, lokální a regionální správy a nevládní organizace začala zřizovat svá stálá zastoupení v Bruselu (Young 2010: 120). V roce 1992 bylo v Bruselu zhruba tři tisíce specializovaných zájmových skupin, zaměstnávajících okolo deseti tisíc lidí (Greenwood 1998: 587). V roce 2011, tedy zhruba o 20 let později, byl počet lobbistů působících v Bruselu odhadován na 15

⁴⁹ Obdobně jako u řady jiných definic neexistuje všeobecně uznávaná definice lobbingu. Pro účely této práce lobbingem je možné rozumět „pokus nebo úspěšné ovlivnění administrativně-legislativního rozhodnutí orgánů veřejné správy (public authorities) skrze zainteresované zástupce“ (Koepl 2001: 71). Lobbing je tedy nevyhnutelně procesem komunikace (Milbrath 1960). Více o vymezení lobbingu (např. Vymětal 2010).

až 30 tisíc (CEO 2011). Po přijetí Lisabonské smlouvy můžeme očekávat další nárůst lobbistů v důsledku rozšíření pravomocí EU (Hauser 2011: 709). Vzhledem k dobrovolnosti registrace lze počet lobbystů stěží přesně odhadnout. Jisté zpřehlednění má přinést nový registr, který od roku 2017 bude vyžadovat povinnou registraci, nezbytnou pro činnost lobbyisty (Euractiv 2014, více o regulaci prosazování zájmů např. Greenwood 2003: 69 –73; Pitrová a Gala 2008).

Počet zaměstnanců, přístup k finančním zdrojům, kontaktům a komunikačním kanálům, stejně tak jako využívané metody práce, se u jednotlivých zájmových skupin velmi liší a do značné míry mohou determinovat úspěch prosazování zájmů (srovnej Fiala, Pitrová 2009: 83-84). Např. Coen si všímá jisté disproporce v poměru skupin hájících průmyslové a veřejné zájmy a tvrdí, že počet lobbystů chemického průmyslu je větší, než všech environmentálních skupin dohromady (Coen, citován in: Hauser 2001: 686). Což také dokazuje Greenwood (2003) na celkovém podílu jednotlivých skupin. Ze zhruba 1 500 zájmových skupin 66 % připadá na zájmy průmyslu, kdežto pouze 20 % na ochranu veřejných zájmů (Greenwood 2003: 19) Environmentální skupiny navíc často patří spíše mezi marginální hráče, jelikož nemají dostatek finančních prostředků (Coen 1998: 82). Tato slabost se pak projevuje i v zastoupení zájmů u jednotlivých institucí. V případě Evropské komise tak skupiny zastupující průmysl tvoří cca 70–76 %, oproti zhruba 20 % skupin zastupujících nevládní organizace hájící veřejný zájem (Coen 2007: 335). Je tedy možné předpokládat, že zástupci průmyslu a environmentálních organizací pravděpodobně neměly stejný přístup, jelikož chemický průmysl disponoval více penězi a hustější sítí komunikačních kanálů (Coen 2007: 339). Tyto skutečnosti tak již v počátku mohly ovlivnit úspěšnost jednotlivých aktérů, jelikož podle Mancura Olsona (2000) je velikost skupiny klíčovou determinantou pro naplnění funkčnosti a tím i úspěchu.

Významnou roli pro přímý lobbying má také dlouhodobost partnerských vazeb. V tomto ohledu je nutné též zmínit specifický styl přímého lobbingu bruselských institucí. Markéta Pitrová poukazuje na to, že důležitou roli hraje právě udržování dlouhodobých partnerských vazeb, které se aktivují v konkrétním momentu, když je potřeba (Pitrová 2007: 153). Dlouhodobé partnerské vazby tedy hrají významnou roli v procesu prosazování zájmů. Pokud zohledníme institucionální rovinu vztahů⁵⁰ nejvýznamnějších zástupců

⁵⁰ Vedle institucionální roviny je neméně významná osobní rovina vztahů mezi jednotlivými aktéry. Autorova osobní zkušenost vycházející ze stáže u Evropské komise potvrzuje, že lidé v Bruselu se „jednoduše znají“ a během své profesní dráhy usilují o vytvoření pokud možno co největší sítě profesních a osobních kontaktů. V tomto ohledu nezastupitelnou roli hrají neformální setkání, například proslulé čtvrteční večery na Place de

environmentálních a průmyslových zájmů tak zjistíme, že průmyslové zájmy byly reprezentovány od samých počátků integračního procesu. Např. CEFIC započal svou činnost v roce 1959, UNICE dokonce o rok dřív, kdežto EEB působí v Bruselu až roku 1974 a další organizace začaly v Bruselu působit mnohem později (Greenpeace od roku 1988, WWF, Friends of Earth, European Federation for Transport and Environment a Climate Europe od roku 1989).

Nejsou to však pouze stálé politické vazby, které jsou charakteristické pro bruselské prostředí lobbingu. Oproti USA je prostředí institucí EU možné označit jako prostředí mírných metod, kdy některé postupy uplatňované v USA (využívání právníků nebo přímého finančního vlivu) by bylo možné označit za nepřátelské (Woll 2012: 202). Woll v této souvislosti hovoří o odlišné politické kultuře, kterou lze ve Washingtonu označit jako „kulturu protivníků“ (adversary culture). Kultura institucí EU je méně konfrontační a konsenzuálnější, než je tomu v případě kultury americké. Na druhou stranu díky své relativní neukojenosti trpí vyšší mírou netransparentnosti a nejasnými pravidly (Woll 2012: 202). Sonia Mazey a Jeremy Richardson (1993b) uvádí, že tato pravidla se mohou lišit i v rámci jednotlivých organizačních jednotek institucí, v závislosti na stylu politické práce organizační jednotky (Mazey, Richardson 1993b: 17). Mnoho kontaktů probíhá na neformální úrovni a tudy zůstávají skryté, což oživuje debatu o demokratickém deficitu, legitimity a otevírá spekulace o možnostech korupce (Dvořáková a kol. 2010: 72).

Existence vazeb, prostředky a přístup může do značné míry ovlivnit výsledek zájmových skupin. Neméně významnou roli však má také styl a taktika jednotlivých skupin. Prosazování zájmů může probíhat přímo (osobní kontakty, schůzky, dopisy, zasílání studií atd.) či nepřímo (prostřednictvím třetích osob), přičemž právě druhá forma bývá mnohdy efektivnější. Van Schendelen k tomu uvádí, že skrytá identita může představovat výhodu v podobě ušetřené energie a omezit tak možnost předběhnutí ostatními hráči, kteří se do procesu vloží později (Schendelen 2004: 239). Tato skrytost některých aktivit pak představuje určitou překážku pro analýzu vlivu jednotlivých skupin v případě REACH. Na druhou stranu REACH byl vyjednáván v poměrně dlouhém období, během kterého se zájmy staly jasně vyprofilované a identita aktérů (přinejmenším těch největších) byla odkryta. Je tedy nutné rozlišovat mezi lobbingem přímým a nepřímým, otevřeným a skrytým.

Kromě tohoto základního dělení je žádoucí uvést také dvě cesty, skrze které k ovlivňování dochází. Lobbisté mohou zvolit tzv. Bruselskou cestu (někdy také nazývanou

Luxembourg, kam se chodí bavit významní úředníci institucí EU, poslanci a v neposlední řadě navazovat kontakty také lobbyisté.

Brussels strategy), kdy dochází k ovlivňování aktérů na poli evropských institucí (zejména v Evropské komisi a Evropském parlamentu) nebo zvolí cestu národní, spočívající v lobbování členů národních vlád a ministerstev (Greenwood 2010: 32). Využívání jednotlivých cest se lišilo v závislosti na období nebo strategii jednotlivých aktérů. Obecně se má za to, že národní cesta spíše vyhovovala subjektům prosazující defenzivní strategii, kdežto Bruselská cesta vyhovovala více aktérům aktivnějším. Nárůst pravomocí institucí EU, zejména po přijetí JEA do značené míry zvýši atraktivnost Bruselské cesty (Greenwood 2010: 33-34). Jak také zmiňuje Markéta Pitrová a Alžběta Gala (2008), existuje nepsaná nutnost učinit z konkrétního zájmu zájem celoevropského významu, pro což je vhodnější preferovat přímé metody, které jsou považovány za efektivnější a při kterých evropské instituce preferují přímou reprezentaci (Pitrová, Gala 2008: 105). Z tohoto důvodu je v následující analýze položen důraz právě na zmapování Bruselské cesty, přestože dochází k jistým nezbytným přesahům do cest národních, a to zejména u těch nejvýznamnějších aktérů (Německo, Velká Británie, Francie).

Pokud jde o jednotlivé strategie lobbingu, Van Schendelen (2002) hovoří o třech „P“, kdy se účastníci procesu snaží získat nejvhodnější osoby (Persons), na nejlepších pozicích (Positions) a zacílit na ně nejvhodnější postupy (Procedures) (Schendelen 2002: 106). V prostředí bruselských institucí dochází nejčastěji k získání nejvhodnějších osob prostřednictvím informací. Právě znalost jedinečnosti informací, nejčastěji právního nebo technického charakteru (Berry 1977) je dělá žádanými konzultanty (Klüver 2009: 4–5). Andras Broscheid a David Coen v této souvislosti hovoří o roli lobbistických „insiderů“, jež museli prokázat svou expertizu ve vysoce technických oblastech (Coen 2007: 336). Díky tomu disponují jedinečnými informacemi a díky tomu mají lepší přístup než ostatní lobbisté (Broscheid, Coen 2007: 347). Zákeřnější způsob pak představuje tzv. taktika otáčivých dveří, která spočívá v „přetahování“ kompetentních zaměstnanců, kteří mají řadu kontaktů a dokonale znají „arénu“, ve které se lobbying odehrává. Jde tedy o to získat kompetentní lidi na „správných“ místech, kteří pak své znalosti prostředí a osobní kontakty využijí k lobbování svých kolegů (více o taktice otáčivých dveří např. Maskell 2010 nebo Vidal, Draca a Fons-Rosen 2012).

Informace mohou být užity také jiným způsobem, a to přímo k ovlivnění arény, ve které lobbying probíhá. Petr Koppl (1997) v této souvislosti hovoří o tzv. „Grass-Roots“ lobbingu který je v USA považován za základ úspěšného lobbování. V této taktice jde o mobilizaci veřejnosti a její zainteresování do problému, např. pomocí dopisů nebo přesvědčovací kampaně. Politici představitelé, kteří o problému rozhodují, rádi berou zřetel

na vůli lidu a svůj návrh jim přizpůsobí (Koppl 1997). Ovlivňování veřejnosti je tedy významným a viditelným prvkem lobbingu. Je však nutno podotknout, že tato forma lobbingu není příliš populární a převládají formy založené na osobním kontaktu (Laboutková 2009: 86).

Abychom odpovědi na šestou výzkumnou otázku (jakým způsobem byly prosazovány zájmy za strany hlavních nevládních organizací) je nutno zodpovědět několik dílčích výzkumných otázek. V první řadě je nutné se ptát, které nevládní organizace jsou ty hlavní? Zadruhé, jaký je vlastně jejich zájem? A konečně, jakými prostředky byl tento zájem prosazován. V následujících dvou kapitolách tedy dojde nejprve ke stručnému představení klíčových zájmových skupin, posléze je identifikován a představen jejich zájem a následně rozebrány způsoby, kterými docházelo k prosazování tohoto zájmu. Jelikož se na formulaci REACH podílelo několik tisíc aktérů, bylo z pochopitelných důvodů nutné zúžit počet aktérů, kterými se analýza zabývá. Jelikož *de facto* můžeme hovořit o dvou velkých koalicích (environmentální a průmyslové) byli vybráni nejvýznamnější aktéři v rámci těchto koalic. Z tohoto důvodu budou opomenuty některé jiné zájmové skupiny, jako jsou ženské organizace, lékaři nebo spotřebitelé. Pro účely této kapitoly bude stačit vymezení lobbistické koalice podle Baumgartnera (2009), který ji definuje jako „*aktéry, kteří sdílejí stejný cíl policy*“ (Baumgartner a kol. 2009: 6). Jejím cílem je tedy identifikovat klíčové aktéry, představit jejich zájem v podobě vypracování určitého „katalogu cílů“ a způsoby, jakými byl tento zájem prosazován. Cílem tedy není poskytnout široce rozpracovanou teorii ohledně fungování zájmových a lobbistických skupin v rámci institucí EU, jejíž shrnutí přináší např. Heike Klüver (2010a). V kapitole 2.2.4 pak dojde k posouzení změn ve finálním znění nařízení REACH oproti původnímu návrhu a Bílé knize. Tento posun bude následně konfrontován se zájmy jednotlivých skupin a umožní nám tak zjistit, které skupině posun nejvíce vyhovoval.

2. 2. 1. Environmentální koalice

V souvislosti se schvalováním REACH lze hovořit o environmentální koalici, která byla tvořena některými (převážně severskými) státy a řadou environmentálních organizací hájících veřejný zájem. Jednalo se o velmi heterogenní skupinu, která měla společný zájem: prosadit „silný“ REACH. Jelikož role státních aktérů byla diskutována v kapitole 2.1.4, následující analýza se zaměří na nevládní organizace (NGOs) hájících veřejný zájem. I takto zúžená environmentální koalice však představuje poměrně vysoký počet subjektů. Například

během internetových konzultací k návrhu REACH bylo konzultováno cca 400 nevládních organizací (Persson 2005). Z tohoto důvodu je nezbytné veřejný zájem v oblasti životního prostředí dále redukovat na hlavní aktéry. V souvislosti s reprezentací zájmů se často hovoří o Tzv. skupině osmi (Group of Eight) největších nevládních organizacích, které hájí veřejný zájem v řadě otázek týkajících se ochrany životního prostředí (Greenwood 2003:189). Jedná se o síť tvořenou sedmi nadnárodními organizacemi – World Wide Fund for Nature (WWF), Greenpeace, Friends of the Earth Europea (FoEE), European Federation for Transport and Environment (T&E), Birdlife International, Climate Action Network Europe (CNE), International Friends of Nature (IFN) a jednou nadnárodní federací (European Environmental Bureau) sdružující 243 organizací z 31 evropských států (Greenwood 2003: 191). Takto skupina často koordinuje své postoje a poskytuje doporučení v průběhu konzultací během legislativního procesu (Greenwood 2003: 189). Díky kolektivnímu členství okolo 20 milionů osob, stálému personálu v Bruselu, přístupu k externím informacím, přístupu ke komunikačním kanálům⁵¹ a významnému finančnímu zázemí je tato síť poměrně úspěšná v prosazování zájmů (Greenwood 2003: 191).

Pokud přihlédneme k členství, jedná se o poměrně heterogenní skupinu. Například EEB je z téměř 60 % závislá na penězích z EU, Greenpeace je zcela finančně nezávislá (Lenschow 2010: 319). Obdobně se liší styl práce a politická orientace jednotlivých organizací (Greenwood 2003: 192) nebo jich činnost. Zatímco některé organizace jsou aktivnější při formulování agendy (Greenpeace), jiné se spíše profilují jako nátlakové skupiny (Lenschow 2010: 319). Vzhledem k vysoké míře heterogenity tak spíše než o soustavné organizaci společných postojů můžeme hovořit o jisté koordinaci, ke které se *ad hoc* jednotlivé organizace připojují. To je i případ REACH, kde koordinovanou pozici prezentovaly čtyři organizace z osmi.

Během internetových konzultací svůj postoj k REACH představily čtyři organizace: European Environmental Bureau, Friends of Earth, World Wide Fund for Nature a Greenpeace (European Commission 2003d). Není náhodou, že se jedná o organizace, která dohromady tvoří tzv. gang čtyř, tedy jakési „tvrdé jádro“ zmíněné G8, které úzce koordinuje své postoje již od roku 1990 na základě institucionalizované spolupráce (Lenschow 2010: 319; Hull 1993: 89). Tyto organizace podnikly řadu kroků, kterými se snažili prosadit svůj zájem. Pro účely této práce je tedy budeme považovat za hlavní zástupce environmentální

⁵¹ Např. EEB působí v rámci konzultací při Evropské komisi již od roku 1974 (Greenwood 2003:190).

koalice. Dále si můžeme položit otázku, co bylo zájmem těchto organizací? Jejich pozici k návrhu Komise shrnuje tabulka 14.

Tabulka 14: Zájem environmentální koalice (EEB, FoE, WWF a Greenpeace)

Oblast	Zájem
Duty of Care	<ul style="list-style-type: none"> • Zavést ustanovení požadující využití nejbezpečnější látky
Značení	<ul style="list-style-type: none"> • Zavést povinnost označit sloučeniny, ve kterých jsou látky vzbuzující vysoké obavy vyžadujících povolení
Přístup k informacím	<ul style="list-style-type: none"> • Zavést povinnost výrobce, dovozce nebo prodejce poskytnout spotřebiteli informace na vyžádání. • Zveřejnění informací ze strany ECHA „ve veřejném zájmu“ • Žádné informace nesmí být pokládány za důvěrné • Posílit autority v získávání dodatečných dat
Lhůta pro zveřejnění informací	<ul style="list-style-type: none"> • Zavedení lhůty, ve které ECHA musí zveřejnit informace ve své databázi (do 30 dnů)
Registrace	<ul style="list-style-type: none"> • Zkrácení termínů pro registraci o tři roky • Zavedení registračních požadavků pro látky produkované v tonáži pod 1tunu/rok • Vyjasnění a zachování přísnosti principu „no data, no market“
Evaluační	<ul style="list-style-type: none"> • Zajištění vysokého standardu evaluace prověřením 90 % dokumentace • Data u látek produkovaných v tonáži nad 100 t/rok projdou hodnocením přesnosti. • Zabránění duplicitním textům na zvířatech
Polymery	<ul style="list-style-type: none"> • Zachovat působnost REACH na polymery
Meziprodukty	<ul style="list-style-type: none"> • Rozšířit informační požadavky na meziprodukty (Zpráva o chemické bezpečnosti)
Koncoví uživatelé	<ul style="list-style-type: none"> • Zavést požadavek poskytovat informace objemu využívání chemických látek
Povolování chemických látek	<ul style="list-style-type: none"> • Začlenění do režimu povolování potencionální senzitizerů a další látky identifikované ve Směrnici o vodě nebo Úmluvě OSPAR • Odstranění možnosti povolení na základě „adekvátní kontroly“ rizik • Zpřísnění požadavků na povolování (časové omezení, procedurální část)
Omezování chemických látek	<ul style="list-style-type: none"> • Zrychlení omezování užití nebezpečných chemických látek

Zdroj: Autor, na základě European Commission 2003d.

Priority uvedené v tabulce byly záměrně kvůli řadě technických detailů zjednodušeny. Přesto lze vyzorovat, že v řadě oblastí nebyli členové environmentální koalice spokojeni. Z pohledu významnosti jednotlivých prvků, nejvýznamnější roli má

povolování chemických látek, kde environmentální koalice trvala za odstranění možnosti povolení užití chemické látky v případě, že dovozce nebo výrobce prokáže adekvátní kontrolu rizik. Prakticky by se tak na trh mohly dostat nebezpečné látky, které však mají významný socio-ekonomický přínos a je možné je nahradit. Obdobně významnou prioritu můžeme spatřovat v působnosti REACH na polymery, které také mohou mít nebezpečné vlastnosti. V rámci pozice, kterou organizace předložily, je možné si všimnout zvláštního důrazu na přístup k informacím, který je patrný jak v ustanoveních týkajících se registrace, tak kladení důrazu na kvalitu dat (European Commission 2003d: 13, 17, 20).

Do aktivního prosazování zájmů se zapojily všechny čtyři organizace, které koordinovaly svou činnost v rámci pravidelné pracovní skupiny (EEB 2010). Z důvodu nedostatku informací však není možné se zabývat aktivitami všech členů. Proto se následující text zaměří na přiblížení aktivit organizace, která v průběhu celého procesu byla nejviditelnější. Toto přiblížení je tak spíše ilustrujícím příkladem představujícím různé nástroje, které v rámci lobbistické kampaně byly použity ze strany Greenpeace.

Jak již bylo zmíněno, Greenpeace byla výrazným aktérem již v době formulace agendy (o politickém vlivu Greenpeace např. Koch 2014). Přijetí Bílé knihy je možné označit z pohledu Greenpeace za velký úspěch, jelikož Bílá kniha prakticky odrážela veškeré požadavky organizace. Podle pamětníků se Greenpeace podařilo pouze několikrát v historii prosadit agendu v tak velkém rozsahu pomocí několika málo komunikačních kanálů, jak tomu bylo v případě Bílé knihy (Freidinger 2014a). To bylo do značné míry způsobeno vynikající startovní pozicí Greenpeace při jednáních s Evropskou komisí, kdy organizace mohla navázat na svou dřívější spolupráci. Evropská komise je smluvní stranou dvou dalších smluv, kterými jsou OSPAR, zabývající se ochranou severovýchodního Atlantského oceánu, a Barcon, který je zaměřen na ochranu Středozemního moře. Greenpeace se v rámci těchto smluv podařilo dosáhnout klíčových ustanovení ohledně postupného zastavení (phase out) a principu předběžné opatrnosti (precautionary principle). To stanovilo významný precedent a v novém jednání o REACH prakticky Komise nemohla snížit již stanovený standard ochrany (Stairs 2014). Přestože přijetí Bílé knihy je možné z pohledu environmentálních organizací označit za úspěch, v následujících fázích se aktivity zaměřily na udržení principů z Bílé knihy a v konečné fázi se těžiště pozornosti přesunulo na oblast substituce (Freidinger 2014a), tedy oblast povolování chemických látek.

Jak bylo již řečeno v kapitole o stanovování agendy, environmentální lobby má velice dobrou pozici v rámci *agenda setting*, jelikož řada návrhů má podporu veřejnosti (Greenwood 2011: 146). Právně na získání podpory veřejnosti se Greenpeace citelně zaměřila. Hlavním

komunikačním tématem kampaně byly chemické látky ve spotřebním zboží, pak jejich vliv na lidské zdraví a reprodukci. Jednalo se tedy o psychologickou kampaň, kterou bychom mohli zařadit svým stylem pod „grass roots“ lobbying. Kampaň podle hodnocení organizace fungovala velice dobře (Freidinger 2014a).

Greenpeace nebyla jedinou organizací využívající lobbování od kořene. V průběhu legislativního procesu bylo spuštěno několik přesvědčujících kampaní environmentálních nevládních organizací, které měli za úkol zvýšit angažovanost příznivců. Světový fond divočiny (WWF) spustil kampaň s názvem „Detox“, která měla poukázat na přítomnost perzistentních chemických látek v krvi. Za tímto účelem došlo k testování evropských rodin a některých politiků. V letech 2003–2006 bylo otestováno 40 členů Evropského parlamentu, 14 ministrů a tři generace 14 rodin. Prakticky u všech byly zaznamenány bioakumulativní látky (WWF 2007).

Do kampaní se zapojila také Greenpeace s názvem „Chemikálie mimo kontrolu,“ (Chemicals out of Control) a také kampaň „Bezpečnější chemikálie“ (Safer Chemicals) organizovaná evropskou centrálou Přátel Země (Friends of the Earth Europe). Greenpeace poukazovala na to, že např. roční prodej chemických látek přesahuje $2\,790 \times$ náklady na REACH, stejně tak např. roční investice firem do výzkumu a vývoje se rovnají $38 \times$ nákladům na přijetí REACH, přičemž REACH přinese benefity, které $28 \times$ přesahují náklady na jeho zavedení (Contiero 2006: 10). Z části byla kampaň kritická vůči EK, která neplnila roli mediátora mezi EP a Radou, ale otevřeně prosazovala svou vlastní pozici. Kritika zesílila po září 2005, kdy Komise (respektive komisař Verheugen a předseda Barroso) vydala „room paper“, plán pro snížení objemu vyžadovaných pro registraci chemických látek (Contiero 2006: 12). Room paper vedl k tomu, že Greenpeace přešla od konfrontace veřejnosti s fakty o chemickém průmyslu také k vizuální kampani (obrázek 2). V rámci té Greenpeace podrobila kritice předsedu Evropské komise a komisaře Güngera Verheugena.⁵² Vyčítala jim, že prosazují mnohem slabší návrh, než byl původní návrh EK Komise z roku 2003 a než prosazovalo britské předsednictví (Greenpeace Danmark 2005).

⁵² Místopředseda EK Verheugen byl vnímán jako významný spojenec chemického, a zvláště pak německého průmyslu, což je proti článku 213 Smlouvy o ES, kde je stanoven závazek neutrality při výkonu povolání člena Komise, který si musí počínat nezávisle a nepřijímat žádné instrukce od vlády. Komisař se údajně dohodnul s předsedou komise José Manuelem Barrosem na snížení informačních požadavků u většiny z 30 tisíc chemických látek, přičemž kolegium komisařů v této věci nikdy nebylo diskutováno (Riss 2010: 39). Posléze došlo k tomu, že oba aktéři vypracovali tzv. „room paper“, neformální dokument představující konkrétní návrh na snížení požadavků, který však pronikl na veřejnost. Tato skutečnost nejen pobouřila nevládní organizace, ale také poškodila obraz Evropské komise jako mediátora pozice mezi Evropským parlamentem a Radou (Riss 2010: 39).

Akce Greenpeace měly také lokální podobu. Např. během konání konference o chemické legislativě v Praze, která byla organizována Svazem chemického průmyslu, se šest aktivistů Greenpeace spustilo z Nuselského mostu s nápisem „Nejsme sebevrazi – chceme účinný REACH“ (obrázek 3). Kromě toho skupinka členů vítala u Kongresového centra účastníky studií, která vyzdvihovala přínos REACH pro životní prostředí (Piňos 2006). Nejednalo se o akci ojedinělou. Již dříve aktivisté obsadili komín chemičky DEZA ve Valašském Meziříčí, kde vyvěsili transparent s nápisem „Ne ftalátům, ano REACH“ (Greenpeace 2005). Tyto aktivity, uskutečňované na lokální úrovni tak odpovídají dlouhodobému aktivistickému stylu Greenpeace.

Přímý lobbying byl koordinován Greenpeace EU unit v Bruselu a byl doprovázen publikací odborných materiálů nebo tvorbou koalic se stejně zaměřenými partnery (nevládní organizace, odbory, lékaři...). Přímý lobbying však byl ze zmíněných nástrojů využíván nejméně (Freidinger 2014a) a zaměřil se především na europoslance. Lobbování probíhalo jak v Bruselu, tak přímo v členských zemích, kde členové Greenpeace vysvětlovali europoslancům celou problematiku. Hlavní důraz byl položen na předání odborných informací, což bylo náplní také několika „lobby pushů“ (Freidinger 2014a). Nejednalo se tedy o jednorázovou akci, ale spíše akci ve vlnách.

Obrázek 2: Plakát Greenpeace



Zdroj: Greenpeace Danmark (2005).

Pokud jde o expertní informace, v roce 2006 po schválení pozice Rady Greenpeace vydala obsáhlou zprávu s názvem Fatal Flaws (fatální chyby), která se zabývala nedostatky REACH v oblasti stanovení efektivní hranice účinků a adekvátní kontroly rizik (Greenpeace 2006a). Studie se zaměřuje na srovnání postoje Rady a Parlamentu ohledně autorizace chemických látek, kdy Rada schválila pozici vstřícnější vůči chemickému průmyslu s méně restriktivním výkladem toho, co mezi látky vyžadující povolení zařadit. Výtky se týkaly také procedurálních otázek autorizace, kdy Parlament umožňoval pouze jednu cestu pro autorizaci, avšak Rada prakticky umožnila cesty dvě: buď producent ukáže, že rizika jsou dostatečně kontrolována, nebo socio-ekonomická analýza dokáže, že přínos užívání látky je vyšší než rizika spojená s užíváním (Greenpeace 2006a: 7). Ve stejném roce byla publikována další studie, která se věnovala účinkům chemických látek na reprodukci. Studie představuje trend plodnosti mužů a žen v kontextu expozice chemickými látkami, které se běžně používají v domácnosti (Greenpeace 2006b). Publikace se tedy snaží přiblížit zejména praktické dopady nedostatků regulace chemických látek.

Obrázek 3: Transparent Greenpeace



Autor: Václav Vašků. Zdroj: Greenpeace Česká republika (2006).

Pokud zhodnotíme tyto kampaně, jednalo se především o ovlivnění veřejnosti (domácí aréna) aktivistickým stylem a získání sympatizantů (grass roots lobbying) nebo širší veřejnosti. Je

však otázka, zda tato forma funguje i v případě institucí EU, kde formulace návrhu nespočívá v rukou omezeného počtu zákonodárců, ale jedná se o sdílenou proceduru mnoha orgánů, výborů a pracovních skupin. Environmentální lobby se mohlo podařit ovlivnit veřejnost a získat na svou stranu větší část poslanců Evropského parlamentu, zejména díky předávání expertních informací (pokud srovnáme postoje Komise, Rady a Parlamentu, Evropský parlament z těchto tří institucí podporoval zájmy environmentálních organizací nejvíce). V kontextu náročnosti procedury spolurozhodování se však jedná o zanedbatelnou výhodu. Environmentální koalici je však nutné přiznat zásluhy za snahu dohlížet nad činností chemického průmyslu v procesu vyjednávání REACH, díky čemuž máme poměrně hodně informací o jeho aktivitách (více např. Contiero 2006).

2.2.2. Průmyslová koalice

Proti „environmentální koalici“ stála koalice „průmyslová“, hájící zájem chemického průmyslu. Obdobně jako v případě environmentální koalice se jednalo o heterogenní skupinu aktérů, mezi které patřily některé státy, odbory, průmyslové federace nebo jednotlivé nadnárodní korporace a významné společnosti reprezentující chemický průmysl. I zde docházelo v některých případech ke koordinaci pozic, jindy jednotlivé subjekty prosazovaly svůj zájem samostatně. Jak již bylo zmíněno výše, nejvýznamnějším, a do jisté míry zastřešujícím aktérem byl CEFIC, jehož pozice byla v mnoha ohledech klíčová a během internetových konzultací se poměrně velká část společností s jeho pozicí ztotožnila. CEFIC koordinoval svou pozici k REACH s dalšími subjekty, především s European Chemical Employers Group (ECEG), zastupující 21 národních federací zaměstnavatelů v chemickém průmyslu a European Mine, Chemical and Energy Workers Federation (EMCEF), která zastupovala 131 odborových svazů v 35 zemích (Joint position 2006: 3). Přihlédneme-li ke skutečnosti, že CEFIC zastupuje *de facto* celý chemický průmysl, ECEG zastupuje zaměstnavatele a EMFEC zastupuje významnou část odborových organizací, můžeme dojít k závěru, že se jedná o velmi silnou koalici hájící zájem chemického průmyslu. Obdobně jako v případě environmentální koalice je možné si položit otázku, o co konkrétně CEFIC, ECEG a EMFEC usilovali. Katalog průmyslových zájmů shrnuje následující tabulka 15, reflektující všechny tři společné pozice, které byly zveřejněny. Pro lepší orientaci je před stanoveným zájmem uvedené velké písmeno, referující, o kterou pozici se jedná: M („Madridská pozice“ z listopadu 2003), B („Bruselská pozice“ z června 2005) a K („Krakovská pozice“ z října 2006).

Tabulka 15: Zájem průmyslové koalice (CEFIC, ECEG a EMFEC)

Oblast	Zájem
Konkurenceschopnost	<ul style="list-style-type: none"> • M: uchovat konkurenceschopnost evropského průmyslu • B: zabránit znevýhodnění domácích producentů na úkor mimoevropských producentů a dovozců
Informace	<ul style="list-style-type: none"> • M: zajistit vysokou míru ochrany obchodních informací • B: poskytovat důvěrné informace na základě dobrovolnosti
Byrokratická zátěž	<ul style="list-style-type: none"> • M: zabránit vytvoření nadměrné byrokratické zátěže
Nákladnost	<ul style="list-style-type: none"> • M: vytvořit systém, který reflektuje omezenost zdrojů některých podniků
Polymery	<ul style="list-style-type: none"> • M: vyloučit z REACH polymery
Meziprodukty	<ul style="list-style-type: none"> • M: vyloučit z REACH meziprodukty
Registrace	<ul style="list-style-type: none"> • B: zabránit disproporčním informačním požadavkům na látky produkované v nízké tonáži
Povolování chemických látek	<ul style="list-style-type: none"> • B: Zabránit negativním vlivům povolování chemických látek na inovace • K: Zachování povolování látek na základě „managementu rizik“ • K: Povinnost substituce (pouze) pokud rizika nejsou zvládnutelná a dovoluje to socio-ekonomická analýza
Omezování chemických látek	<ul style="list-style-type: none"> • B: Omezování užití chemických látek musí brát ohled na trh

Zdroj: Autor, na základě Joint Position 2003, 2005 a 2006.

Pokud porovnáme tabulku představující zájem koalice vedené CEFIC s tabulkou prezentující zájmy „gangu čtyř“, zjistíme, že v mnoha ohledech jsou antagonistické. Z logického důvodu obsahuje pozice obou skupin rozdílná témata, přesto lze identifikovat několik témat, která jsou společná (přístup k důvěrným informacím, látky produkované v nízké tonáži, polymery, meziprodukty, povolování chemických látek, omezování chemických látek). Zejména těmto oblastem se tak bude věnovat analýza srovnávající proměnu znění REACH od podání návrhu po jeho přijetí, přičemž tento posun bude konfrontován se zájmy jednotlivých koalic (kapitola 2.2.4).

Obdobně jako u gangu čtyř si lze i zde položit otázku, jakým způsobem docházelo k prosazování zájmů ze strany průmyslu. Chemický průmysl se od počátku, kdy se začaly formulovat první principy REACH, snažil držet iniciativu a koncem 90. let usiloval o zvýšení důvěry veřejnosti. V říjnu 1998 v Praze zasedala Mezinárodní rada chemického sdružení (ICCA), která přijala tři programy, které měly zlepšit obraz chemického průmyslu a reagovat na aktuální problémy chemické regulace. Jednalo se o tzv. HPV iniciativu (High Production Volume Initiative), jejímž cílem bylo urychlit sběr údajů o existujících chemických látkách.

Obdobně byla spuštěna Dlouhodobá výzkumná iniciativa, která měla vylepšit sběr informací o působení chemických látek na člověka a životní prostředí. Třetí iniciativou bylo vyslání delegátů na setkání Mezinárodní organizace práce, kde mělo dojít k prezentaci závazku programu Zodpovědné péče (Schörling 2004: 57). Tyto snahy zvýšit z vlastní iniciativy důvěru v chemický průmysl byly z počátku charakteristické i pro hlavního evropského aktéra „průmyslové koalice“.

Nejdůležitějším aktérem působícím na evropské úrovni, který hájil zájmy chemického průmyslu, byla Rada evropského chemického průmyslu – CEFIC, která měla v Bruselu 150 lidí, které mohla využít (Zbořil 2006: 44). V přístupu CEFIC k REACH můžeme vyzorovat dvě rozdílná období. Z počátku CEFIC pod vedením Jeana Pierra Tiroufleta reagoval k návrhům daleko smířlivěji než v pozdějším období. CEFIC se nejprve snažil prezentovat jako součást řešení problému a jevil zájem o environmentální dimenzi a ochranu zdraví zaměstnanců (CEO 2005: 5). Tirouflet ve své strategii navázal na svého předchůdce Bryana Sandersona, který se zaměřil na vylepšování image chemického průmyslu a prosazoval spolupráci s ostatními aktéry. Spíše se vyhýbal otevřenému střetu a kladl důraz na konstruktivní řešení (Schörling 2004: 106). Průmysl tak usiloval o REACH, který je realistický (anglicky „workable“). Jinými slovy, podporoval cíle Bílé knihy, byl však skeptický ohledně prostředků, kterými jich má být dosaženo (Schörling 2004: 106, 108).

Tento „smířlivý“ přístup se však změnil, když Jeana Pierra Tiroufleta vystřídal v čele CEFIC Eggert Voscherau, jeho dřívější místopředseda a čelní představitel německého koncernu BASF, proslulý silnými výroky.⁵³ Již ve své zahajovací řeči z června 2002 Voscherau požadoval razantní akci proti REACH (Schörling 2004: 118). Pod jeho vedením CEFIC přijal rétoriku zastrašování zpomalením ekonomického růstu a masivního propouštění v případě, že bude REACH prosazen. Stabilní municí Voscheraovy strategie se stalo odkazování na Lisabonskou agendu a podporu ekonomického růstu. Voscherau tak interpretoval REACH jako návrh, který je v rozporu s dlouhodobými strategiemi. Tyto argumenty byly často podkládány dopadovými studiemi, které byly hrazeny z peněz chemického průmyslu a lépe tak odrážely jeho zájem (CEO 2005: 5). Díky dopadovým studiím (jejichž metodologie, jak již víme, nešla ověřit) průmyslová koalice disponovala expertními informacemi ve svůj prospěch.

Mimo CEFIC je v procesu lobbingu REACH pozoruhodná také role BASF. Společnost v letech 2002 předsedala Transatlantickému podnikatelskému dialogu

⁵³ Voscherau se v souvislosti s REACH vyjádřil, že ve svém důsledku bude znamenat de-industrializaci Evropy (The Guardian 2003).

(Transatlantic Business Dialogue) sdružujícího nejvýznamnější podnikatele z EU a USA. Právě BASF se na tomto fóru zasadila o významnou mobilizaci amerického chemického průmyslu, čímž přispěla k rozšíření průmyslové koalice (více např. Riss 2010: 37).

Přestože CEFIC byl hlavním aktérem, německý a francouzský průmysl vystupoval do určité míry autonomně. V Německu skrze Bundesverband Deutscher Industrie (BDI) a Federaci výrobců TEGEWA,⁵⁴ ve Francii skrz Union des Industries Chimiques (Lorenz, Lebreton, Van Wassenhove 2008: 6). Prvotním cílem bylo získat na svou stranu média a vytvořit debatu, posléze začít ovlivňovat klíčové postavy v rámci legislativního procesu (Persons). Zvláště malé a střední podniky však nebyly spokojeny s tím, co jejich větší konkurenti dosáhli a proto začaly vyvíjet vlastní aktivitu. Tak vznikla Aktion Einspruch, která vešla ve známost pod pojmem Object!on. Kampaň Object!on byla úspěšná a v letech 2004 až 2006 došlo k vytvoření mezinárodní sítě, která začala v Bruselu prosazovat zájmy malých a středních podniků, přičemž zdůrazňovala jejich zranitelnost (Johnson 2009) Vede se debata o tom, zda se jednalo skutečně o iniciativu malých a středních podniků, nebo v pozadí stály velké firmy, které chtěly využít image malých podniků (Contiero 2006: 11). Akce se účastnil i český chemický průmysl, který si spolupráci s hnutím zastupujícím cca 20 tisíc malých a středních podniků pochvaloval (Novák 2007: 22).

Pokud se vrátíme k zájmu lobbistů, který vykreslil Van Schendelen (2002) tak, že se účastníci procesu snaží získat nejvhodnější osoby (Persons), na nejlepších pozicích (Positions) a zacílit na ně nejvhodnější postupy (Procedures), v případě REACH tento zájem nabyl bizarních rozměrů právě v taktice otáčivých dveří. Chemický průmysl umně využíval již fungující systém komunikačních kanálů a snažil se „zlákat významné osoby (Persons) na významných místech (positions). Tito „zlákaní“ lidé pak využívali detailní znalosti prostředí Komise a četných osobních kontaktů.

V případě REACH se tak podařilo získat např. Jeana-Paula Mingassona, který se po 20 letech rozhodl opustit EK (kde mimo jiné pracoval v letech 2002–2004 jako Generální ředitel DG ENTR) a od roku 2004 začal pracovat jako hlavní poradce UNICE.⁵⁵ Obdobně se podařilo získat též Lenu Perenius, která z DG ENTR odešla a začala pracovat jako lobbistka

⁵⁴ Příkladem je publikace inzerátů v The European Voice, Der Spiegel, Frankfurter Allgemeine Zeitung a dalších periodících, apelující na německé europoslance, aby odmítli hlasovat v EP o zprávě předložené Inger Schörling (Schörling 2004).

⁵⁵ UNICE (Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe) byla v roce 2007 přejmenována na Business Europe. Jedná se o organizaci zastřešující 39 národních průmyslových federací, včetně např. německé BDI nebo českého Svazu průmyslu a dopravy České republiky. I v rámci UNICE měl BASF významnou roli, jelikož její předseda Jürgen Strube byl zvolen předsedou UNICE, kdy tuto funkci vykonával v letech 2003 až 2005 (Riss 2010: 37).

na straně chemického průmyslu (Contiero 2006: 12). Stejně tak bychom našli řadu úředníků na nižších postech. Taktika otáčivých dveří byla použita i při lobbování v rámci Evropského parlamentu nebo na německé národní úrovni. Například již zmíněná BASF v době jednání o REACH měla na své výplatní pásce (či zaměstnávala) 235 politiků (Riss 2010: 38). Je také například známo, že německý kancléř Gerhard Schröder, předseda North European Gas Pipeline Company, mohl mít eminentní zájem na REACH, jelikož BASF vlastní 24,5 % podílu německo-ruské joint venture na výstavbu Nordstream (Contiero 2006: 12).

Gerhard Schröder dlouhodobě působil jako zastánce chemického průmyslu, kdy např. v červnu 2003, v době kdy probíhaly internetové konzultace, veřejně pochválil CEFIC za úspěšné lobbování a pochválil komisaře pro podnikání Liikanena za změnu přístupu Evropské komise vůči REACH (Schöling 2004: 95). Je nutno zmínit, že byly zaznamenány i případy opačné, kdy se „otáčivé dveře točily opačným směrem“ a někteří představitelé průmyslu se stávali zaměstnanci REACH unit (Riss 2010: 40).

Postupně jak byl REACH schvalován, měnila se i strategie průmyslu. Ten v pozdějších fázích schvalovacího procesu začal vyhrožovat převedením své výroby do zahraničí. Tato strategie vešla ve známost jako strategie vrtulníku „gunship strategy“ (CEO 2005: 12). Není známo, kolik celkem chemický průmysl utratil za lobby, které směřovalo k oslabení REACH (CEO 2005: 11). Avšak je například známo, že německá chemická asociace je také štědrým dárcem na německé politické scéně. V roce 2003 CDU a CSU získala dohromady € 150 tisíc, FDP € 50 tisíc a SPD € 40 tisíc. Celkem tak např. v roce 2005 BASF udělila finanční podporu 235 politikům (Contiero 2006: 15).

CEFIC a UNICE tedy mimo přímý lobbying usilovali o ovlivnění okolního prostředí, jak dokazuje například tvorba dopadových studií, jež měly přilákat pozornost veřejnosti a poskytnout vyjednávačům argumenty. Tuto taktiku označuje Van Schendelen jako management věcí veřejných – Public Affairs Management (Schendelen 2004: 34). V rámci této taktiky dochází k zajištění tří „arén“, ve kterých se lobbying odehrává. Při úspěšném prosazení zájmu musí být vybudována silná domácí podpora (první aréna), vytvořeno prostředí pro získání podpory aktérů (druhá aréna), kterým je regulace určena. Vítězství v těchto dvou arénách pak pomůže vyhrát i třetí arénu (politici), ve které probíhá rozhodování (Schendelen 2012: 43).

Přestože se tato kapitola zaměřila především na CEFIC, jenž byl hlavním aktérem, je možno dlouze hovořit o řadě dalších aktérů. Jedním z nich byla např. Koordinační skupina druhotných uživatelů chemikálií (DUCC – Downstream Users of Chemicals Co-ordination Group), která byla spojením sedmi odborových skupin v rámci chemického průmyslu za

účelem oslabení REACH (Schörling 2004: 113). K dalším aktérům patřily také státní konfederace chemického průmyslu, významné společnosti nebo odbory, které se k REACH také vyjadřovaly. Odbory měly v rámci koalic zvláštní postavení, jelikož na jedné straně vystupovaly proti omezování chemických látek, což bylo vnímáno především ve spojitosti se ztrátou pracovních míst, na druhou stranu se zaměřovaly na ochranu zdraví pracovníků při práci (Bláha 2014). Co se týče zájmů, stály někde mezi těmito dvěma skupinami.⁵⁶ Například Evropská odborová konfederace ETUC, německé odbory IG Metall, ver.di a IG Bau nebo Evropská federace pracovníků těžebního, chemického a energetického průmyslu souhlasily s přísnějším režimem pro poskytování informací, závazkem průmyslu pečovat (Responsible Care), posuzováním rizik nebo přenesením důkazního břemene o bezpečnosti látky na výrobce (Schörling 2004: 93–94).

Chemický průmysl nebyl ve svém boji proti REACH osamocen a nezanedbatelný díl podpory získával ze zahraničí. Pro úplnost je možné si položit dílčí výzkumnou otázku, jakou formou zasahoval do evropských jednání nejvýznamnější obchodní partner evropského chemického průmyslu – USA? Následující kapitola přibližuje zahraniční lobby ze strany USA, které byly hlavním zastáncem a podporovatelem průmyslové koalice v zahraničí. Tato pozice byla determinována skutečností, že systém chemické regulace v USA prakticky nefungoval (Applegate 2014) a pokud by byl v EU zaveden REACH, znamenalo by to pro americký chemický průmysl zvýšené náklady v souvislosti s přizpůsobením své výroby evropským normám.

2. 2. 3. Podpora ze strany USA

Můžeme předpokládat, že významným aktérem zahraniční lobby byly v případě REACH Spojené státy. USA se zařadily v roce 2007 na čelo žebříčku států, se kterými EU obchoduje. Export se zvýšil z původních € 35,3 miliard v roce 2000 na € 55,7 miliard v roce 2007, s průměrným růstem 7 % ročně. USA představují 28 % z celkového odbytu chemických výrobků, což je poměrně vysoko nad celkovou mírou exportu (21 %). Podstatně nižším tempem rostl dovoz z USA, v průměru o 4 % ročně, neboli z € 26,6 miliard v roce 2000 na € 35,7 miliard v roce 2007. EU má v této oblasti s USA kladnou obchodní bilanci ve výši € 20 miliard (Gambini 2008: 2). Hospodářská krize se podepsala také na produkci ve Spojených státech, kde na začátku roku 2008 došlo k poklesu celkové produkce. Přestože pokles již

⁵⁶ Prakticky se jedná o názorově heterogenní skupinu, proto se tato práce odbory dále nezabývá a soustředí se pouze na zájmy průmyslové a environmentální koalice.

v prosinci 2008 dosáhl svého vrcholu (obchodní výměna v oblasti chemických látek klesla o 15 %), který díky vysokému nárůstu chemického průmyslu oproti jiným odvětvím nebyl tak vysoký. Do roku 2012 se však nepodařilo dosáhnout produkce srovnatelné se stavem před rokem 2008 (C&EN 2010a). V důsledku toho ztratilo práci zhruba 5,2 % lidí z celkem 280 tisíc zaměstnaných v chemickém průmyslu USA (C&EN2010b). Pokud pomineme dovoz chemických látek do Evropy, američtí investoři vlastní mnoho chemických firem ve východní Evropě, přičemž se často jedná o zařízení na nepřilíš kvalifikovanou výrobu (low-tech). Je možné předpokládat, že by tyto firmy měly problém s adaptací na nová pravidla REACH (Schörling 2004: 107). Vzhledem k silnému obchodnímu postavení USA a zájmům v Evropě, lze očekávat silný zájem amerických investorů a americké vlády ovlivnit podobu REACH.

Nejprve je však nutné přiblížit celkový kontext vztahů mezi USA a EU ke konci 90. let. Oba aktéři měli rozpory ohledně agendy o změně klimatu, která po jednání v Kjótu zostřila vzájemné vztahy. V EU se řešila otázka omezování skleníkových plynů v dopravě, což USA sledovaly s velkou nedůvěrou. Do třetice se vynořoval konflikt s USA ohledně dovozu geneticky modifikovaných potravin (Schörling 2004: 104). REACH začal plnit agendu v době, kdy USA řešily v oblasti životního prostředí s EU řadu sporů.

Právě v americké vládě a v americkém průmyslu našel evropský průmysl svého silného spojence.⁵⁷ Clintonova administrativa zaujímala vůči regulatorní politice EU poměrně smířlivý postoj. To bylo z velké části způsobeno skandálem odhalení podpory lobbingu v letech 1997 a 1998 za eliminaci evropských snah omezit používání změkčovadel v hračkách z PVC. Díky Zákonu o svobodě informací tato americká podpora vyšla najevo a byla využita v argumentaci proti vládě, kdy se demokratičtí členové kongresu Henry Waxman a George Miller v dopise Billu Clintonovi dotazovali, zda je politikou vlády „*bez vyžádání zasahovat do schopností jiných států činit vlastní rozhodnutí o hodnocení rizik v oblasti veřejného zdraví*“ (Toloken 1998). Viceprezident Al Gore na to reagoval uznáním, že USA respektují právo každé země stanovit si legitimní standardy ohledně veřejného zdraví a rovněž požádal ministerstva obchodu a zahraničí, aby přestali za tuto věc lobbovat (Schörling2004: 107). Ke konci 90. let byla v oblasti chemických látek demokratická politika smířlivá, proto americký chemický průmysl podporoval změnu v prezidentském úřadu a ochotně poskytoval finance pro zvolení texaského guvernéra George W. Bushe (DiGangi 2003: 4). V této souvislosti

⁵⁷ Oproti konci 70. let jde o úplně opačnou situaci. Spojené státy v roce 1976 schválily US Toxic Substances Control Act, který omezoval evropský import chemických látek do USA. Evropský chemický průmysl začal silně podporovat regulaci na úrovni ES tak, aby Evropská komise mohla vstoupit do jednání se Spojenými státy, jelikož vyjednávání prostřednictvím samostatných států se jevílo jako omezené. Přijetí omezení exportu se nakonec podařilo díky vyjednáváním vedených Evropskou komisí zvrátit (Majone 1995: 68).

američtí žurnalisté často odkazují na tzv. Waxmanovu zprávu, která uvádí, že od roku 2000 získali američtí politici \$ 21 milionů od chemického průmyslu, přičemž v 80 % se jednalo o republikány. Od roku 2000 do roku 2006 měl pak George W. Bush získat okolo \$ 900 tisíc (Loewenberg 2006). Joseph Di Gangi z Environmental Health Fund (2004) získal díky četným kontaktům a Zákonu o svobodě informací (Freedom of Information Act) řadu interních e-mailů mezi vysokými představiteli Bushovy administrativy a zástupci amerického chemického průmyslu. Díky tomu si můžeme vytvořit představu o lobbistické strategii USA. V zásadě se jednalo o těsné spojení americké vlády, Environmental Protection Agency (EPA), Ministerstva zahraničí, Ministerstva obchodu a Obchodního zástupce USA (United States Trade Representative) na jedné straně a amerického průmyslu na straně druhé. Po zveřejnění Bílé knihy EK přišla odezva ze strany EPA, která kritizovala princip předběžné opatrnosti, který USA neuznávaly jako princip mezinárodního práva (DiGangi 2004: 20). USA zdůrazňovaly, že nesouhlasí se zahrnutím polymerů mezi látky regulované pod REACH, požadovaly nižší regulaci meziproductů a nižší požadavky na chemikálie ve výrobcích (Ackerman, Staton a Massey 2006: 4).

Ačkoliv k prvním dohodám mezi průmyslem a vládou došlo již v červnu 2001, Bushova administrativa z počátku reagovala zdrženlivě. To se týkalo např. reakce na požadavky chemického průmyslu v Bílé knize o chemických látkách a kritickému postoji vůči principu předběžné opatrnosti.⁵⁸ Průmysl však požadoval po vládě přímou účast v jednáních, což se Bushově administrativě příliš nezamlouvalo a stěžovala si, že americký průmysl dostatečně nehájí své zájmy sám (Di Gangi 2004: 22). Průmysl zveřejnil svou oficiální pozici v tzv. „nonpaperu“, který nenesl název žádné organizace ani datum vzniku. O to větší bylo překvapení, když s drobnými úpravami tento text zveřejnil zaměstnanec Úřadu obchodního zástupce USA v časopise Americké chemické rady (American Chemistry Council) jako pozici americké vlády (DiGangi 2004: 22). Tato pozice mimo jiné vyčíslila dopad na export USA ve výši \$ 8,8 miliardy v případě, že bude REACH zaveden, přičemž se mylně počítalo s omezením vývozu počítačové techniky (DiGangi 2004: 22). Po zveřejnění korespondence na základě Zákonu o svobodě informací bylo zjištěno, že vláda přímo „*vyzvala průmysl k vytvoření oficiální pozice a strategie v nejbližší možné době a pomohla ovlivnit znění návrhu*“ (The Wall Street Journal 2003). Je nutno podotknout, že tyto skutečnosti vyvolaly velký hněv ze strany environmentálních organizací. Zhruba 50 organizací a institucí poslalo v listopadu 2002 hlavním politickým představitelům USA otevřený dopis, ve kterém je

⁵⁸ Bushova administrativa údajně označila princip odběžné opatrnosti jako mýtický koncept, „*podobně jako je jednorožec*“ (Brown 2003: 769).

vyzývali k pozitivní odpovědi USA na REACH (OD 2002). V roce 2002 byl však nátlak ze strany USA velice intenzivní.

Nejprve USA (představitelé amerického velvyslanectví, Agentury na ochranu životního prostředí a Americké chemické rady) absolvovaly schůzku s německými vládními činiteli a zástupci chemického průmyslu. Cílem bylo přesvědčit Němce o podpoře amerického způsobu regulace chemických látek, jako o vhodné alternativě REACH. Ačkoliv je možné tento pokus hodnotit podle oficiálních dokumentů jako úspěšný (Schörling 2004: 115), je těžké v praxi odhadnout výsledek, jelikož Německá pozice se v jednáních na půdě institucí EU příliš neposunula.

Zhruba v první polovině roku 2002 se do kampaně vložil osobně Colin Powell, který zorganizoval skrze ambasády USA v zahraničí (27 stálých a budoucích členů EU a dalších 35 zemí) kampaň, při které sděloval státům, že hlas průmyslu nebyl stále vyslyšen a vyzdvihoval negativa REACH v podobě nákladovosti celého systému (DiGangi 2004: 23). Colin Powell 21. března 2002 poslal americkým ambasádám telegram s „žádostí o akci“ proti REACH. Telegram prakticky obsahoval studii (non-paper) proti REACH, připravenou chemickým průmyslem a doporučení studii distribuovat mezi činitele ministerstev a podnikatelské kruhy (Schörling 2004: 114). Powell poslal další telegram 29. dubna 2002, ve kterém vládám členských států i kandidátských zemí zopakoval výhrady USA vůči REACH, jako jsou vysoké náklady, nepřiměřenost principu předběžné opatrnosti, šířka záběru nové regulace a její složitost (Schörling 2004: 123).

Poté, co jednání mezi USA a EU v druhé polovině roku 2002 nevedly k uspokojivým závěrům pro americký průmysl, došlo ještě k většímu sblížení vlády USA s průmyslem. Ten byl pověřen vypracováním témat, která by americká vláda mohla použít při jednáních ohledně REACH. Ačkoliv se nejdříve soustředila pozornost na Margot Wallstrom, nyní se měla přenést na hlavy států, především s vysokým objemem produkce nebo zpracování chemických látek, a to Německo, Velkou Británii, Francii, Itálii, Nizozemí a Irsko (Riss 2010: 41). Zvláštní pozornost měla být věnována Romano Prodimu a rozbití opozice v podobě Finů a Švédů (DiGangi 2004: 23; Schörling 2004: 129). Zde se měla vláda pokusit využít jejich slabosti v podobě společností Nokia a Ericsson, Volvo a Saab a také papírenského průmyslu, který mohl hrát roli důležitého spojence (DiGangi 2004:23). Poté, co došlo ke zveřejnění návrhu REACH, přišla tvrdá kritika ze strany USA, které prosazovaly svou podobu legislativy, a jenž byla více nakloněná průmyslu. Hlavním cílem přitom bylo donutit EK stáhnout svůj návrh, dokud nebude předložena nová analýza dopadů REACH. (DiGangi 2004: 24). O pět měsíců

později přišla již zmíněná intervence hlav Velké Británie, Francie a Německa a došlo ke stažení návrhu.

Když došlo k předložení nového návrhu ze strany EK, USA vznesly připomínky k nepřijatelnosti REACH podle závazků v rámci Světové obchodní organizace. V červnu 2004 získaly USA prvně podporu ze strany APEC a posléze podaly stížnost na Výbor pro technické překážky (TBT) (CEO 2005: 6). Do jednání navíc přímo vstoupil Kongres USA, který REACH tvrdě kritizoval a připravil návod v podobě zprávy o tom, jak REACH co nejvíce oslabit. EK reagovala na zprávu Kongresu vlastní kritikou, ve které zpráva podle Komise postrádala vyváženost: „*Určitě nejsme připraveni věnovat zvláštní pozornost požadavkům chemického průmyslu USA na úkor udržitelného rozvoje, kvality životního prostředí, naší zodpovědnosti ochránit veřejné zdraví a spotřebitele, kteří mají zcela jiné obavy*“ (DiGangi 2004: 25). Na půdě WTO byla otevřena další fronta, na které Bushova administrativa obviňovala REACH z narušení globálního obchodu (DiGangi 2004: 25). Obava z ohrožení amerického exportu do Evropy nebyla jediná. USA se též obávaly, že nový systém regulace se postupně rozšíří mezi všechny státy OECD (Schierow 2007: 3).

USA v červnu 2006 zorganizovaly podpis společné deklarační prohlášení několika zemí (Austrálie, Brazílie, Chile, Indie, Izrael, Japonsko, Jižní Korea, Malajsie, Mexiko, Singapur, Jihoafrická republika a Thajsko), ve které žádaly po Evropském parlamentu, aby znovu zvážil implementaci REACH, jež by mohla narušit obchodní výměnu mezi EU a zmíněnými zeměmi a silně poškodit rozvojové země (Ackerman, Stanton a Massey 2006: 4).

Kritici vytýkají přístupu ze strany USA zejména dvě věci. Zaprvé, USA nekriticky přijímaly požadavky a studie ze strany průmyslu, na základě kterých tvořily svou pozici k REACH (Ackerman, Stanton a Massey 2006: 3). Přístup USA nebyl tudíž vyvážený, byl ve prospěch průmyslu. Za druhé, k prosazování zájmů byly použity nestandardní způsoby a bylo zasahováno do legislativního procesu jak skrze instituce EU, tak skrze hlavy států a vlád (Ackerman, Stanton a Massey 2006: 3). Reakce na REACH je možné hodnotit jako veskrze negativní. Můžeme také tvrdit, že postoj USA přispěl k vytavení EK pod vyšší tlak směřující k oslabení REACH.

Je nutno podotknout, že REACH měl i opačnou dimenzi a stal se pro celou řadu států inspirací. V USA schválení REACH vyvolalo debatu o potřebě reformy tamní chemické regulace (Warhurst: 2005a). Některé státy jako např. Maine nebo Kalifornie uvažují o přísnější environmentální legislativě a REACH je zde zvažována jako jedna z variant. Státy Severní Ameriky vytvořily v roce 2007 iniciativu známou jako „Odpověď Severní Ameriky na REACH“ (North American Response to REACH), v rámci které se USA, Kanada

a Mexiko zavázali provést hodnocení rizik u cca 9 tisíc chemických látek produkovaných v množství nad 25 tisíc liber ročně (Black 2008). V současnosti je chemická regulace v USA předmětem Zákona o kontrole jedovatých látek – Toxic Substances Control Act (TSCA). Ačkoliv oba systémy sdílejí cíle v ochraně životního prostředí a oba systémy jsou založeny na vědeckém hodnocení rizik a vlastností chemických látek, v mnoha prvcích jsou odlišné (o srovnání systémů více Danison 2007, 2009; Applegate 2008). Například odpovědnost za hodnocení rizik chemických látek má v USA na starosti vládní agentura, která zároveň nese důkazní břemeno a potýká se s extrémním nedostatkem informací. V současnosti se hovoří o harmonizaci obou systémů v kontextu podpisu Transatlantické dohody o obchodu a investicích mezi EU a USA (Perenius 2014). Např. Christophe Roeland z DG ENTR poukazuje na to, že by mohlo dojít k zavedení systematického dialogu o prioritizaci chemických látek a sjednocení metodik jejich hodnocení, což by mohlo v EU a USA vést ke stejným rozhodnutím. Harmonizace by měla pozitivní dopad na vzájemnou obchodní výměnu, jelikož cena překážek je vyšší než cena cel na obou stranách (Roeland 2014).

V souvislosti s vlivem REACH na jiné státy se často hovoří o „globalizaci REACH“, avšak jak některé studie dokazují, případná implementace REACH v některých zemích Asie nemusí být efektivní, vzhledem ke specifickým státní správy v těchto zemích a nedostatku informací na straně chemického průmyslu (Naiki 2010). V současnosti je v platnosti REACH China a REACH Japan, které přebírají řadu prvků z existující evropské legislativy. Můžeme říct, že prvky REACH se staly novým standardem mezinárodní chemické regulace.

Heike Klüver (2010) z kvantitativní analýzy vyvodila, že existují dva faktory, které určují úspěšnost lobbistických skupin při prosazování agendy. Jedná se o veřejnou podporu a sílu trhu, přičemž není rigidně stanovena míra důležitosti těchto proměnných (Klüver 2010a: 23, Klüver 2011: 29). Jinými slovy, skupina, která má veřejnou podporu a hájí silný trh má větší šanci oproti skupině, která touto podporou nedisponuje. To však automaticky neznamená, že se jí povede prosadit své cíle ve vznikající *policy*, jelikož jsou stále ve hře další faktory, především další zájmové skupiny (Klüver 2010a: 23).

USA tedy využívaly rozmanitých prostředků, aby podpořil evropský chemický průmysl v boji proti REACH. Jednalo se o přímé i nepřímé akce (skrze třetí státy), které se vyznačovaly velice tvrdým stylem jednání, což můžeme částečně hodnotit jako vliv jiné politické kultury a silnou motivací bránit americké zájmy.

2. 2. 4. Analýza proměny REACH

Kapitola 2.2.1 a 2.2.2 představila zájem velké části environmentální a průmyslové koalice v podobě uceleného katalogu. Nyní je možné si položit sedmou výzkumnou otázku (V7): Do jaké výsledný text REACH odráží zájmy klíčových nevládních aktérů?

Původní shrnutí změn v textu REACH provedl Mark Blainey (2007), úředník evropské Komise z DG ENV. Rámec Blaineho analýzy však postupuje po jednotlivých člancích REACH a není tedy příliš vhodný pro analýzu, snažící se vyhodnotit změny v oblastech zájmu environmentální a průmyslové koalice. Z tohoto důvodu je následující analýza přizpůsobena identifikovaným zájmům koalic. Nejprve jsou v tabulce 16 rozebrány posuny ve společných tématech (přístup k důvěrným informacím, látky produkované v nízké tonáži, polymery, meziprodukty, povolování chemických látek, omezování chemických látek), pak v tématech individuálních.

Tabulka 16: Míra proměny REACH ve vybraných oblastech

Oblast	Posun
Přístup k důvěrným informacím a informační požadavky	Oproti původnímu návrhu přibyl ve schválené verzi článek 5, který výslovně stanovuje princip „žádná data, žádný trh“. Jinými slovy: látky, které nebyly registrovány podle nařízení REACH, nesmí být vyráběny ani uváděny na trh (článek 5). Veřejnost v souladu s článkem 119 má právo na informace, které jsou v tomto článku specifikovány. To se týká i povinnosti producentů sdělovat informace ve směru dodavatelského řetězce pro látky samostatné nebo obsažené v přípravcích, u nichž se nevyžaduje bezpečnostní list (článek 32). Článek 9 však zachovává důvěrnost informací, pokud jde o látky pro účely výzkumu a vývoje. Pokud agentura sdělí důvěrné informace třetí straně, ta je nutná tyto informace chránit. Článek 118 stanovuje, že důvěrné informace mohou být poskytnuty v naléhavých případech pro ochranu lidského zdraví, bezpečnosti nebo životního prostředí. Navzdory přání environmentálních organizací jsou tak některé informace považovány za důvěrné a je s nimi patřičně nakládáno. V tomto ohledu se tedy jedná o ustanovení vstřícné vůči chemickému průmyslu , umožňující zachování obchodních tajemství.
Látky produkované v nízké tonáži	Oblast registrace chemických látek prodělala poměrně zásadní proměnu. Již Bílá kniha stanovuje určité podmínky registrace, kdy výrobce nebo dovozce je povinen vyrozumět příslušnou autoritu o záměru vyrobit nebo dovézt chemickou látku, přičemž musí odevzdat soubor dokumentů (dossier) o vyžadovaných informacích. To se mělo týkat nových i již existujících látek produkovaných v množství nad jednu tunu (European Commission 2001a: 17). Čtvrtý článek schváleného nařízení přináší oproti původnímu návrhu EK změnu v tom, že výrobce nebo dovozce získal možnost pověřit třetí stranu za účelem registrace a sdílení dat (článek 4). K proměně došlo v rámci přijatého článku 10, kde byly sníženy

	administrativní požadavky u látek produkováných v tonáži 1 až 10 tun. (článek 12). Naopak u látek vzbuzujících velké obavy byly informační povinnosti rozšířeny (článek 14) a u látek produkováných v tonáži 10–100 tun byl vypuštěn jeden z testů, které zkoumají reprodukční toxicitu (Blainey 2007: 71). Zde tedy nastal posun vstřícný vůči chemickému průmyslu .
Polymery	Oproti původnímu návrhu nenalezneme v konečném znění článek o polymerech. Je nutno podotknout, že Komise v návrhu vyzývá k nalezení vhodného způsobu, jakým se má REACH polymerům věnovat. Zároveň v návrhu uvádí, že polymery představují omezené riziko a vzhledem k počtu možných registrací a praktičnosti (workability) je vhodné polymery z REACH vyjmout (článek 14). Jelikož se registrace nevztahuje na polymery, nevztahuje se na ně ani hodnocení chemických látek podle hlavy VI REACH. Ve schváleném návrhu tedy článek o polymerech nenajdeme, což můžeme považovat za velmi vstřícný krok vůči chemickému průmyslu .
Meziprodukty	Znění článků 15 a 16 ve schváleném návrhu zůstalo nezměněno. Výrobci jsou povinni registrovat izolované meziprodukty vyráběné nad jednu tunu a v případě přepravovaných izolovaných meziproduktů nad tisíc tun ročně je stanovena povinnost poskytnout více informací, jelikož riziko vystavení vlivům chemické látky je vyšší (článek 15 a 16). Zde se tedy jedná o minimální posun, v neprospěch chemického průmyslu .
Povolování chemických látek	Oblast povolování chemických látek zůstala prakticky nezměněna (viz příloha 4). Byl zachován strukturovaný přístup Evropské komise a bylo ustanoveno, že povolení je přípustné, pokud se ukáže, že socioekonomický přínos dané chemické látky je vyšší než bezpečnostní a zdravotní rizika spojená s jejím užíváním (článek 55). Tuto skutečnost však můžeme hodnotit jako velký neúspěch při prosazování zájmů environmentální koalice , jelikož se nepodařilo prosadit povinnou substituci. Pokud výrobce dokáže, že rizika spojená s užíváním chemické látky jsou dostatečně kontrolována, je možné látku i nadále používat (Jen a Cobbing 2007: 39). Rovněž se nepodařilo prosadit časové omezení pro povolování látek (European Commission 2003d: 4), kdy environmentální organizace požadovaly maximální lhůtu pro povolení pět let (Jen a Cobbing 2007: 40). Částečným vítězstvím environmentální koalice je podrobení látek, jako jsou PBT a vPvB, přísnějšímu dohledu a povinnost firem předkládat s žádostí o autorizaci také zprávu o možných alternativách.
Omezování chemických látek	Pokud jde o omezování látek, POPs byly z REACH vyjmuty a vztahuje se na ně příslušná směrnice s přechodným obdobím. Nepodařilo se tak prosadit zrychlené omezování užití nebezpečných látek. Zde tedy environmentální koalice neuspěla .

V rámci dalších cílů zájmových koalic lze také vypořádat určité změny. Jako vítězství environmentální koalice (European Commission 2003d: 12) lze považovat rozšíření účelu a působnosti regulace podle článku 1, kde oproti původnímu návrhu Komise došlo k rozšíření o „*podporu alternativních metod hodnocení rizik látek*“ (REACH, článek 1, odst. 1). Je nutno podotknout, že již Bílá kniha v rámci politických cílů stanovuje princip podpory

testů, které nebudou využívat zvířat. Bílá kniha zmiňuje maximalizaci využití testovacích metod bez účasti zvířat, podporu rozvoje nových metod, které nevyužívají zvířat pro testování a minimalizaci testovacích programů (European Commission 2001a: 10). Tento přístup je také reflektován v povinnosti registrujících sdílet data v rámci systému SEIF, aby se zbránilo zbytečným testům na zvířatech (Hlava III). Obdobně lze za úspěch environmentální koalice považovat (z velké části díky Evropskému parlamentu) zařazení principu Duty of Care (závazek péče) který požaduje od výrobců, dovozců a konečných uživatelů zabránit poškození zdraví a životního prostředí skrze výměnu informací a volbou bezpečnějších alternativ chemikálií (Blainey 2007: 70). Dílčím úspěchem je také posílení ECHA. Např. kdy lhůta 10 let pro volné nakládání s informacemi pro účely registrace byla prodloužena na 12 let (článek 25). Oproti původním záměrům komise byly rozšířeny pravomoci agentury v oblasti hodnocení chemických látek (článek 40, 41). Rovněž byl zanesen prvek 45 denní konzultační lhůty před testováním, kdy třetí strany mohou poskytnout vědecky podložené informace, aby k testování nemuselo dojít. Obdobně je rozšířena lhůta z původně navržených 120 dnů na schválených 180 dnů, ve které se agentura musí vyjádřit k navrhovaným testům. Agentura tak má více času na vyhodnocení potřebnosti testů, což jí hypoteticky zvyšuje možnost zabránit zbytečným testům (článek 43). Je však nutno podotknout, že environmentální koalice měla zájem na hodnocení, pokud možno co největšího počtu dokumentů. Agentura podle článku 20 provádí kontrolu úplnosti všech dokumentů, pokud jde o chybějící informace, správnost se však ověřuje pouze u 5 % dokumentace (článek 41), což můžeme hodnotit z pohledu environmentální koalice jako určité zklamání.

Koalice hájící zájmy chemického průmyslu mohla kromě již výše zmíněných úspěchů uvítat také další dílčí úspěchy. Např. v rámci REACH došlo k zapracování článku 8, který stanovuje pravidla pro výhradní zástupce výrobce ze třetí země. Fyzická nebo právnická osoba usazená mimo EU, která vyrábí látku samotnou nebo obsaženou v přípravcích nebo předmětech, které jsou dováženy do Společenství má možnost určit fyzickou nebo právnickou osobu usazenou v EU, aby plnila povinnosti dovozce (článek 8). Tato varianta umožňuje nejvyšší možnou ochranu *know-how* (Valceanu 2008: 6). Obdobně v přijatém nařízení došlo k rozpracování procesních aspektů podávání společných registrací, od kterých si Evropská komise slíbvala snížení nákladů (článek 11).

Podstatným vítězstvím průmyslové koalice bylo prodloužení termínů pro dokončení registrace chemických látek, které se environmentální koalice snažila naopak zkrátit. Komise v Bílé knize navrhla termíny, do kdy musí být registrace dokončena: Pro látky v tonáži nad tisíc tun – konec roku 2005, pro látky v tonáži nad sto tun – konec roku 2008 a pro látky

v tonáži nad jednu tunu – konec roku 2012 (European Commission 2001a: 23). Ve schváleném nařízení jsou termíny posunuty (Strickland 2008: 42–46). Pro látky v tonáži nad tisíc tun měla být registrace dokončena do 30. listopadu 2010. V druhé fázi registrace mělo dojít k registrování látek v tonáži nad sto tun ročně do 31. května 2013. Třetí fáze registrace látek vyráběných nebo dovážených v tonáži nad jednu tunu ročně má probíhat do 31. května 2018 (článek 23). Lhůty tedy byly prodlouženy, což můžeme hodnotit jako vstřícný krok vůči chemickému průmyslu. Oproti procesu registrace, která se stala přátelštější vůči chemickému průmyslu, oblast hodnocení neprodělala zásadní změny a byla poměrně konsenzuální.

Jisté změny, spíše neutrálního dopadu z pohledu obou koalic hájících zájmy prodělala také ECHA. Zde došlo k rozšíření zastoupení členských zemí a Evropského parlamentu ve výkonné radě (původní článek 74) a agentuře byla nově svěřena pravomoc vytvářet vodítka (guidance) v oblasti rizikové komunikace. Byla posílena také povinnost komunikace s Evropským parlamentem a změněna procedura jmenování výkonného ředitele a správní rady (původní články 75 a 80). Tyto změny tedy můžeme hodnotit jako posílení role agentury.

Na základě výše uvedené analýzy lze snadno dojít k závěru, že nejcitelnější proměnu prodělala část REACH, která se věnuje oblasti registrace chemických látek. Zde můžeme pozorovat řadu drobnějších ústupků ve prospěch chemického průmyslu, ať už se jedná o nižší informační požadavky při registraci chemických látek nebo delší lhůty registrace. V případě ECHA došlo k mírnému posílení pravomocí v podobě prodloužení lhůt, ve kterých může ECHA reagovat, došlo i k posílení zastoupení členských států a Evropského parlamentu v této instituci. Můžeme také pozorovat zachování poměrně přísných podmínek, které se týkají nebezpečných látek a jejich povolování, jakožto i ustanovení zabraňující zbytečným testům na zvířatech. Na druhou stranu povolování chemických látek tvoří nejslabší část REACH. Zde se environmentální koalici nepodařilo prosadit povinnou substituci a výrobci tak mají stále možnost nebezpečné látky vyrábět. Obdobně důležité je vyjmutí polymerů z působnosti REACH. Nevztahuje se na ně tedy povinnost registrace a hodnocení. Finální podoba návrhu tak je navzdory spíše symbolickým vítězstvím environmentální koalice, bezpochyby mnohem vstřícnější vůči chemickému průmyslu, než tomu bylo na začátku legislativního procesu, respektive v principech, které byly popsány v Bílé knize.

Finální návrh REACH tedy v daleko větší míře odráží zájem představovaný průmyslovou koalicí. Lze tedy tvrdit, že v průběhu institucionálního rozhodování byl prosazen zájem, který v mnoha ohledech (povolování chemických látek, lhůty pro registraci, odstranění důvěrných informací, polymery) této skupině vyhovoval a v některých oblastech se tak dělo na úkor zájmu environmentální koalice. Tento úspěch tak napovídá, že zvolené

metody práce a prosazování zájmu (blíže rozebrané v kapitolách 2.2.1 a 2.2.2.), byly pravděpodobně úspěšnější.

Heike Klüver (2011) představila hypotézu, ve které tvrdí, že „*Zájmové skupiny, které se opírají o veřejnou podporu nebo hájí velký trh, jsou úspěšnější v prosazování svých zájmů*“ (Klüver 2010a: 23, Klüver 2011: 29). Autorka se také domnívá, že není rigidně stanovena důležitost obou nezávisle proměnných (Klüver 2010a: 23). V případě REACH tyto proměnné prakticky stály proti sobě. Zatímco průmyslová koalice hájila trh, environmentální koalice se snažila mobilizovat veřejnou podporu a chránit veřejný zájem. Vzhledem k tomu že podoba finálního textu REACH více odráží zájem průmyslové koalice lze odvodit, že význam trhu byl v kontextu REACH upřednostněn před veřejnou podporou spočívající v podobě environmentálního zájmu.

V kontextu této práce se tak skupina reprezentující trh, disponující téměř neomezenými finančními prostředky, experty a politickou podporou (srovnej Koch 2014: 257) a v kombinaci se zvolenými strategiemi (snaha ovlivnit kontext dopadovými studiemi, taktika otáčivých dveří, využívání komunikačních kanálů) jeví jako úspěšnější ve srovnání s nástroji environmentálních organizací a kampaněmi zaměřenými na mobilizaci veřejné podpory, o čemž nás může přesvědčit právě posun ve znění obsahu REACH. Skutečnost, že finální návrh REACH odráží zájem koalice zastupující chemického průmyslu, není náhodná. Úspěch průmyslové koalice lze také ilustrovat nespokojeností koalice environmentální. Např. slovy Jana Freidingera, vedoucího toxické kampaně Greenpeace ČR: „*pokud bych zhodnotil celkově výsledný kompromis, myslím, že původní cíle byly splněny pouze, řekl bych, z 30 %. Lobbistický tlak v závěrečné fázi sílil a byl to právě chemický průmysl, především německý chemický průmysl a státy jako Německo, Finsko, Polsko a bohužel i ČR, které v závěrečných jednáních zablokovaly jakýkoliv pozitivní kompromis a proto je ten výsledek tak ořezaný a tak nedostatečný*“ (Freidinger 2006: 16).

Vliv na finální znění však mohly mít i jiné faktory, jako např. proměna pozice Evropské komise nebo mezinárodního prostředí. Pokud však k proměně došlo, nedělo se tak náhodně, ale pravděpodobně jako důsledek organizovaného tlaku zájmových skupin či lobbistických aktivit členských států (které je také možné rozdělit jako zastánce jedné nebo druhé koalice). Obdobně jistý vliv mohla mít také proměna mezinárodního prostředí, kde průmyslová koalice měla silnou podporu ze strany USA. Vzhledem k tomu, že REACH představoval post-moderní systém regulace, který svými nároky na chemický průmysl značně překračoval běžné standardy platící v jiných státech, mohlo být mezinárodní prostředí REACH nepřátelské a tím napomáhající zájmům

chemického průmyslu. Pokud však vezmeme v potaz tuto normativní dimenzi, tak je nutno podotknout, že EU je významným exportérem regulatorních norem na mezinárodní úrovni (Bradford 2012: 3), kde v této oblasti působí jako *soft power* (Nye 2004: x). Současný výzkum potvrzuje, že tento proces probíhá i v případě REACH (Bergkamp a kol. 2013). Není tedy možné zcela určit míru vlivu průmyslové koalice na znění nařízení REACH, avšak můžeme konstatovat, že finální návrh REACH odráží více zájmů chemického průmyslu, než tomu bylo v původním návrhu.

3. REACH jako *polity*

REACH a jeho následná implementace měly zásadní dopad na institucionální rámec chemické regulace. Byla zřízena nová agentura – Evropská agentura pro chemické látky, která je po představení příslušné teorie nejprve prozkoumána v širším kontextu evropských agentur a posléze je detailněji představena z hlediska orgánů, pravomocí a jejich výkonu.

Nejprve je představena teorie, která je v rámci této části klíčová. Kapitola 3.1 uvede koncept agent-principál a rozebere jeho klíčové prvky (asymetrie informací, motivační struktury a prvek kontroly). Jelikož podstatou konceptu agent-principál je delegace pravomocí, je delegace rovněž teoreticky rozpracována v kapitole 3. 2. Důraz je zde položen na typologii delegace pravomocí v EU, logiku delegace a omezení delegace v kontextu Meroniho doktríny, se kterou je dále pracováno. Jelikož je ECHA v konceptu agent-principál agentem, je učiněno její představení nejprve v širším kontextu evropských agentur (kapitola 3.3) a následně jsou představeny její orgány a pravomoci (kapitola 3.4), kdy je zároveň srovnávána s agenturami podobnými (především OHIM a EFSA). Představení agentury a jejich orgánů je klíčové z hlediska dalších kapitol. Kapitola 3.5 zkoumá pravomoci agentury v kontextu delegace pravomocí a Meroniho doktríny. Následuje kapitola 3.6, která aplikuje koncept agent-principál na vzájemné vztahy mezi ECHA a Evropskou komisí.

3.1. Koncept agent-principál

Teorie (nebo spíše koncept) agent-principál původně vznikla v ekonomii, kde její aplikace našla široké uplatnění (o využití v ekonomii více např. Maskin a Tirole 1992). Jeff Worsham a Jay Gatrell dokázali základ této teorie vystopovat až k Woodrow Wilsonovi (1887) a považují ji jako navázání na prvek politicko-administrativní dichotomie (Worsham, Gatrell 2005: 363). V případě veřejné správy je používání teorie výsledkem snah odklonit se od dříve převažující neoklasické teorie firmy (Moe 1984: 739). Koncept agent-principál (v ekonomii znám také jako agency theory nebo teorie firmy) je již několik desetiletí relevantní pro aplikaci v oblasti veřejné správy (governance) a politických věd. Tuto teorii můžeme zařadit pod hlavičku nového institucionalismu, jelikož role aktérů, jejich vztah a role institucí jsou v celém procesu klíčovým prvkem pro oblast organizační analýzy.

Koncept agent-principál byl velice populární v 60. a 70. letech v USA, kde došlo na federální úrovni ke schválení celé řady regulačních programů, které jednotlivé státy musely

implementovat. Jedná se o zlatou éru „regulačního federalismu“. Situace v USA však nebyla zcela přehledná, jelikož mezi institucemi nešlo pouze o vztah mezi dvěma subjekty (agent a principál), ale do vzájemných vztahů zasahovali další aktéři. Jednotliví aktéři byli ve vícero pozicích vůči sobě navzájem, často jak v pozici agenta vůči jedné instituci, tak v pozici principála vůči instituci jiné. Například federální regulační agentury jsou v pozici agenta vůči národním politickým principálům, avšak v pozici principála vůči státním regulačním agenturám (Hedge a kol. 1991: 1062; více o vývoji regulačního federalismu v USA: Advisory Commission on Intergovernmental Relations 1983).

David M. Hedge a kol (1991) stanovují tři znaky regulačního federalismu v kontextu konceptu agent-principál. Zaprvé, jedná se o hierarchický systém vztahů, kdy na nejvyšší úrovni je několik politických principálů (Kongres, prezident a soudy), kteří kontrolují rozhodnutí hierarchicky podřízeného tělesa. Tento vztah je charakterizován rozdílností zájmů a tendencí agenta k zahálčivému jednání (shrinking). Zadruhé, političtí principálové se snaží kontrolovat chování agentů skrze řadu aktivit a stimulů. Naproti tomu agent využívá řadu zdrojů, včetně diskrečních pravomocí nebo informačních výhod. Zatřetí, změny v regulační *policy* odrážejí vzájemně přizpůsobivé chování politických principálů a jejich agentů v reakci na politické a ekonomické prostředí (David M. Hedge a kol. 1991: 1059). Jinými slovy, nejedná se o vztah statický, ale proměnlivý v závislosti na změně prostředí.

Základem teorie je vztah dvou smluvních stran: principála a agenta (srovnej Dowrick 1954: 24), přičemž nejde o vztah vyrovnaný, ale o vztah nadřízenosti a podřízenosti, kdy principál deleguje na agenta zodpovědnost za výkon určité funkce. Hlavním motivem delegace těchto pravomocí je snaha ekonomizovat do nejvyšší možné míry výkon této funkce nebo dosáhnout nejnižších nákladů, které jsou s výkonem funkce spojeny. S podobnými vztahy se setkáváme v běžném životě denně, např. pokud jdeme k lékaři, potřebujeme právníka nebo jednáme se svým zaměstnavatelem. Jak však píše Moe, z pohledu principála „*nejde pouze o nalezení kvalifikované osoby (agenty), jelikož agent má na srdci své vlastní zájmy a naplňuje principálovy cíle v rozsahu závislém na motivačních strukturách a výhodnosti takového chování*“ (Moe 1984: 756). Jinými slovy, pokud například nemocný vyhledá lékaře, musí si dát pozor na to, zda lékař nesleduje svůj osobní zájem a nesnaží se mu předepsat léčbu, ze které má lékař finanční nebo jiný zisk. Obdobně má své zájmy i agent. Nadnárodní agenti jsou sami o sobě politickými aktéry, kteří usilují o rozšiřování svých pravomocí skrze instituce, které spravují (Puchala 1999: 318).

V původní teorii firmy zaměstnanec (agent) odváděl nějakou práci pro společnost (principál). Zájmem společnosti bylo získat ze strany zaměstnance pokud možno co nejlepší

práci zaměstnance (agenta) za co nejméně peněz, avšak najít tu správnou míru pro udržení motivace zaměstnance. Zde můžeme narazit na první dilema. Principál, který nemá dostatek odbornosti, musí věřit informacím agenta, kterého hodnotí. Zároveň jej musí kontrolovat, aby nedocházelo k zahálení. Na institucionální úrovni je možné pozorovat jak sklouznutí, tak zahálení, a to například při decentralizaci, kdy pravomoci a úkoly jsou delegovány na nižší jednotku. Společnost si od toho slibuje zefektivnění procesu, jelikož nižší jednotka se může specializovat, avšak zároveň zde vzniká problém asymetrie informací, které může nižší jednotka využívat ve svůj prospěch, nebo proti zájmům společnosti (Moe 1984: 755).

Obecné výhody delegace pravomocí z principála na agenta jsou blíže rozebrány v kapitole 3.2.2, která zdůrazňuje zejména funkcionální a finanční hledisko delegace pravomocí. Vztah obou aktérů však nese i řadu úskalí, jelikož delegace může přinést také ztráty (agency losses) (Conceicao 2010: 1110). Prvním problémem, před který bude principál (stát) postaven, je otázka, zda vůbec delegaci provést. Musí zvážit možnost výkonu pravomocí na národní úrovni a rozhodnout se, zda je lepší spravovat danou oblast národně nebo nadnárodně. V případě delegace spočívá riziko v tom, že agent může skrývat zásadní skutečnosti o svých schopnostech splnit delegovaný úkol (Worsham, Gatrell 2005: 364). Další problémy vycházejí přímo z důsledku vzájemného vztahu mezi agentem a principálem. Zaprvé, může jít o oportunistické chování ze strany agenta, který se rozhodne sledovat své vlastní zájmy. Například když agent využívá neznalosti principála a záměrně zkresluje informace ve svůj prospěch (Kassim a Menon 2002: 122, White 2010). V nejhorsím případě mohou být zájmy zcela protichůdné (Worsham a Gatrell 2005: 363). Teorie tento problém pojmenovává jako zahálení (shrinking) nebo také byrokratický drift (bureaucratic drift). Druhým problémem je tzv. sklouznutí (slippage), kdy struktura delegace pravomocí dovolí agentovi se chovat proti zájmům principála (Pollack 1997: 108). Přestože k těmto případům nemusí dojít, literatura poukazuje na i na zájem agenta kontrolovat chování principála. Nejedná se v žádném případě o vztah jednosměrný. Agent, který má vlastní zájmy se snaží ovlivnit chování principála (popřípadě principálů) třemi způsoby, o kterých hovoří Delreux a Kerremans (2010). Jedná se o kalibraci účasti členských států (zřizujících principálů) v mezinárodním jednání, snahu určovat své vlastní instrukce nebo objevování nesrovnalostí mezi principály (Delreux, Kerremans 2010: 357).

Přestože se jejich studie týká vztahu Komise v pozici agenta a členských států v pozici principálů, můžeme analogicky pozici Komise vyměnit za ECHA a principála za Komisi. Tato analogie nám umožní adaptovat Delreuxovi a Kerremansovy „tři způsoby“, kterými agent ovlivňuje principála. Zaprvé, snaha agenta stanovovat agendu v rámci vzájemného

vztahu. Zadruhé, být tím prvním, kdo stanovuje instrukce a zatřetí, snaha nalézat a využívat nesrovnalosti mezi principály. Agenti někdy záměrně oslabují snahy principálů kontrolovat činnost agenta, což může být proti klasické tezi, že principál je vždy dominantní v rámci vztahu mezi agentem a principálem. V tomto ohledu Susan P. Shapiro (2005) hovoří o vztahu mezi agentem a principálem jako o „choreografii tance“ (Shapiro 2005: 282), který může vést jeden nebo druhý. Právě tuto myšlenku rozpracovává Robert E. White (2010), který se zabývá rolí agenta ve zvládnutí vztahu s principálem.

Není pochyb o tom, že teorie agent-principál se bezpochyby hodí k aplikování na byrokratické vztahy (Mitnick 1973:1–17; Moe 1984: 758). Terry M. Moe (1984) poskytuje stručný přehled aplikování konceptu agent-principál na tyto struktury, jeho příspěvek však není možné využít nekriticky. Zaprvé, od jeho publikace uběhlo téměř třicet let a časově tak spadá do počátku položení základů konceptu agent-principál. Za druhé, vznik jeho příspěvku je jasně ovlivněn americkým prostředím a rolí agentur v systému veřejné správy USA, který je odlišný od systému delegace pravomocí v EU. Přesto tento „návrat ke kořenům“ může být jistou inspirací.

Ke konceptu je možné mít řadu kritických připomínek, které pramení ze samotné povahy vztahů. Např. Moe poukazuje na aspekt racionální, který byl často zmiňován kritiky delegace pravomocí: „*můžeme se velice mýlit, pokud dojdeme k závěru, že veřejné agentury existují, protože jsou efektivnější (než jejich soukromé alternativy)*“ (Moe 1984: 761). K tomuto závěru lze dojít snadno, jelikož při rozhodování o zřizování agentur není hlavním motivem politiků efektivita nebo veřejné mínění, ale potěšení zájmových skupin a odměnění podporovatelů. Často se stává, že za předsedu takovéto agentury bývá vybrán někdo, kdo je hlavním přispěvatelem politické kampaně (Moe 1984: 761). Je nutno podotknout, že Moe považuje za hlavní alternativu soukromý sektor a nepřemýšlí o modifikaci kontroly agentur. Jejich existenci vidí jako silně ovlivněnou subjektivními zájmy. V případě této práce podobná logika vzniku agentury není aplikovatelná, jelikož o jejím zřízení bylo rozhodnuto v diametrálně odlišném prostředí.

Oproti tomu Richard W. Waterman a Kenneth J. Meier (1998) přinášejí konstruktivní kritiku, založenou na analýze dosud publikovaných studií, které se zabývají aplikací konceptu agent-principál na byrokratické vztahy. Podle Watermana a Meiera pouze málo akademiků aplikuje tento koncept, aniž by přemýšleli o jeho podstatě. Model je ze své podstaty diadický, zkoumá vztah mezi dvěma subjekty – agentem a principálem. Mnoho prací, které aplikují tento model, však pracuje s četnými (multiple) principály. Tento diadický vztah je však v reálném prostředí narušen množstvím možných externalit, přičemž je obtížné zahrnout

všechny do analýzy. V případě více principálů může dojít k tomu, že agent bude více reflektovat principála, se kterým sdílí více cílů (Waterman a Meier 1998: 178–179). Podobně kritizují aplikaci konceptu v případě, kdy agent není pouze jeden, přestože se může jevit jako unitární aktér. To nastává například, když správu agentury vykonává orgán, ve kterém jsou zastoupeny dvě politické frakce, které se střídají u moci (Waterman a Meier 1998: 182).

Druhým podstatným bodem kritiky je samotné pojetí dvou stěžejních prvků konceptu agent-principál, a to asymetrie informací a střet zájmů. Ty by podle autorů měly být pojímány spíše jako proměnné než jako stabilní prvky. V případě informační asymetrie autoři poukazují na to, že úroveň asymetrie se může lišit (například ve vysoce technických oblastech je zpravidla vyšší) a v některých případech v chování agenta nehraje roli. Při aplikaci konceptu agent-principál na byrokracii nemusí dojít ke konfliktu ohledně cílů, které mohou být společné jak pro agenta, tak principála. To dovoluje principálovi redukovat náklady na kontrolu a instruktáž agenta (Waterman a Meier 1998: 185).

Fabrizio Gilardi (2001) poukazuje na to, že v rámci Evropy je aplikace konceptu agent-principál poměrně mladá a koncept zde byl použit pro analýzu mezi voliči a jejich volenými zástupci, v rámci delegace pravomocí členských států na EU nebo delegací pravomocí států na státní agentury (Gilardi 2001: 7–8). Gilardi považuje koncept principál-agent a jeho aplikaci v rámci západní Evropy jako užitečnou, avšak nedostatečnou, jelikož dosud byly analyzovány spíše následky než příčiny delegace pravomocí. Jeho kritika staví převážně na argumentu, že expertní znalost, která je základem původního konceptu PA a díky které dochází k transakčnímu vztahu mezi principálem a agentem nemůže být jedinou příčinou, proč principál deleguje pravomoci na nezávislé agentury. Gilardi vyzdvihuje především roli politické nejistoty, kdy jim agentura vytváří určité krytí pro případná nepopulární rozhodnutí (Gilardi 2001: 26–27). Tento argument je pro tuto práci poměrně slabý, vzhledem k tomu je možné jej vztáhnout primárně na politického principála, tedy principála, který je za své rozhodnutí zodpovědný voličům. Evropská komise tomuto problému čelit nemusí. To, co si můžeme z Gilardiho kritického přístupu přinést je skutečnost, že teorie racionální volby nemusí být jediným základem a že musí být brány v potaz i jiné kontextuální faktory, jako jsou tradice, politické vedení nebo širší institucionální kontext (Gilardi 2001: 27).

V rámci vztahu mezi agentem a principálem je důležitých několik prvků. Nejdůležitějším z nich pravděpodobně je již zmíněná asymetrie informací. Literatura v souvislosti s těmito prvky rozvádí řadu proměnných, které mají na vztah agenta a principála zásadní vliv. Jedná se například o ustanovování orgánů, schvalování rozpočtu, legislativní mandát, výkonná činnost agentury v oblasti regulační politiky a podobně, přičemž je

doporučováno zaměřit se spíše na politickou motivaci rozhodování než na kontrolu ze strany principála (Worsham, Gatrell 2005: 364). Řada autorů také dochází k závěru, že byrokracie je ovlivněna najednou více principály a tito principálové jsou často mezi sebou soupeři (tamtéž). Zmínění autoři tak naráží na problém zvládnání chování principála ze strany agenta.

Můžeme tedy identifikovat tři základní prvky, které jsou pro vztah mezi agentem a principálem klíčové. Jedná se o asymetrii informací, motivační struktury a systém kontroly.⁵⁹ V následujících podkapitolách jsou tyto tři prvky v rámci teorie prozkoumány a ve čtvrté kapitole aplikovány na případ vztahu mezi EK a ECHA.

3.1.1. Asymetrie informací

Formulace vztahů mezi agentem a principálem může nabývat různých podob v závislosti na asymetrii informací, sladění cílů, struktuře vzájemných vztahů a podobně. Existují dvě extrémní formulace vztahu agent-principál. Prvním je tzv. hypotéza abdikace (abdication hypothesis), kdy principál rezignuje na svou funkci a agent začne zcela dominovat ve vztahu, kde převezme legislativní roli. Druhým extrémem je hypotéza dominance, kdy principál agentovi neposkytuje žádný prostor pro svou činnost (Pollack 1997: 109). Typickým příkladem jsou instituce, kterým byla svěřena regulace určité oblasti a zodpovědnost za tuto regulaci, avšak principál si ponechal veškeré nástroje pro výkon regulace. Tyto instituce nemohou už z principu fungovat.

Waterman a Meier (1998) považují přístup k informacím za klíčový prvek, který vztah agent-principála může zásadním způsobem determinovat. V zásadě rozlišují čtyři možné scénáře, podle úrovně přístupu k informacím, která může být buď nízká, nebo vysoká, a to jak u agenta, tak u principála. Tyto čtyři varianty se dvojnásobí zapojením dalšího prvku, kterým je případný střet/konsensus ohledně naplňování cílů, což můžeme vidět v tabulce 17.

Konfliktní vztah AP může mít čtyři podoby. V prvním případě mají agent i principál málo informací a dochází k ideologickým sporům ohledně cílů. Druhý případ, ve kterém agent má více informací než principál, je klasickým případem konceptu AP. Ve třetím případě mají agent i principál vysoké množství informací. V tomto důsledku se stává agent obyčejným aktérem jako principál. Ve čtvrtém případě má principál více informací než agent.

⁵⁹ Gary J. Miller (2005) poukazuje na to, že původní ekonomický model se skládal z šesti prvků (akce agenta, informační asymetrie, asymetrie preferencí, iniciativy principála, sdílené znalosti prostředí a ultimátního vyjednávání). Je však nutno podotknout, že pro aplikaci v oblasti politických věd nejsou využívány všechny tyto prvky, proto je možné hovořit o vícero modelech agent-principál (Miller 2005: 206).

Tento vztah je charakteristický pro rozvojové země, kde administrativní struktury slouží jako osobní personál politiků. (Waterman a Meier 1998: 188–190).

Tabulka 17: Konflikt v oblasti cílů

Konflikt v oblasti cílů		Informační úroveň agenta	
		Nízká	Vysoká
Informační úroveň principála	Vysoká	Systémy patronáže	Hájící koalice
	Nízká	Politika samolepek	Principál-agent

Zdroj: Waterman a Meier (1998), úprava autora.

Konsenzuální vztah agent-principál může mít také čtyři podoby, což můžeme vidět v tabulce 18. V prvním případě agent i principál nemají dostatek informací, ale sdílejí cíle. Tato situace nastává v řadě nefungujících *policy* (řízení v opilosti, vězeňský systém). Zatímco byrokracie (agent) v tomto případě ustupuje do pozadí, politik (principál) se snaží získat kladné body za řešení problému. V jiné situaci agent i principál sdílejí cíl a oba mají mnoho informací. Tento vztah se ustanovuje tam, kde trvá dlouhodobá spolupráce a přístup k informacím je nenáročný (např. výzkum v zemědělství). V tomto případě je vztah agenta a principála reciproční a symbiotický. Předposlední z případů nastává tehdy, když agent má méně informací než principál, přestože sdílejí stejný cíl. Tento případ je vzácný a vyskytuje se tam, kde agent nemá a ani nemůže mít (např. z důvodu utajení) kompletní informace, typicky například v oblasti armády nebo tajných služeb (Waterman a Meier 1998: 190–193).

Tabulka 18: Soulad v oblasti cílů

Soulad v oblasti cílů		Informační úroveň agenta	
		Nízká	Vysoká
Informační úroveň principála	Vysoká	Platónova republika	Subsystémy <i>policy</i>
	Nízká	Teokracie	„Bottom line“ (konečný součet)

Zdroj: Waterman a Meier (1998), úprava autora.

V poslední situaci má agent více informací než principál. Opět se jedná o klasický příklad konceptu, tentokrát však za podmínky sdílení představy o cílech. Jelikož se jedná o případ, který lze aplikovat i na vztah mezi Evropskou Komisí a ECHA, budeme se mu věnovat podrobněji. Tyto agentury mají většinou jasně definovaný mandát, za který jsou zodpovědné. Široká delegace pravomocí jim umožňuje širokou autonomii. Prakticky jsou ponechány samostatně tak dlouho, dokud se nevyskytne zásadní problém, který by vyžadoval

korekci. Principál však pravidelně vyžaduje podávání zpráv. Je však otázka, do jaké míry dochází mezi Komisí a ECHA ke sdílení cílů v rámci *policy*.

Les Metcalfe (1996) pro koordinaci *policy* používá stupnici o devíti bodech, která může být považována za diagnostický rámec pro porovnání koordinačních kapacit dvou subjektů (Metcalfe 1996: 60). Pokud vztah mezi ECHA a Komisí podrobíme této strukturované analýze, tak zjistíme, do jaké míry dochází ke sdílení *policy*.

Škála koordinace *policy*

1. Organizace vykonávají *policy* nezávisle v rámci své jurisdikce
 2. Výměna informací mezi organizacemi (komunikace)
 3. Konzultace mezi organizacemi (feedback)
 4. Vyhýbání se odchýlení v *policy* (jeden hlas)
 5. Hledání konsenzu v rámci *policy* (management konfliktů)
 6. Arbitráž konfliktů
 7. Stanovení společných parametrů
 8. Stanovení společných priorit
 9. Sjednocení strategie
-

Zdroj: Autor na základě Les Metcalfe (1994) International Policy Coordination and Public Management Reform. *International Review of Administrative Sciences*, roč. 60, č. 1, s. 271–289.

V zásadě můžeme tvrdit, že jakýkoliv nedostatek v rámci jurisdikce, komunikace nebo v konzultaci mezi dvěma organizacemi působícími na stejném poli nemusí vést pouze k nedorozumění a selhání koordinace, ale také může zcela narušit vyšší úroveň koordinace (Metcalfe 1996: 60). Podle Metcalfa by koordinace měla být stavěna postupně (Metcalfe 1996: 60). „Metcalfeho škála“ je užitečná pro prozkoumání míry koordinace mezi agentem a principálem. Můžeme předpokládat, že rámec pokročilé delegace pravomocí bude obsahovat tyto úrovně koordinace.

3.1.2. Motivační struktury

Aby došlo k minimalizování ztrát, je nutné, aby principál rozvinul kontrolní mechanismy (kterým se věnuje příští podkapitola) a motivační struktury – tedy systém sankcí (rozpočtové, personální, legislativní) respektive odměn (Mitnick 1973: 14–15). Tento systém by měl být součástí pravidel, které jsou pro fungování vztahu neméně důležité (Worhsam, Gatrell 2005: 367). Mezi kontrolními mechanismy a sankcemi by měla být nepřímá úměra:

čím více kontrolních mechanismů existuje, tím méně sankcí by mělo být aplikováno (Pollack 1997: 110).

V případě nežádoucího chování může principál uplatit sankce, které mohou nabývat řady podob od formálního napomenutí, personálních změn, finančního omezení až po přísnější kroky. Nejprísnejší sankcí je pravděpodobně revize mandátu agenta, omezení jeho pravomocí nebo dokonce i zrušení (Pollack 1997: 118). V případě regulačních agentur je vlastním zájmem zvýšení statusu agentury, usnadnění jejich pracovních podmínek a budoucí ocenění za vykonávanou práci. To může být kontraproduktivní, když subjekty regulované oblasti (průmyslu) budou požadovat po agentuře zmírnění regulace, která by byla více v jejich zájmu výměnou za lukrativní pracovní místa, jenž budou agentovi nabídnuta po ukončení jeho práce (Mitnick 1973: 18). Rovněž může docházet k soudním sporům, jelikož taková agentura ztratí status před veřejností, když nebude dostatečně hájit veřejný zájem (Mitnick 1973: 18).

Dalším důležitým prvkem ve vztahu mezi agentem a principálem je přístup agenta k financím. Ačkoliv i zde se většina studií týká firem na trhu, část této teorie můžeme aplikovat i na byrokratické struktury. Teorie závislosti zdrojů (Resource dependence theory) tvrdí, že manažeři jako agenti budou udržovat kontakty se stranami, které zprostředkovávají finance – principálové (Pfeffer, Slancik 1978, citován in White 2005).

Důležitost vztahu vychází ze závislosti firmy (agentury) na přístupu k financím, přičemž tato závislost se liší podle existenčního stádia, ve kterém se firma nachází (White 2005). Také platí, že s klesající legitimitou (s čímž ECHA v našem případě nemá problém) se snižuje možnost získat finanční prostředky. White (2005) při definování finanční závislosti mezi agentem (nová firma) a principálem (mateřská společnost) vychází z instituce vlastnictví (ownership). Přestože právně je ECHA nezávislou osobou, principálem je Komise, která poskytuje značnou část peněz na provoz ECHA a má vůči ECHA řadu pravomocí, které jsou podobné těm, které má mateřská společnost nad dceřinými společnostmi. Tato skutečnost usnadňuje přenesení teorie, tak jak ji prezentuje White (2005), na byrokratický vztah.

White (2005) rozvíjí rozdíl mezi koncentrovaným a sdíleným vlastnictvím, kdy manažeři (agent) upřednostňují vlastnictví sdílené, jelikož sdílení zvyšuje pravděpodobnost, že principálové budou mít menší zájem kontrolovat poskytované prostředky. Pokud budeme vztah mezi ECHA a evropskými institucemi chápat jako vztah mezi agentem a principály, můžeme předpokládat, že ECHA bude upřednostňovat financování z více zdrojů.

Ze vztahu mezi ECHA a Komisí v oblasti financí odpadá problém transparentnosti, kdy společnost na trhu musí být transparentní, aby získávala peníze (White 2005). Jinými slovy, netransparentnost s sebou nese investiční riziko, které v případě ECHA odpadá.

3. 1.3. Prvek kontroly

Prvek kontroly je v oblasti teorie jedním z nejvíce propracovaných, přičemž se výzkum zpravidla zaměřuje na dvě oblasti: Zaprvé, jak mohou nadřízení úředníci kontrolovat podřízené úředníky. A zadruhé, jak mohou politici, jako principálové kontrolovat své agentury. (Moe 1984: 758).

Pokud jde o odpověď na první otázku, Moe uvádí, že v soukromých společnostech bývá zvykem, že kontrolor v rámci hierarchického vztahu získává podíl (většinou finanční) na výkonu svých podřízených. Je tudíž motivován kontrolu provádět důkladně. Tato logika neplatí v případě agentur, které získávají finance z veřejných zdrojů. Zvýšený výkon agentury se na jejím příjmu nemusí projevit, čímž může opadnout její zájem „sloužit“ své klientele (Moe 1984:763). Moe tvrdí, že zaměstnanci agentur jsou také motivováni odměnami, jako je volný čas, naturálie nebo nové vybavení, přičemž je důležité, že zaměstnanci mají tyto odměny pouze tehdy, pokud výnosy z provozu agentury jsou větší než její náklady. Jinou motivací může být kariéerní postup (Moe 1984: 763). Zde koncept agent-principál naráží na širokou problematiku motivace, která je blízká managementu. Přestože prostředí agentur se v mnohém liší od soukromých společností (efektivita pracovníků, způsob jejich výběru, kontrola atd.) můžeme si položit otázku: Co je hlavní motivací ECHA vykonávat efektivní práci?

Druhá otázka zněla, jak mohou principálové (politici) kontrolovat své agentury (úředníky). Výkon demokratické veřejné správy je soustavou vztahů principál-agent. Volič je principál, politik jeho agent. Politik je naopak principálem úředníka, ten je jeho agentem. V případě organizací je možnost nepříznivého výběru⁶⁰ a morální hazard značně redukován, jelikož náplň organizací je vymezena institucionálními mantinely (Moe 1984: 766). Přesto je Moe skeptický ohledně efektivity kontroly úředníků. Předpokládá, že efektivnost nebude hlavním kritériem politické kontroly, jelikož efektivita není hlavní motivací politiků. Navíc politici se jen málo zajímají o to, co všechno agentury dělají, pokud v dané oblasti *policy* nemají své zájmy. S tím souvisí další problém, a to že politici nelpí na naplňování mandátu agentur, kterým je kolektivní vyjádření programu agentury. Může tak nastat faktický rozdíl mezi tím, co je od agentury vyžadováno a tím, co agentura ve skutečnosti dělá (Moe 1984: 766). Ta může využít svůj informační monopol pro posílení svých zájmů (navýšení rozpočtu,

⁶⁰ Nepříznivý výběr, negativní výběr nebo nežádoucí výběr jsou pojmy odkazující na anglický termín „adverse selection“. Při nepříznivém výběru dochází ke zneužití informací neznámých principálové ze strany agenta v jeho prospěch. Jedná se tedy o problém skrytých informací (Hlaváček, Hlaváček 2006).

zjednodušení práce atd.) tím, že díky své roli může představit konkrétní návrh, který prezentuje jako nezbytný pro své další fungování.

McCubbins a Tomas Schwartz (1987) představují dva typy kontrolních mechanismů, které jsou aplikovatelné téměř univerzálně. První typ je podobný „policejnímu dohledu“, který aktivně zapojí principála do kontroly agenta. Dohlíží na naplňování cílů a dodržování norem, přičemž může využívat celé řady prostředků, od pozorování a vyšetřování až po vyžadování periodických zpráv. Většinou se jedná o velice nákladné řešení (McCubbins, Schwartz 1987: 427) a mělo by se k němu přistupovat pouze tehdy, když zisky z monitorování budou vyšší než jeho náklady (Moe 1884: 751). Navíc přímý dohled většinou přiláká zájem veřejnosti a v případě, kdy je agentura potrestána, vzbudí to otázku o její kredibilitě (Majone 1999: 19). Druhým typem je kontrola pomocí „požárního hlásiče“, která nevyžaduje tak aktivní zapojení principála do procesu kontroly. Agent je v tomto případě pověřen výkonem agendy, která se dotýká třetích stran. Ty pak v případě nestandardního chování ze strany agenta dají principálovi podnět a principál se jím začne zabývat. Jedná se o levnější variantu, jelikož dochází k rozložení monitorovacích nákladů na třetí strany (McCubbins, Schwartz 1987: 427).

Kontrolním mechanismům se věnuje také Fabrizio Gilardi, který se zabývá hlavně rozdílem mezi americkou byrokracií a evropským systémem správy, kdy zásadní rozdíl vidí v míře nezávislosti agentur a ve svém článku analyzuje důležitost jednotlivých kontrolních mechanismů a jejich roli pro nezávislost agentur. Z osmi⁶¹ kontrolních mechanismů vyhodnotil jako relevantní čtyři, které se týkají nezávislých agentur. Jsou jimi dohled ve formě „požárního hlásiče“, administrativní procedury, legislativa a institucionální brzdy (Gilardi 2001: 15). Jeho mechanismy jsou velice specifické a jen těžko by se s nimi pracovalo ve vztahu mezi Evropskou komisí a ECHA.

Delegace pravomocí a kontrola jejich výkonu jsou neodmyslitelně spojeny. Kontrola je tedy podstatným prvkem vztahu agent a principál. Většina literatury rozlišuje dva typy kontrolních mechanismů: *ex ante* a *ex post* (Hofmann 2010: 319). Tom Delreux a Bart Kerremans navrhuji toto rozlišení rozšířit na typy *ex ante*, *ad locum* a *ex post*, přičemž kontroly typu *ad locum* nejsou prováděny před výkonem delegování pravomocí nebo po něm, ale v průběhu jejich výkonu (Delreux a Kerremans 2010: 361). Delreux a Kerremans považují prakticky kontrolu *ad locum* za nejdůležitější ze strany EU, jelikož nabízí možnost snížit možnosti nepřístojného chování jak na straně agenta, tak i principála, a to zejména

⁶¹ Jsou jimi dohled ve formě „policejních hlídek“, dohled ve formě „požárního hlásiče“, administrativní procedury, ustanovování do funkcí, rozpočet, organizace, legislativa a institucionální brzdy.

v situacích, kdy je přítomno více principálů (Delreaux a Kerremans 2010: 372–372). Obdobně Madalina Busuioc hovoří o neformální průběžné kontrole (Busuioc 2011: 605).

Esenciálním prvkem ve vztahu agent principál je delegace pravomocí, jelikož právě ta do značné míry rozhoduje o vymezení prostoru, ve kterém agent může manévrovat: vykonávat svěřené pravomoci a prosazovat svůj zájem. Z tohoto důvodu se následující kapitola zaměří na delegaci pravomocí a to přímo v kontextu institucí EU, kde představí typologii delegace, zhodnotí jednotlivé výhody a nevýhody a v poslední řadě představí omezení, která se na tuto delegaci vztahují.

3. 2. Delegace pravomocí

Delegace pravomocí je jedním z klíčových aspektů vztahů v rámci teoretického konceptu agent-principál (který byl představen v první kapitole) a rovněž ve vztahu mezi EK a agenturami. Z tohoto důvodu je nutné tento vztah prozkoumat. Nejprve jsou prozkoumány typy delegace, následně logika delegace a její omezení v kontextu EU.

3. 2. 1. Typy delegace pravomocí v EU

Delegace pravomocí je jedním z klíčových aspektů fungování celé EU, který stál rovněž u jejího vzniku. Podle Fabia Franchina (2007) můžeme hovořit o dvou typech delegace. Prvním typem je smluvní delegace (treaty delegation), kdy členské státy v rámci smluv delegují určité pravomoci na instituce EU. Tento vývoj probíhá více než padesát let a stále není ukončen, jak tomu nasvědčují další přípravy na revizi primárního práva. Je nutno podotknout, že delegace může probíhat také opačným směrem, z orgánů EU na členské státy.⁶² Druhým typem je delegace exekutivní (executive delegation), kdy Rada nebo Parlament svěří na základě sekundární legislativy pravomoci EK nebo agentuře (Franchino 2007: 14). Ačkoliv s dělením delegace na dva typy podle Fabia Franchina lze souhlasit, delegace zařazená pod druhý typ v sobě zahrnuje dva zcela odlišné systémy.

V prvním případě jde o delegaci mezi Radou (v některých případech parlamentem) a Evropskou komisí. Zde můžeme hovořit zejména o delegaci rozhodovacích pravomocí z Rady EU na Evropskou komisi, ať již z důvodu legislativní rychlosti, odbornosti a flexibility Evropské komise, nebo technické povahy delegované agendy. Příkladem oblastí,

⁶² To se může dít na základě primárního nebo sekundárního práva. Zajímavý je např. případ 23/75 Rey Soda v. Cassa Congruaglio Zuchero, kdy se Komise pokusila delegovat jí svěřené pravomoci na členský stát.

ve kterých často delegovala Rada pravomoci na Komisi je zemědělská politika a politika hospodářské soutěže (Arnulf a kol. 2006: 41).

Tyto pravomoci byly delegovány na Komisi za podmínky, že Komise pro své záměry získá souhlas řídicího výboru (Management Committee), ve kterém zasedali zástupci členských států. Vznikla tak soustava výborů, jejichž kompetence se lišily od čistě konzultativní funkce po funkci *de-facto* rozhodující (Bermann a kol. 1993: 61). Tento systém vešel ve známost pod pojmem *komitologie* a stal se později předmětem řady rozhodnutí Evropského soudního dvora⁶³ a také předmětem úpravy v rámci Jednotného evropského aktu a dalších revizí. Celý systém komitologie nabyl obřích rozměrů a byl kritizován pro svou netransparentnost. Např. pokud Komise vypracovala návrh na základě delegovaných legislativních pravomocí, nemusela přitom konzultovat Evropský parlament a činila tak pouze dobrovolně (Weatherill, Beaumont 1995: 113). Systém delegace pravomocí z Rady na Komisi podléhal minimální kontrole této instituce a představoval jeden ze zdrojů demokratického deficitu. Komitologie však není předmětem výzkumu této práce, a proto se dále budeme věnovat především druhému typu delegace (o aktuálním diskursu delegace např. Moravcsik 2005: 349–386; Mastenbroek, Venn 2008: 295–311).

Druhým typem delegace je delegování určitých pravomocí ze strany Evropské komise (na základě sekundárního práva, nejčastěji v podobě nařízení Rady a Evropského parlamentu) na externí orgán – agenturu. Jedná se z hlediska evropské integrace o poměrně mladý fenomén, který stále není ukončen, jak dokládá zřízení posledních několika agentur v oblasti fiskální a monetární integrace. Obdobně jako komitologie má i tento typ delegace určité přínosy a omezení.

3. 2. 2. Logika delegace

Řešení problémů v rámci moderního státu vyžaduje řadu rychlých rozhodnutí a jasně zaměřených řešení. Ne všechno však lze řešit skrze schvalování zákonů, které je jednak zdlouhavé a politicky nejisté. Zákonodárci (stejně jako schválená legislativa) nemohou předvídat veškeré situace a úskalí, ke kterým může dojít (Kassim a Menon 2002: 123). Jedním z řešení tak bylo oddělit určité pravomoci a delegovat jejich výkon na jiný orgán (Craig 2012: 140). O tom, že současný institucionální rámec může čelit podobným

⁶³ Například případ 25/70 Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel v. Köster, Berodt & Co., kterým se vyjasňuje role mezi Evropskou komisí a řídicím výborem v rozhodování o podobě návrhu judikoval, že se nejedná o narušení principu institucionální rovnováhy. Nebo případ 5/77 Tadeshi v. Denkavit, kde ESD rozhodl, že vytváření výborů paralyzuje Komisi (Bermann a kol. 1993: 62).

problémům jako moderní stát, není pochyb. Obecně lze předpokládat delegaci pravomocí tam, kde pravomoci mohou být vykonávány lépe ze strany instituce, na kterou byly delegovány (Genoud 2002: 120). Tento pohled na to, proč delegovat některé pravomoci, je však velice zjednodušující. Státy z počátku nerady delegovaly své pravomoci na nadnárodní úroveň (Peterson, Shacleton 2006: 343). Přesto brzy rozpoznaly, že delegace pravomocí na nadnárodní úroveň má řadu výhod. Jak již bylo zmíněno výše, je však nutné rozlišit mezi delegací smluvní a exekutivní, přestože některé výhody můžeme pozorovat u obou typů.

V případě smluvní delegace napsal přelomovou práci Mark A. Pollack (1997), který zasadil delegaci pravomocí do teorie racionální volby, jelikož se domnívá, že tato teorie vysvětluje institucionální rozhodnutí. Pollack vychází z práce Roberta Keohane (1984), který pojednává o logice funkcionálních vysvětlení. Podle Keohane je to očekávaný výsledný efekt, který vysvětluje příčinu aktu delegace (Keohane 1984: 80). Co je tímto očekávaným efektem?

Pollack odvozuje z teorií mezinárodních vztahů a výzkumu regulace v USA několik funkcionalistických důvodů, které jsou obecně platné a později byly rozpracovány různými autory:

- Zaprvé, státy delegující pravomoci na nadnárodní orgán mohou očekávat, že tento orgán bude hlídat dodržování jejich závazků. Orgán tak může hlídat jednotlivé aktéry a všem poskytovat informace o chování jiných aktérů, což snižuje transakční náklady na spolupráci (Kassim, Menon 2002: 123–124) a vede k externalitám v oblastech, jako je znečišťování životního prostředí (Thatcher 2006: 317–318).
- Zadruhé, nadnárodní orgán může vyřešit problém neúplných smluv (incomplete contracting), jelikož zbaví smluvní strany nejistoty a posílí jejich závazek (Thatcher 2006: 317–318).
- Zatřetí, nadnárodní orgán může vykonávat komplexní regulaci, kterou by delegující stát kapacitně nezvládnul. Navíc v případě delegace je možné vyzdvihnout nestrannost nadnárodní autority; např. v případě, že se regulace dotýká společností uvnitř státu, které mají tendence tlačit na národní vlády.
- Začtvrté, nadnárodní orgán může mít právo iniciovat za určitých podmínek legislativu. To může být výhodné ze dvou důvodů: v první řadě, zákonodárci získají informační přehled v oblasti, která může být technicky náročná a zadruhé, jejich politické stanovisko může být podpořeno expertními závěry (Pollack 1997: 103–104, Shapiro 2011: 113). Přináší to ještě jednu výhodu:

přenesení viny. Politici jednoduše mohou setřást díl odpovědnosti tvrzením, že přijetí dané agendy podmiňuje nadnárodní instituce a zbavit se tak nepříjemného rozhodnutí a zodpovědnosti. (Thatcher 2002: 111, Thatcher 2006: 317–318, Kassim a Menon 2002: 124). Fabrizio Gilardi (2002) jde ještě dále a zmiňuje možnost, že politici mohou přenést pravomoci na nezávislou agenturu za tím účelem, aby omezili svému politickému soupeři prostor a zajistili, že jejich organizační nastavení bude fungovat i po jejich odchodu z funkce (Gilardi 2002: 101).

Martin Shapiro hovoří o delegaci exekutivní, kdy zmiňuje tři argumenty ve prospěch této delegace: zaprvé, bruselská byrokracie nesla negativní konotace a pokud Komise chtěla rozšířit svůj personál, delegace jim poskytla výraznou kouřovou clonu. Počet úředníků v Bruselu se nezvýšil, avšak „evropských“ úředníků v různých městech EU přibylo. Agentury dovolují využít experty mimo normální byrokratické struktury (Craig 2011: 66, Shapiro 2011: 113). Komise navíc mohla reagovat na zvýšenou potřebu regulace a paralelně snižovat náklady (Majone 2002: 334).

Druhý argument je neofunkcionalistický: pokud došlo k zablokování prohlubováním integrace z politických důvodů, integrace mohla pokračovat skrytě skrze šíření malých agentur, které se zabývaly převážně technickou agendou (Shapiro 2011: 113). To souvisí také se třetím argumentem.

Třetím argumentem je očekávání odpolitizování agendy, kdy při rozhodování a interpretaci informací měly převážet vědecké argumenty specializovaných institucí (Shapiro 1997: 281–282). Nadnárodní agent tak může přijmout rozhodnutí rychleji než národní stát, kde se schvalování zpozdí politickými debatami (Pollack 2005: 142). Obdobně tento argument platí i na úrovni EU. Systém komitologie byl ovládán národními experty, kteří prosazovali především národní zájmy na úkor zájmů Společenství (Majone 2002: 330). Schvalování v Radě a Parlamentu je často v případech komplexní agendy doprovázeno politickými neshodami a delegace na expertní orgán může tento problém vyřešit (Buonanno, Nugent 2013: 98, Gilardi 2002: 101). Podle Majoneho budou mít národní regulační agentury větší snahu lépe fungovat, pokud se budou cítit jako součást sítě než jako součást nadnárodního byrokratického kolosu. Zároveň se budou za účelem udržení reputace snažit vyrovnat svým sesterským agenturám v jiných zemích (Majone 2002: 334).

Obdobně jako Shapiro pojímá delegaci Joerges (2002). Joerges chápe delegaci pravomocí a vznik evropských agentur jako čistě technickou odpověď na poptávku po sektorově specifické regulaci, která napravuje trh. Jde tedy do jisté míry o odpolitizování

agendy, kdy umístění pod dohled Komise (Chiti 2009: 1399), účast národních zástupců uvnitř správních struktur agentury, zakládající status v podobě směrnic nebo nařízení, stálý personál, organizační nezávislost, různá míra rozpočtové autonomie a přímé zapojení do mezinárodních sítí chrání tyto agentury před explicitně politickými procesy (Joerges 2002: 17).

Je však otázka, zda lze nalézt skutečně všechny důvody pro delegaci a zda lze nalézt jejich funkcionální obsah. Roger Scully (2006) zmiňuje dva problémy, které aplikace teorie přináší. Ačkoliv byla odkryta empirie, důvody delegace se velice těžce empiricky testují a za delegací mohou stát i jiné faktory, které ji zapříčinily. Kromě toho problém delegace nedokáže ve všech případech vysvětlit, proč k delegaci došlo. Jinými slovy, proč k delegaci došlo v jedné oblasti a v jiné ještě nikoliv. Silný argument ve prospěch delegace v sobě může obsahovat stejně silný protiargument (Scully 2006: 27). Mark Thatcher (2002) přidává nad rámec funkcionálních faktorů čtyři kontextuální faktory: politické učení (policy learning), politické vedení (political leadership), širší institucionální kontext a státní tradici a struktury v oblasti regulace (Thatcher 2002: 108). V rámci politického učení můžeme hovořit o efektu „sněhové koule“: Jakmile politici uvidí, že model delegace pravomocí je úspěšný v jedné oblasti, využijí stejný model pro delegaci v oblasti jiné (Thatcher 2002: 108). Tento jev můžeme pozorovat např. na vzniku francouzských a italských agentur, kdy zákonodárci byli inspirováni agenturami britskými (Giraudi 2002: 114) nebo také v případě evropských agentur, které se staly úspěšným modelem pro delegaci. Druhý aspekt zmíněný Thatcherem – politické vedení, je též přítomný v případě EU. Např. Majone (2002) tvrdí, že delegace pravomocí je výsledkem politické debaty o organizaci *polity*, spíše než o zlepšení politické a administrativní výkonnosti. Jedním z důvodů byla vzrůstající moc Evropského parlamentu a skutečnost, že se Evropská komise dostala pod politický tlak (Majone 2002: 319; 334). V jistém ohledu můžeme nalézt i další z aspektů, a to širší institucionální kontext. Např. Shapiro (2011) rovněž zmiňuje jiný pohled, kdy vznik agentur je dán do daleko širšího kontextu souvisejícího s rozpadem socialistické ideologie a jejích demokratických forem. Nové formy managementu vyzdvihovaly nezávislé řízení a stavěly se proti státní správě a staré byrokracii. Vznikl paradox, kdy nespokojenost se starou byrokracií vytvořila byrokracii novou (Shapiro 2011: 113).

Z funkčního hlediska má však delegace také několik nevýhod. První argument je funkční. Pokud je regulace prováděna v rámci EK, má to zejména tu výhodu, že příslušné DG může přímo vytvořit návrh sekundárního práva. Oponenti delegace také tvrdí, že v rámci Komise mají regulátoři vyšší autoritu, než v případě samostatných agentur. Třetím často zmiňovaným argumentem je to, že agentury nemají expertizu ve vyvažování rozdílných

zájmů a řešení hodnotových konfliktů (Majone 1999: 18). Na druhou stranu, jak sám Majone tvrdí, proces oddělení regulačních pravomocí Komise od exekutivních umožní Komisi soustředit se na svou úlohu v rámci institucionální struktury a pravomoci, které jí byly dány smlouvami (Majone 2002: 334).

3. 2. 3. Limity delegace v EU a Meroniho doktrína

V minulosti se dlouho mělo za to, že delegace je nepřípustná. Odstavec 4 (1) Smlouvy o zřízení Evropského společenství z 25. března 1957 uváděl, že „každý orgán jedná v mezích pravomocí svěřených mu touto smlouvou“. Delegaci si tak někteří komentátoři vykládali jako nemožnou a často argumentovali narušením principu institucionální rovnováhy (Griller, Orator 2007: 3). Tento princip platí dodnes; instituce nesmí rozrušit pravomoc institucionální rovnováhy tím, že svěřené pravomoci převede na jiný orgán (Lanaerts, Van Nuffel 2011: 638). Delegace pravomocí na jiný orgán je možná pouze za předpokladu, že delegace je právně možná a řádně vykonatelná, aniž by došlo k zásadnímu posunu v institucionální rovnováze. Důsledky delegace pravomocí jsou různé, v závislosti na tom, zda akt delegace zahrnuje jasně definované exekutivní pravomoci, které mohou být předmětem přísné kontroly nebo diskreční pravomoci, které ponechávají implementátorovi dostatečně velký prostor (Chalmers a kol. 2006: 439) Evropský právní řád zvolil stejnou cestu jako americké právo a vydal se cestou nedelegování diskrečních pravomocí na agentury (Schütze 2011: 673). Nabízí se otázka, kde jsou limity této delegace. Respektive, kde jsou hranice mezi exekutivními a diskrečními pravomocemi.

Vymezení limitů delegace spadá do 50. let, kdy Vysoký úřad ESÚO zřídil rozhodnutím 14/55 na základě belgického práva dvě agentury (*Office Commun des Consommateurs de Feraillea Caisse de Péréquation des Feraillesimporter*). Tyto agentury byly původně dobrovolným orgánem 22 důležitých ocelářských společností a jejich úkolem bylo spravovat vyrovnávací fond využívaný k subvencování dovozu kovového šrotu. Jelikož systém dobře nefungoval, Vysoký úřad později rozšířil závazek i na další ocelářské společnosti. Problémem bylo, že fond byl financován z poplatků, které platili spotřebitelé na základě spotřeby. Spotřebitel kovového šrotu z Itálie však odmítl agenturám nahlásit objem spotřeby. Agentury reagovaly tak, že spotřebu italského výrobce odhadly a stanovily poplatek na základě této odhadnuté částky. Proti tomuto postupu se italský spotřebitel ohradil, stejně tak jako proti celému systému delegace pravomocí. Evropský soudní dvůr následně rozhodnutí agentur

zrušil a vymezil základní systém fungování agentur (Případ 10/56 Meroni v. High Authority: 158–161). Tento rozsudek se stal základem tzv. Meroniho doktríny, která stojí na několika principech:

- Zaprvé, byla stanovena obecná zásada, že delegující orgán nemůže autoritě svěřit pravomoci odlišné od těch, které sám obdržel v rámci smluv. Tedy pravomoci jdoucí nad rámec primárního práva a orgánům výslovně svěřené. Platí tak zásada *Nemo plus iuristransfere (ad alium) repotest quam ipse habet*.
- Za druhé, Vysoký úřad má pravomoc povolit nebo sám od sebe provést finanční opatření podle článku 53 Smlouvy, za určených podmínek, které jsou předmětem dohledu, na instituce zřízené podle soukromého práva, užívající vlastní právní subjektivitu a vlastní pravomoci. Tato delegace však musí obsahovat jasně definované exekutivní pravomoci, které v celém svém rozsahu musí podléhat dohledu Vysokého úřadu.
- Za třetí, přenesení vrchnostenských pravomocí není v zásadě předpokládáno. Přenášející autorita musí přijmout výslovné rozhodnutí pro jejich přenos.
- Za čtvrté, Evropský soudní dvůr se vyjádřil také k rovnováze moci ukotvené v článku 4 Smlouvy. Delegace diskrečních pravomocí na jiné orgány, než které jsou zřízeny na základě Smlouvy, by snížilo účinnost záruk týkajících se rovnováhy moci (principu institucionální rovnováhy).
- Za páté, ESD konstatoval, že rozhodnutí č. 14/55 představuje skutečné přenesení pravomocí a rozhodl přezkoumat, zda tato delegace je v souladu s primárním právem. V této věci usoudil, že ve vyhrazování pravomoci stálým zástupcům Bruselských agentur učinit jakákoliv rozhodnutí, jež jsou předmětem Vysokého úřadu, Vysoký úřad nezachoval dostatečné pravomoci pro delegaci vyplývající z rozhodnutí č. 14/55, v mezích stanovených výše (Případ 10/56 Meroni v. High Authority: 170–175).

Rozhodnutí ESD v případě Meroni bylo později potvrzeno ještě v mnoha případech,⁶⁴ nicméně ESD doposud neaplikoval Meroniho doktrínu na agentury přímo a zdráhal se rozpracovat její aspekty (Griller, Orator 2007: 6). V případě 98/80 *Giuseppe Romano v Institut national d'assurance Malaze-invalidité* Evropský soudní dvůr judikoval, že legislativní pravomoci nesmí být delegovány na jiné orgány, než kterým byly smlouvami svěřeny (Případ 98/80: 1241), aniž by citoval dřívější rozhodnutí ve věci Meroni, což mohlo

⁶⁴ Např. Případ 18/62 *Barge vs. High Authority*, ECR. 1962, 565; Případ 30/65 *Macchiorlati Dalmas vs. High Authority*, ECR. 1966, 50; Případ C – 249/87 *Mulfinger vs. Commission*, ECR. 1989, 4127; Případ C – 301/02 *Tralli vs. ECD*, ECR. 2005, I – 4071; Případ T– 369/99 *Dir International*, ECR. 2000, I – 497.

být zapříčiněno tím, že na rozdíl od Komise delegujícím orgánem byla Rada a Parlament. Nešlo tedy o pravomoci exekutivní, ale legislativní (Griller, Orator 2007: 6, 9). V jiných případech však na rozsudek ve věci Meroni odkázal.⁶⁵ Vzhledem k poměrně omezené judikatuře není divu, že většina aspektů Meroniho doktríny byla rozpracována v akademických pracích, které jsou pro porozumění doktríny klíčové.

Pokud se budeme zabývat reflexí Meroniho doktríny na akademické úrovni, můžeme vyzorovat několik oblastí, na kterých se komentátoři shodnou: Meroniho doktrína byla přelomová v tom, že vytváří rámec delegace pravomocí na externí orgány. Mimo to se týká sub-delegace pravomocí, které původně byly svěřeny členskými státy Vysokému úřadu. Často je poukazováno na původ doktríny, která vznikla na základě sekundárního práva, mimo právo primární (Hatzopoulos 2012: 325). Je však také řada oblastí, na kterých se komentátoři neshodnou. Jde především o to, že přísná doktrína „antidelegace“ pravomocí již neodpovídá současné praxi (Everson a kol. 1999: 54) nebo judikatuře Evropského soudního dvora (Vos 2000: 10, Griller, Orator 2007: 8). Spory se vedou rovněž ohledně vlivu na princip institucionální rovnováhy (Vos 2005: 121). Kritika směřuje také k ESD, který je podezříván z toho, že by pravděpodobně nezabránil vzniku agentury, která již získala souhlas Parlamentu, Rady a Komise (Hatzopoulos 2012: 325). Rovněž existuje obava, že agentury mohou snadno spolupracovat ve prospěch těch, které regulují (Vos 2005: 121). Další obavou je ztráta legitimacy v důsledku institucionálního chaosu. Agentura jednoduše nemusí cítit odpovědnost, pokud bude do systému regulace zasahovat více subjektů. Obdobné pochybení může nastat v souvislosti s právní odpovědností nebo zapojením veřejnosti do systému kontroly delegovaných pravomocí (Vos 2005: 121).

Jednou z diskutovaných otázek je legitimita delegace. Delegace pravomocí se z funkcionalistického hlediska jen těžko slučuje s demokratickou legitimitou a často se stala předmětem kritiky poukazující na demokratický deficit (Pollack 1997: 107). Tento pohled je však značně zjednodušující. Delegace bude vždy obsahovat prvky demokratického deficitu, pokud delegujícím nebude lid, který bude zároveň vykonávat kontrolu. Pokud by však došlo k tak širokému zapojení lidu do delegace a kontroly pravomocí, došlo by k oslabení řady funkcionálních prvků: delegovaná agenda by se dostala pod přímý demokratický tlak, který by vedl k její politizaci.

⁶⁵ Případ C-154-155/04, The Queen, on the application of Alliance for Natural Health and Nutri-link Ltd v Secretary of State for Health, Případ C-301/02 P Tralli v ECB, T-369/94 a 85/95 DIR International Film Srl and others v Commission.

Je možné si klást otázku, jak delegaci pravomocí legitimizovat. Odpověď může nabídnout jeden z přístupů, který se zabývá výstupem agentury, na kterou byly delegovány určité pravomoci. Delegace je v tomto případě legitimní, pokud agentura svými výstupy dokáže naplnit potřeby občanů a řešit jejich problémy (Griller, Orator 2007: 10). Je zde zastoupen prvek správy věcí veřejných pro lid. To bylo často reflektováno již ve zřizovacích aktech agentur. Druhým z přístupů je legitimizace delegace pravomocí na základě vstupů. V demokratických státech se jednalo o legitimitu, která vzešla z lidu prostřednictvím voleb. V kontextu EU tuto legitimitu drží přímo volený Evropský parlament a případně Rada EU, kde zasedají zástupci s politickým mandátem. Legitimita Evropské komise vychází také z členských států (zřizovací smlouvy, nominace komisařů) a Evropského parlamentu (proces schvalování a odvolávání Komise).

V současnosti se delegace pravomocí řídí principem institucionální rovnováhy a limity stanovenými v Meroniho doktríně; není možné delegovat pravomoci, které obsahují široký rámec diskrece (uvážení). Na tento dlouhodobý vývoj reagovala i Lisabonská smlouva, která Meroniho doktrínu nepřímě převedla v rámci primárního práva do článku 290 Smlouvy o fungování EU. Úprava agentur v rámci Lisabonské smlouvy je však minimální a stále můžeme hovořit o velké propasti mezi zakotvením delegace pravomocí v rámci primárního práva a realitou existence desítek agentur (Hofmann 2009: 501).

Chamon (2010) poukazuje na rozdíly mezi současnou praxí a Meroniho doktrínou. Ta se týkala především delegace pravomocí na subjekty spadající pod soukromé právo, avšak dnešní agentury fungují v rámci sekundárního práva EU. Meroniho případ rozlišuje pouze orgány zřízené na základě smluv a orgány mimosmluvní, postavené na soukromém právu, což prakticky dělá Meroniho doktrínu neaplikovatelnou (Chamon 2010: 13). Místo toho Chamon navrhuje aplikaci kontextu jiného rozhodnutí v případě 98/80 „Romano“, který řeší delegaci pravomocí na základě sekundárního práva. Jelikož se však rozsudek staví restriktivněji, problém delegace na agentury to neřeší (Chamon 2011: 1074). Je zřejmé, že tvůrci smluv nemohli předpokládat rozvoj integrace a vznik agentur, stejně tak možnosti rozvoje správy a sekundárního práva. V této oblasti často bývá poukazováno na to, že nejdůležitějším prvkem rozhodnutí ve věci Meroni je zachování principu institucionální rovnováhy. Merijn Chamon také poukazuje na to, že nejde o doslovné čtení litery rozhodnutí ve věci Meroni (Chamon 2010: 15). V podobném duchu jednala i Evropská komise, která se koncem devadesátých let začala zabývat harmonizací principů pro fungování evropských agentur.

3. 3. Evropské agentury

ECHA je v konceptu agent-principál agentem. Následující dvě kapitoly blíže představí prostředí a identitu agentů, zaměří se na jejich vývoj a širší kontext. Následující kapitola je tak věnována představení Evropských agentur a kapitola navazující představení ECHA, kdy je srovnávána s agenturami podobnými (především EFSA a OHIM). Kapitoly tak přináší odpověď na osmou výzkumnou otázku (V8), jaké je postavení ECHA v kontextu evropských agentur.

Na národní úrovni můžeme spatřovat hlavní nárůst agentur v rámci regulatorního federalismu v USA, přesto v evropských zemích byly regulatorní agentury známé již před první světovou válkou (Majone 1995: 47). Jejich rozvoj, stejně jako v USA nastává v Evropě až po druhé světové válce. V pozdější době může být příkladem vznik *Bundeskartellamt* v Německu v roce 1957 nebo francouzské *Commission des opérations de bourse* v roce 1967 (Braun 2002: 94). Dnes jsou agentury nezbytným prvkem fungování každého moderního státu (Klíma 2011: 335) jelikož umožňují efektivně vykonávat některé funkce veřejného zájmu a nejinak je tomu v případě EU. Tam můžeme sledovat vývoj agentur ve třech obdobích. Někteří autoři tato období označují jako „vlny“ (Chiti 2009: 1396, Chamon 2010, Craig 2012: 145), jiní jako „generace“ (Andoura, Timmerman 2008: 1). Je však nutno podotknout, že tyto názvy jsou často přejímány a nekriticky zaměňovány, přičemž jak je již z názvu patrné, vlny odrážejí spíše časové hledisko vzniku, kdežto generace hledisko funkcionální. Řazení agentur z funkcionálního hlediska je poněkud obtížné a zmatenější, jak bude ukázáno později. Proto budeme dále hovořit o třech vlnách agentur.

První dvě agentury s relativně omezenými pravomocemi vznikly již v roce 1975 a jsou považovány za první vlnu (Craig, de Búrca 2003: 105). Tyto agentury měly pouze omezené, převážně informační funkce (Shapiro 2011: 112, Majone 2005: 274). Do této doby měla Komise zkušenost pouze s komitologií, která se stala odpovědí na problém delegace a výkonů pravomocí Rady. Evropská komise však měla poměrně omezené personální kapacity a časem se ukázalo, že nebude schopna vykonávat všechny svěřené úkoly sama (Schütze 2012: 126). V cestě stála také Meronihova doktrína, od které se čekalo, že zabráni delegaci diskrečních pravomocí. Důvod vzniku agentur se proto v kontextu Meronihovy doktríny jeví jako čistě technokratický. Na jedné straně potřebovala Komise rozšířit personál a expertní znalosti, na straně druhé si musela podržet kontrolu nad danou agendou. Vznik evropských agentur je tak odpovědí na potřebu delegace pravomocí ze strany Komise.

V rámci druhé vlny tak mohlo v 90. letech vzniknout deset dalších agentur. (Craig, de Búrca 2003: 105). Agentury začaly Komisi pomáhat svými názory, analýzami a zprávami v přípravě potřebné legislativy a pomáhat jí také v oblasti dohledu nad dodržováním práva, popřípadě ve spravování technicky náročné oblasti (Szapiro 2005: 10, Chiti 2013: 109). Je nutno podotknout, že v 90. letech celková situace přála vzniku evropských agentur, jelikož evropská integrace vstoupila do nových oblastí, které vyžadovaly regulaci. Zároveň probíhala debata o „deficitu managementu“. Řešit tento deficit přímo pomocí směrnic a nařízení se ukázalo jako neefektivní a tak Evropská komise zvolila přístup decentralizace. Tento flexibilní přístup dobře zapadal do oblastí jako ekonomika, sociální záležitosti a životní prostředí (Metcalf 1996:54). Rozrůstající se vliv Evropské komise do nových oblastí a politik nevyhnutelně vedl k procesu institucionální inovace, kdy se staré instituce přizpůsobily novým úkolům a vytvořily se nové organizace, které v konečném důsledku vytvořily také nové vztahy mezi byrokratickými tělesy (Metcalf 1996:54).

Obdobně můžeme hovořit o třetí vlně vzniku agentur, která se uskutečnila v prvním desetiletí nového století. Příčinou třetí vlny byly také politické události. Po té, co 15. března 1999 odešel Santer, se EK náhle ocitla v defenzivním postavení (Nugent 2001: 56), které přálo jejímu formálnímu oslabení a delegaci části jejich pravomocí na expertní orgány (Galmers 2006: 99). Komise se další delegaci nebránila a řada jejích členů další delegaci vehementně prosazovala: „*Pro ambiciózní technokraty, pracující v různých servisech Komise a dlouhou kariérou před nimi, byly evropské agentury příslibem bezpečného přístupu pro jejich expertizu a uznání, bez ztráty privilegií mezinárodních funkcionářů.*“ (Majone 2002: 330). Můžeme souhlasit s názorem, že vznik evropských agentur lze považovat za důsledek akceptování pluralitnějšího pojetí integrace ze strany Evropské komise (Harlow 2011: 463), ať již byl tento posun způsoben politickými tlaky nebo funkcionálními výhodami delegace.

Přístup Evropské komise ke vzniku a fungování agentur se postupně měnil. Ellen Vos (2000) poukazuje na vysokou důležitost informací, které agentury vytváří, jelikož tyto informace jsou využívány jako základ pro regulatorní rozhodování v rámci Společenství (Vos 2000: 16). Platí to zvláště v technických oblastech, jako jsou zdraví, bezpečnost a životní prostředí. Právě práce s informacemi zaznamenala v 90. letech přelom, který vedl ke změně přístupu Komise. Komise z počátku vítala, že agentury poskytují expertní stanoviska, jelikož z velké části usnadňovaly práci Komise. Situace vedla brzy k tomu, že Komise brzy začala tato stanoviska nekriticky přijímat. Situace vedla tak daleko, že komisaři pouze schvalovali technické zprávy agentur, aniž by jim hlouběji rozuměli (Harlow 2011: 459). V případě München Universität (C-269/90) dokonce Evropský soudní dvůr poznamenává, že Komise

neměla jiný zdroj informací a nařídil Komisi získávat informace od kvalifikovaných poradců.⁶⁶ Komise uznala omezenost svého přístupu a na počátku 90. let se stala aktivnější v přístupu k informacím, které přicházely z agentur a v rámci jednotlivých DG začaly vznikat oddělení (units) specializované na vztah s danou agenturou. Obecně tak přetrvával se spolupráce s agenturami pozitivní dojem, což zle vyčíst například z Bílé knihy o evropské správě, kterou EK vydala v roce 2000.

Zde komise argumentuje proti komitologii a prosazuje vznik nezávislých agentur, přičemž nezávislost je brána jako klíčový prvek pro fungování celého systému (European Commission 2001c: 24). V tomto dokumentu se dočteme, že Evropská komise usiluje o přenesení některých nediskrétních funkcí a programů, které měly být řízeny novými formami výkonných agentur, aby se Komise mohla věnovat svým klíčovým aktivitám (European Commission 2001c: 24). K tomuto přístupu není možné přistupovat nekriticky, jelikož působí dojmem, že se Komise snaží „zbavit“ technické agendy a ponechat si významné politické oblasti.

Např. Michelle Everson (2001) tvrdí, že na jednu stranu Komise usiluje o vytvoření nezávislých agentur, na stranu druhou se zdráhá přenést diskreční pravomoci (Everson 2001). Bílá kniha je v tomto ohledu skutečně poněkud skoupá, jelikož pouze uznává existenci agentur, hovoří o vhodnosti agentur pro regulaci určitých sektorových oblastí a na závěr zmiňuje čtyři kritéria pro vznik regulačních agentur, přičemž je zmíněn závazek vytvořit nový systém kontroly a stanovit operační rámec pro jejich činnost (European Commission 2001c: 25). Bílá kniha tedy žádné přelomové informace nepřináší.

Přes nedostatečný právní rámec v roce 2002 na návrh Komise schválil summit v Laekenu vznik dalších tří agentur (EFA, EASA a EMSA), z nichž EASA má poměrně silné regulační pravomoci a její procedury dovolují účast řady nevládních aktérů. Podle Shapira (2011) se jedná o důkaz posunu ve vnímání agentur ze strany Evropské komise z informativních k více regulačním modelům. Obdobně silné postavení v rámci regulatorních agentur má EMEA, jejíž akty jsou po předložení Komisi neprodleně podstoupeny komitologii, která je bezvýhradně schválí (Shapiro 2011: 112). Není náhoda, že tento vstřícný postoj Komise ve prospěch silných regulačních agentur spadá do období, kdy Evropa čelila množícím se případům výskytu BSE. Komise reagovala vytvořením silného Generálního ředitelství pro zdraví a ochranu spotřebitele (DG SANCO). Rovněž rostly hlasy pro oddělení analýzy rizik a její převedení pod specializované orgány (Fleischer 2005: 9). Je tedy těžké

⁶⁶ Ustanovení ESD bylo také klíčové pro zavedení principu předběžné opatrnosti (precautionary principle) v environmentálních otázkách, který byl posléze ukotven i v rámci primárního práva.

hodnotit, zda vznik těchto agentur je zapříčiněn odhodláním komise delegovat své pravomoci, jak tvrdila v Bílé knize nebo jsou spíše ovlivněny funkcionální nutností, která našla své další opodstatnění v mezinárodní situaci.

Problematika evropských agentur byla rozpracována v dokumentu s názvem „Operační rámec pro evropské regulační agentury“, který byl vydán v prosinci 2002. Zde Komise uvádí, že v rámci právního systému EU existují decentralizované organizace, které spadají pod obecný pojem evropské agentury (European Commission 2002b: 2). Sdělení rovněž zmiňuje tři společné znaky, které tyto agentury mají: (1) byly vytvořeny na základě nařízení, aby vykonávaly úkoly jasně definované zakládajícími akty, (2) všechny mají právní subjektivitu a (3) určitou míru organizační a finanční autonomie (European Commission 2002b: 2). Jak bude ukázáno níže, i v těchto třech znacích bychom našli řadu rozdílů. Skutečně jediným společným znakem se jeví to, že administrativní agentury jsou umístěny mimo organizační struktury delegujícího subjektu a jsou tak mimo běžný exekutivní řetěz řízení (Shapiro 2011: 111).

Význam operačního rámce spočívá v tom, že zde můžeme vyzorovat určitý posun. Evropská komise uznala agentury, jejichž výkon pravomocí šel nad rámec výkonu technických pravomocí. V té době existovaly tři velice nezávislé agentury v oblasti vnitřního trhu a některé měly dokonce zajišťovat fungování a tvorbu sítí. Evropská agentura pro bezpečnost potravin, která byla oficiálně určena pro poskytování technických a vědeckých informací, měla nově pravomoc spolupracovat s kompetentními autoritami v členských státech. (Harlow 2011: 461).

Kromě těchto bodů však nejsou zmíněny další konkrétní vymezení ohledně struktury nebo fungování agentur. Řada problémů nebyla dořešena; např. dosud neexistuje žádná oficiální definice toho, co je evropská agentura (Vos 2005: 122, Chamon 2010: 2). Ve smlouvách rovněž nenalezneme žádný právní základ pro jejich vznik, který je předmětem sekundární legislativy, často vydané na základě článku 308 (bývalý článek 235) a agentury jsou dodnes vytvářeny na základě sekundárního práva (Schütze 2012: 126). Původně (až na výjimky EEA) byly agentury první a druhé vlny založeny na základě článku 352 TFEU. Od této praxe však Komise upustila, jelikož převážil názor, že právní základ by měl být odvozen z konkrétního článku, který obsahuje specifický právní základ pro danou oblast politiky a že článek 251 by měl být používán pouze pro specifické akce (Craig 2012: 147). V tomto neřeší nic ani Lisabonská smlouva, která se agenturám věnuje jen v omezené míře (článek 9 a 15 TEU a článek 263 TFEU). Tato skutečnost údajně naráží na přání některých lidí z Evropské

komise, kteří by rádi agentury posunuli za Meroniho doktrínu a zřetelně vytvořili regulační agentury (Craig 2012: 155).

Obdobně jako na Bílou knihu je možné k Operačnímu rámci přistupovat kritiky. Komise ve svém rámci např. zmiňuje, že agentury se liší ve své vnitřní struktuře, vztahy s ostatními institucemi, svou odpovědností a pravomocemi (European Commission 2002b: 2). To je zcela logické, jelikož agentury byly vytvářeny v různých oblastech činnosti za různým účelem a v různém čase. Pokud jde o rozlišení, Komise identifikovala pouze dva typy agentur: agentury exekutivní a regulační. Zatímco exekutivní agentury jsou zodpovědné čistě za manažerské úkoly (asistují EK v implementaci finančních programů Společenství), regulační agentury jsou aktivně zapojeny do výkonu regulace a očekává se od nich přijímání instrumentů, které budou regulovat určitou oblast (European Commission 2002b: 3). Merijn Chamon (2010: 5) poukazuje na určitou zmatečnost dělení agentur, ke které přispívá samotná EK. Ta kromě dvou výše zmíněných typů rozdělila druhý typ na agentury s rozhodovacími pravomocemi a exekutivní agentury (European Commission 2002b: 8, Cornway 2011: 322).

Sdělení EK, které stanovuje rámec pro fungování agentur, se zmiňuje také o výkonu pravomocí. Pokud jde o výkon rozhodovacích pravomocí, agentury mohou být oprávněny přijímat vlastní rozhodnutí ve velmi specifické oblasti komunitárního práva, nesmí však přijímat legislativní opatření obecné povahy, ačkoliv jejich rozhodovací praxe může vyústit v kodifikaci určitých standardů. V tomto ohledu lze agentury rozdělit na ty, které svým rozhodnutím mohou ukládat závazky třetím stranám a ty, které nemají nezávislou pravomoc přijímat tyto závazky, ačkoliv vykonávají jiné regulatorní činnosti spočívající např. v koordinaci a organizaci různých aktivit (European Commission 2002b: 8). Pokud jde o oblast možné intervence, liší se v závislosti na povaze dané problematiky, kterou agentura spravuje. Zásahy agentury jsou vítány v technických oblastech, kde Komise postrádá informace. V tomto ohledu však existuje také omezení; agentury mohou intervenovat pouze v oblastech, kde převažuje jednotný veřejný zájem a kde agentura nemá možnost rozhodovat o střetu veřejných zájmů, vykonávat politická rozhodnutí nebo komplexní ekonomická rozhodnutí (European Commission 2002b: 8).

Kromě těchto vymezení se EK pokoušela zvýšit svůj vliv nad agenturami, a to na úkor dalších orgánů a členských států (Craig 2012: 162), kdy usilovala o snížení počtu členů správních rad. EK prosazovala počet 15 členů, z nichž šest zástupců navrhne EK, šest zástupců národních exekutiv navrhne Rada a tři zástupce bez hlasovacího práva navrhnou zájmové skupiny (European Commission 2002b: 9). Komise argumentovala tím, že malé

správní rady umožňují agenturám fungovat efektivněji. Skutečnost, že by nebyly zastoupeny všechny státy, se mnoha odborníkům (Vos 2005: 123) zdála být překážkou pro schválení ze strany Rady. Podobného kompromisu se podařilo dosáhnout jen v případě správní rady EFSA a to na základě příznivých okolností, jelikož k tomuto rozhodnutí dopomohla celková krize důvěry v systém regulace EU v době, kdy byly formulovány správní mechanismy agentury (Vos 2005: 123).

Tento záměr Komise měl však své praktické opodstatnění. V souvislosti s rozšířením bylo nutné brát ohled na velikost správních rad. Ústavní smlouva navrhovala systém rotace národních zástupců, kdy ve správních radách měly být reprezentovány 2/3 států, a to podle geografického a demografického klíče. Rovněž je možné si všimnout, že v navrhovaném systému nejmenuje své zástupce Evropský parlament. Komise argumentovala tím, že Evropský parlament dohlíží na fungování agentury a neměl by s ní být personálně svázán (European Commission 2002b: 9). V minulosti bylo běžné, že v řídicích orgánech zasedali dva až tři zástupci z každého členského státu, jeden až tři zástupci Komise a jeden nebo dva zástupci z Evropského Parlamentu (Craig 2012: 163). Komise tento svůj návrh, proti vůli Evropského parlamentu a Rady, neprosadila.

Dělení agentur je problematickou záležitostí a Bílá kniha ani Operační rámec vyřešení nepřináší, jelikož můžeme pozorovat značnou asymetrii v rozhodovacích pravomocích agentur (Andoura, Timmerman 2008: 12). Dělení tak probíhá na ose mezi obecností a specifičností (Craig 2012: 148), z čehož pramení zásadní problém. Pokud klasifikační rámec nastavíme příliš obecně, budou do něj spadat typově různé agentury, které však mají řadu drobných odlišností. Pokud však rámec nastavíme příliš specificky, je vysoce pravděpodobné, že několik agentur do něj nebude zapadat, právě kvůli svým specifickým. Jak tedy udělat v dělení agentur určitý systém?

Známé je dělení podle činnosti agentur od poskytování informací po výkon delegované činnosti nebo dělení na základě míry rozhodovacích pravomocí (Everson a kol. 1999: 69). Craig (Craig 2012: 149–53) dělí agentury na regulační, agentury s rozhodujícími pravomocemi (decision-making), kvazi-regulační a informační/koordinační.

Pokud jde o agentury regulační, podle Craiga žádnou čistě regulační agenturu nenajdeme (Craig 2012: 150), jelikož ty mají diskreční pravomoci. Tyto agentury nalezneme v USA, kde regulační agentury mohou svými rozhodnutími a zákonnými normami vytvářet konkrétní část *policy*. To však v EU neplatí, jelikož delegace diskrečních pravomocí je předmětem omezení Meronihovo doktrínou.

Do druhé kategorie řadí Craig agentury, které mají rozhodující pravomoci přijímat individuální rozhodnutí, která jsou závazná vůči třetím stranám. Řadí mezi ně např. Evropský úřad pro harmonizaci vnitřního trhu (OHIM), Odrůdový úřad Společenství (CPVO), Evropskou agenturu pro bezpečnost letectví (EASA), Evropský orgán pro cenné papíry a trhy (ESMA) nebo Evropský orgán pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění (EIOPA). Jejich rozhodující pravomoc je ospravedlnitelná tím, že jednají ve veřejném zájmu a výkon jejich pravomocí nerozhoduje o rozdílných otázkách veřejného zájmu (Craig 2012: 150, Schütze 2012: 235). Zde bychom měli zařadit také ECHA, která má rozhodovací pravomoc vůči třetím stranám, kterou uskutečňuje ve veřejném zájmu.

Třetí kategorie se dle Craiga vyznačuje kvazi-regulační funkcí, kterou autor spíše přirovnává k „moci silného doporučení“ (Craig 2012: 150). Řadí do ní např. Evropskou agenturu pro bezpečnost letectví (EASA), která může přijímat individuální rozhodnutí vůči určitým subjektům, může však také skrze komunikační kanály navrhnout Komisi vydat akt sekundárního práva, do kterého Komise pravděpodobně nebude zasahovat. Dále zde řadí Evropskou agenturu pro léčiva (EMA), Evropský úřad pro bezpečnost potravin (EFSA) a Evropskou agenturu pro námořní bezpečnost (EMSA) a nově také Evropský orgán pro bankovnínictví EBA. EBA byla vytvořena, aby činila individuální rozhodnutí a zabránila krizi v bankovním sektoru. Craig poukazuje na to, že ustanovující nařízení výslovně uvádí, že pokud EBA podá komisi návrh legislativního aktu a EK jej může doplnit nebo pozměnit pouze za velmi omezených a výjimečných okolností. To je dáno vysokou odborností EBA (Craig 2012: 151). Komise tak má velmi omezené možnosti a prakticky může vydat svůj návrh pouze v případě, že EBA nepodá svůj návrh do vypršení časové lhůty a i tak musí EK vysvětlit, z jakých důvodů se od návrhů EBA odchýlila.

Do čtvrté kategorie spadají agentury, které mají spíše poradní funkci, jako jsou Evropská agentura pro životní prostředí (EEA), Evropská agentura pro zdraví a bezpečnost práce (OSHA), Evropská agentura pro bezpečnost sítí a informací (ENISA) nebo Evropská jednotka pro soudní spolupráci (Eurojust). Je však nutno podotknout, že poskytování informací je součástí činností každé agentury (Ghalmers 2006: 99).

Jediným společným pravidlem je snad to, že agentury nemají přímý přístup do legislativního procesu. Pokud je to nutné, děje se tak prostřednictvím Komise, která je o potřebách agentur detailně informována. Je však řada dalších pravomocí, které se přímo netýkají informací nebo rozhodování a které mohou do značné míry ovlivnit postavení agentury. Např. některé agentury byly vytvořeny proto, aby implementovaly určité režimy. To je případ Agentury pro harmonizaci vnitřního trhu, která má pravomoc registrovat obchodní

značky společenství. Obdobné pravomoci mají Agentury pro hodnocení léčiv nebo Agentura pro odrůdy (Craig, de Búrca 2003: 106). Šest agentur má také operační pravomoci. Agentura pro ostrahu hranic Frontex, Evropský policejní úřad a Evropská jednotka pro soudní spolupráci Europol. Ten může dokonce uzavírat smlouvy s třetími státy a Agentura pro bezpečnost v námořní přepravě a Agentura pro kontrolu rybníctví může provádět kontroly dodržování legislativy, podávat nové legislativní návrhy a provádět inspekce (Shapiro 2011: 115). Nejvíce pravomocí má pravděpodobně již zmíněná Evropská agentura pro kontrolu potravin, které vyplývají z jejího jedinečného postavení. Evropská komise sice není vázaná vědeckými názory ohledně bezpečnosti potravin, avšak musí EFSA v řadě situací konzultovat a pokud se odchýlí od jejího názoru, musí to řádně zdůvodnit (Ghalmers 2006: 100). Ellen Vos (2000) poukazuje na vysokou důležitost informací, které agentury vytváří, jelikož tyto informace jsou využívány jako základ pro regulační rozhodování v rámci Společenství (Vos 2000: 16). To platí zvláště v oblastech jako je zdraví, bezpečnost a životní prostředí. Většina agentur nemá explicitní pravomoc uzavírat mezinárodní smlouvy, nicméně jejich pravomoci v této oblasti se liší v závislosti na znění zřizovacích aktů. Zatímco některé agentury musí požádat o schválení takového kroku Radu a EK, u jiných stačí počkat na názor (opinion) Evropské komise. U některých agentur není uvedeno, zda jsou oprávněny uzavírat mezinárodní smlouvy. Tato skutečnost tak otevírá těmto agenturám prostor pro budoucí spolupráci s třetími subjekty (Ott, Vos a Coman-Kund 2013: 20).

V tomto ohledu je zařazení ECHA složité, jelikož ta má rozhodovací pravomoc vůči třetím stranám, avšak podílí se také na tvorbě pravidel regulace a implementaci režimu chemické regulace. Narážíme zde tedy na problém jednotlivých kategorií, které spíše působí jako jakýsi ideální typ, avšak v praxi je každá agentura subjektem *sui genesis*, spadající různou měrou do různých kategorií. Jinými slovy, nelze striktně vymezit hranici např. mezi regulační a kvazi regulační agenturou.

Ačkoliv se evropské agentury liší, v zásadě sdílí některé hlavní instituce. Z těch jsou klíčové dvě: správní rada (management board) a výkonný ředitel (president). Kromě toho ještě v některých agenturách působí sekretariát, poradní výbory, odvolací senát, různé pracovní skupiny atd. v závislosti na činnosti agentury. Správní rady jsou tvořeny ze zástupců států a někdy také zástupců relevantních organizací, zástupců komise nebo Evropského parlamentu (Craig, de Búrca 2003: 106). Správní rada zodpovídá za rozpočet, personální záležitosti a jmenování výkonných ředitelů a chod agentury. Zástupci členských států, Komise nebo Evropského parlamentu tak mohou mít skrze své zástupce agentury pod dohledem (Vos 2005: 123). Je však nutno podotknout, že složení správních rad bývá různé. Evropská komise

stanovila pouze základní principy, které by měly správní rady reflektovat. Zaprvé, složení správní rady by mělo odrážet postavení agentury s ohledem na rozdělení pravomocí mezi exekutivou na úrovni Společenství a národní úrovni. Zadruhé, v každé správní radě by měl být omezený počet členů a zatřetí, měly by být zahrnuty také zájmové strany (Andoura, Timmerman 2008: 24).

Druhou společnou institucí agentur je výkonný ředitel. Výkonný ředitel agentury by měl být zcela nezávislý. To může být přeloženo jako zákaz vyhledávat nebo přijímat instrukce od jakékoliv vlády nebo jiného tělesa (Schütze 2012: 128). Pokud pomíneme náplň práce ředitele, která je ve všech agenturách obdobná, sdělení Komise (operační rámec) zmiňuje, že procedura jmenování a odvolávání ředitele se má lišit v závislosti na typu agentury. V případě exekutivních agentur by ředitel měl být jmenován správní radou ze seznamu kandidátů, který navrhuje Komise. Pokud jde o agendy s pravomocí rozhodování, má jmenování či odvolávání provádět Komise na základě seznamu kandidátů, který připraví správní rada. Zpravidla platí, že výběr ředitele je intenzivněji diskutován u agentur příslušných pro bývalý druhý a třetí pilíř (Craig 2012: 164).

Společným rysem agentur je také jejich odpovědnost za vykonávané funkce. Zvláště Regulace vykonávaná ze strany EU a jejích agentur může být od počátku považována za problematickou. Zatímco posilování čtyř svobod a liberalizace trhů má ve smlouvách svou oporu, regulace tuto přímou oporu nemá a musí být ospravedlňována, což vytváří nároky na její legitimitu, zodpovědnost a kontrolu (Hatje 2009: 622). Z tohoto důvodu agentury kladou silný důraz na transparentnost. V případě agentur je transparentnost různá, jelikož agentury spravují rozdílnou agendu, a proto mají rozdílnou funkci a postupy (Vos 2000: 11).

Odpovědnost agentur v oblasti výkonu pravomocí můžeme rozdělit na politickou, finanční nebo také právní. Politickou kontrolu vykonává jak Evropská komise, tak Evropský parlament nebo Rada ministrů. Jelikož se jedná o specializované instituce, expertní agentury jsou spíše odpovědné epistemické komunitě, než členským státům nebo přímo občanům (Shapiro 2011: 117).

Další oblastí je kontrola právní, ta by měla zaručit, že regulační agentury respektují principy institucionálního systému. Právní přezkum zpravidla provádí Evropský soudní dvůr. Jak již bylo zmíněno, některé agentury (OHIM, EASA nebo ECHA) přijímají rozhodnutí vůči třetím stranám a mají detailně stanovený postup, jakým způsobem se mohou třetí strany odvolat vůči jejich rozhodnutí. Je však stanoveno, že v případě agentur, které mají rozhodovací pravomoci, by měly třetí strany mít možnost uplatnit dovolání k specializovaným soudům, nebo požádat o přezkum rozhodnutí ze strany agentury (European Commission

2002: 14). Některé agentury tak mají specializované senáty, které jsou součástí jejich struktury. Stále však platí, že agentura je subjekt právního přezkumu a podle principů stanovených v judikátu *Les Verts* musí být správní přezkum dostupný proti všem aktům, jež mají právní důsledky. Lisabonská smlouva v článku 263 (1) jasně stanovuje, že Evropský soudní dvůr může rozhodovat o legalitě aktů vydaných agenturami. Druhou právní institucí, která přispívá k právnímu dohledu, je Evropský ombudsman. Agentura je podle článku 195 Smlouvy o ES součástí administrativního dohledu Evropského ombudsmana.

Z hlediska financí je agentura podrobena kontrole ze strany Evropská komise, která na agenturu dohlíží, provádí vnitřní audit, má přehled o činnosti agentury a může ovlivnit její fungování (Shapiro 2011: 117). Většina agentur je financována z rozpočtu Společenství, který spadá pod Evropskou komisi. Jen dvě agentury mají prostředky z vlastní činnosti. Částečně se jedná o ECHA, ve větší míře pak o OHIM, který vybírá poplatky za patenty, které jsou přes něj registrovány. Tato finanční nezávislost se stala v minulosti předmětem sporů s Evropskou komisí, kdy se OHIM ostře ohradil proti návrhu odevzdat přebytek hospodaření zpět do společného rozpočtu. (Vos 2000: 13). Kromě toho na hospodaření dohlíží vnější finanční orgány jako Účetní dvůr a případně i Evropský úřad pro boj proti podvodům (European Commission 2002b: 14). Obecně platí, že čím je agenda techničtější, tím více se agentura podílí na svém hodnocení. V některých případech jsou vyžadovány roční zprávy, u jiných agentur je běžné, že si Rada a Parlament mohou předvolat ředitele (Craig 2012: 162).

Tato kapitola představila obecný rámec agentur a nastínila v některých případech, jakým způsobem do něj zapadá ECHA. Zařazení ECHA je komplikované, z důvodu jejich pravomocí a nejasnému koncepčnímu rámci, který je velkým oříškem jak pro samotnou Evropskou komisi, tak pro akademickou debatu. Abychom mohli odpovědět na otázku, jaké postavení má ECHA v kontextu evropských agentur, je nutné činnost a orgány ECHA dále přiblížit a to nejlépe ve srovnání s agenturami podobnými.

3. 4. Evropská agentura pro chemické látky

Tato kapitola se věnuje představení Evropské agentury pro chemické látky. Jak je z předchozí kapitoly patrné, agentury svým složením nebo pravomocemi nespádají pod jednotný model institucionálního uspořádání. Z tohoto důvodu je ECHA vymezena vůči dalším dvěma agenturám, které také působí v regulatorní oblasti. Jedná se o Evropský úřad pro harmonizaci vnitřního trhu (OHIM) a Evropskou agenturu pro bezpečnost potravin

(EFSA).⁶⁷ Stejně jako ECHA OHIM představuje agenturu, která může přijímat rozhodnutí vůči třetím stranám (Chiti 2009: 1404) a rovněž zde existuje odvolací řízení. Tím však podobnost nekončí. Stejně jako ECHA není OHIM zcela závislý na finančních prostředcích ze strany Evropské komise a požívá tak vyšší autonomie než jiné agentury. EFSA byla zvolena z důvodu podobnosti agendy chemických látek a potravin. V obou případech se jedná o agendu, kde je klíčovým prvkem ochrana lidského zdraví. Přestože je EFSA řazena především mezi agentury, které mají poskytovat vědeckou a poradní činnost, některé mechanismy fungování jsou podobné jako u managementu chemických látek.

Cílem této kapitoly je představit základní mechanismy fungování agentury, které jsou posléze podrobněji rozebírány v kontextu aplikace Meroniho doktríny i konceptu agent-principál.

3. 4. 1. Vznik agentury

Evropská agentura pro chemické látky (ECHA) vznikla na základě článku 75 REACH. V rámci nařízení je agentuře věnována Hlava X, kde je vymezeno složení agentury, její úkoly, některé procedurální záležitosti, finanční záležitosti a její odpovědnost. ECHA byla zřízena pro účely řízení a v určitých případech provádění technických, vědeckých a správních aspektů nařízení REACH (článek 75). Jejím hlavní úkolem je poskytovat technickou a vědeckou pomoc v otázkách týkajících se chemických látek členským státům a orgánům společenství (článek 77). REACH ovšem není jediným aktem sekundárního práva, který agentuře stanovuje povinnosti. V současnosti se činnost agentury opírá i o tato nařízení:

- Nařízení (ES) č. 1272/2008 o klasifikaci, označování a balení látek a směsí (CLP);
- Nařízení (ES) č. 528/2012 o dodávání biocidních přípravků na trh a jejich používání;
- Nařízení (ES) č. 649/2012 o vývozu a dovozu nebezpečných chemických látek.

Rozšiřování činnosti agentury je v současnosti předmětem sporu mezi Evropskou komisí a ECHA, která je pověřována správou nových částí agendy, které sice s chemickými

⁶⁷ Pokud se hovoří o ECHA, jedná se o příslušný článek nařízení REACH. V případě, že se hovoří o OHIM, jedná se o příslušný článek zřizovacího aktu, Nařízení Rady (ES) č. 207/2009 ze dne 26. února 2009 o ochranné známce Společenství. V případě, že se hovoří o EFSA, jedná se o příslušný článek Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. ledna 2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin.

látkami souvisí, avšak nedochází k přiměřenému navýšení rozpočtu agentury (Bláha 2014). Od platnosti REACH přibyla další tři rozsáhlá nařízení, která znamenají nové nároky na ECHA. Vzhledem k tomu, že dojde k úpravě nařízení REACH na základě přezkumu, můžeme očekávat nové úkoly i v rámci REACH. Lze tedy očekávat, že ECHA bude pod stále větším tlakem na rozšíření svých personálních kapacit a tím i nákladů, což se promítne do vzájemného vztahu s Evropskou komisí. Oproti OHIM a EFSA lze tedy v této oblasti hodnotit postavení ECHA jako méně konsolidované.

3. 4. 2. Správní rada

Nejdůležitějším orgánem ECHA je správní rada, která je zodpovědná za jmenování výkonného ředitele agentury, nad kterým vykonává také disciplinární dohled. Výkonný ředitel je jmenován správní radou na základě seznamu kandidátů, které navrhuje Komise. Správní rada nemá zcela volnou působnost, avšak nutný souhlas z ní dělá významného aktéra. Po schválení správní radou učiní výkonný ředitel prohlášení před Evropským parlamentem a je podroben otázkám poslanců (článek 84). Stejnou proceduru nalezneme také v EFSA (článek 26), avšak v rámci OHIM výkonného ředitele jmenuje Rada na základě seznamu navrženého správní radou (článek 124). Princip je tudíž opačný. Zatímco v prvním případě má správní rada možnost výběru nejlepšího kandidáta, v případě OHIM se jedná o možnost prosadit své kandidáty. V obou případech je vliv správní rady omezen pozicí Evropské komise.

Kromě výkonného ředitele jmenuje správní rada také předsedu, členy a náhradníky odvolacího senátu nebo členy jednotlivých výborů. Každý rok správní rada schvaluje obecnou zprávu agentury a pracovní plán agentury na jednotlivá léta, přijímá rozpočet a víceletý pracovní plán (článek 78).

Vzhledem k významnému postavení správní rady je důležité její složení. Správní rada se skládá z jednoho zástupce z každého členského státu a nejvýše šesti zástupců jmenovaných Komisí a dvou nezávislých osob jmenovaných Evropským parlamentem (článek 79). Nominace členů je plně v rukou členských států, nicméně článek 79 stanovuje, že *“členové jsou jmenováni na základě svých odpovídajících zkušeností a odborných znalostí v oblasti chemické bezpečnosti nebo regulace chemických látek, přičemž se zajistí, aby mezi členy byli členové s odpovídajícími odbornými znalostmi v obecných, finančních a právních záležitostech“* (článek 79, odst. 2).⁶⁸ Funkční období je čtyřleté s možností jednoho

⁶⁸ Tato skutečnost je kritizována ze strany Evropského účetního dvora, jelikož osoby nejsou prověřovány kvůli možnému střetu zájmů a agentura prakticky nemá na složení orgánů vliv (EÚD 2012: 18)

opětovného jmenování. Správní rada si ze svých členů zvolí jednoho předsedu a místopředsedu, přičemž jejich funkční období je dvouleté (článek 80). Orgán může být svolán na žádost jedné třetiny členů nebo jejího předsedy. Zpravidla se zasedání účastní také výkonný ředitel a předsedové výborů, avšak bez hlasovacího práva (článek 81). Správní rada rozhoduje dvoutřetinovou většinou všech svých členů (článek 82). Správní rada v rámci OHIM se skládá z jednoho zástupce členského státu a jednoho zástupce EK (článek 127). Stejně jako Správní rada vytváří ECHA seznam nejméně tří kandidátů na pozici výkonného ředitele. Ty ovšem nepředkládá ke schválení EK, ale Radě, která je odpovědná za výběr ředitele, nad kterým vykonává disciplinární autoritu (článek 124). Oproti OHIM má Evropská komise v rámci ECHA daleko vyšší vliv. Obdobně je tomu v porovnání s EFSA, kde se výkonná rada skládá z 14 členů a EK disponuje pouze jedním zástupcem (článek 25). Evropská komise uplatňuje poměrně silný vliv, co se týká výběru výkonného ředitele a skrze své zástupce přímo ve správní radě má dostatek informací o rozhodování tohoto orgánu.

3. 4. 3. Výkonný ředitel

Klíčovou osobou v rámci agentury je její výkonný ředitel (executive director), který má povinnosti definovány v článku 82 REACH. Jedná se o zákonného zástupce agentury, který je zodpovědný za její každodenní řízení, kam spadá i řízení jejích zdrojů, zajištění dodržování lhůt stanovených právními předpisy, zajištění koordinace mezi výbory a fórem, zajišťování podpory správní radě nebo udržování kontaktu s jinými orgány Společenství. Ze své funkce je zodpovědný za sekretariát i jeho zaměstnance a finanční záležitosti celé agentury. Z tohoto důvodu předkládá správní radě návrh zprávy o činnosti, návrh pracovního plánu, návrh roční účetní závěrky, rozpočtový výhled a další návrhy klíčových dokumentů. Pracovní plán je po schválení správní radou zaslán členskými státy, Evropskému parlamentu, Radě i EK. Zprávu o činnosti agentury zasílá také Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Účetnímu dvoru (článek 83). Funkční období ředitele je (stejně jako u OHIM a EBSA) pětileté s možností jednoho znovujmenování.

Jelikož je ředitel zodpovědný za každodenní činnosti i dlouhodobé směřování agentury, je mu v jeho činnostech nápomocen výkonný výbor (executive office), vědecký poradce (senior scientific advisor) a interní auditor (ECHA 2014e). V případě OHIM je ve statutu zmíněna nápomoc jednoho nebo více zástupců ředitele (článek 124). Až na tyto drobné rozdíly se však pravomoci výkonného ředitele příliš neliší.

3. 4. 4. Výbory agentury

Součástí institucionální struktury ECHA jsou také tři výbory:

- Výbor pro posuzování rizik
- Výbor pro socioekonomickou analýzu
- Výbor členských států

Výbor pro posuzování rizik je zodpovědný za stanoviska agentury k hodnocením a žádostem o povolení chemických látek nebo vyjadřování k jiným otázkám, které se týkají rizik pro lidské zdraví nebo životní prostředí (článek 76). Jak již z názvu vyplývá, Výbor pro socioekonomickou analýzu odpovídá za přípravu stanoviska k žádostem o povolení chemických látek a dalším otázkám, které se týkají uplatňování REACH a které mají socioekonomický dopad (článek 76). Výbor členských států pak odpovídá za řešení rozdílných stanovisek k návrhům rozhodnutí předložených agenturou nebo členskými státy a za návrhy na identifikaci látek vzbuzujících velmi velké obavy, které vyžadují povolení (článek 76).

Kandidáty nominují do výborů členské státy, jejich seznam je poté ředitelem předložen správní radě. Ta do příslušného výboru jmenuje nejméně jednoho a nanejvýš dva kandidáty z každého členského státu. Výjimkou je Výbor členských států, kde má každý členský stát pouze jednoho svého zástupce (článek 84). Oproti jiným orgánům, při nominaci do výborů jde především o faktor odborné způsobilosti. Z tohoto důvodu může každý výbor kooptovat až pět dalších členů vybraných na základě zvláštní způsobilosti (článek 84). Členové výborů jsou jmenováni na tříleté funkční období, přičemž platí neslučitelnost funkcí s členstvím ve správní radě nebo dalších orgánech ECHA (článek 85). Členové výborů nesmí přijímat ze strany členských států žádné instrukce, které by nebyly slučitelné s výkonem jejich funkce (článek 85).

Vzhledem ke specializaci agentur je existence odborných orgánů nezbytná. Obdobně nalezneme v rámci EFSA Vědecký výbor a vědecké panely, které jsou zodpovědné za zpracovávání vědeckých informací (článek 28).

Kromě výborů v rámci ECHA existuje též tzv. Fórum pro výměnu informací. Jedná se o platformu, na které dochází ke koordinaci sítě orgánů členských států, jež jsou odpovědné za prosazování nařízení REACH v členských zemích. Prakticky zde dochází ke sdílení osvědčených postupů a pracovních metod, rozvoji nástrojů pro místní inspektory, koordinaci

jejich výměny atd. (článek 77). Poradní fórum nalezneme také v rámci EFSA, kde plní velice podobné funkce (článek 27).

3. 4. 5. Odvolací senát

Článek 89 zřizuje odvolací senát, který se skládá z předsedy a dvou dalších členů, přičemž všichni členové mají stejná hlasovací práva. Volba předsedy i ostatních členů probíhá stejně jako u výkonného ředitele, kdy jej jmenuje správní rada ze seznamu kandidátů navržených Evropskou komisí. Jedná se o další orgán, na jehož složení má Evropská komise značný vliv. Funkční období členů odvolacího senátu je pětileté s možností jednoho znovuzvolení (článek 90). Členové odvolacího senátu jsou odvolatelní pouze ze závažných důvodů a o jejich odvolání rozhoduje Komise. Přezkum rozhodnutí senátu provádí předseda senátu spolu s ředitelem agentury (článek 93), existuje však i možnost podat žalobu u Soudu prvního stupně nebo u Soudního dvora EU (článek 94). Odvolací senát se opírá o činnost kanceláře odvolacího senátu (Registry of Board of Appeal), která není formálně součástí sekretariátu. Tato kancelář organizuje slyšení, ověřuje přípustnost odvolání, vytváří procedurální pravidla, poskytuje rady ohledně odvolací procedury a podobně (ECHA 2014b).

Existence odvolacího senátu není u agentur s právem vydávat závazná rozhodnutí vůči aktérům trhu ničím ojedinělým. Odvolací senát nalezneme též například u OHIM nebo u Odrůdového úřadu Společenství (CPVO). Obecně platí, že odvolání je možné učinit v určité lhůtě a má na rozhodnutí odkladný účinek. Odvolání přímo k orgánu agentury představuje první instanci, na které je možné řešit daný spor, přičemž adresát rozhodnutí nepřichází o možnost řešit spor na úrovni Evropského soudního dvora.

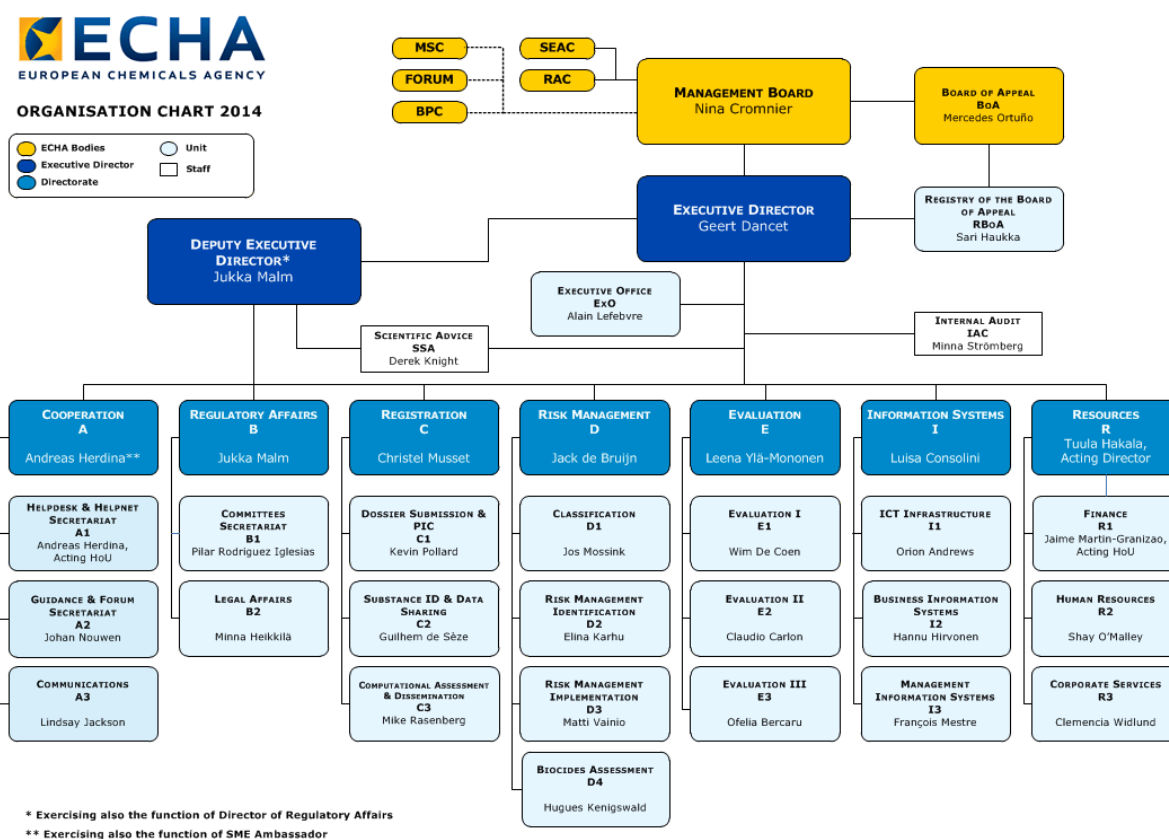
3. 4. 6. Další orgány

Sekretariát poskytuje celé organizaci technické zajištění, vědeckou a správní podporu výborům a koordinuje jejich činnost. Sekretariát je také zodpovědný za výkon předběžné registrace, registrace i procesu hodnocení chemických látek. Vytváří a udržuje databáze s informacemi o všech registrovaných chemických látkách a má za úkol také zdarma zveřejňovat informace (čl. 119 odst. 1 a 2). Kromě toho pomáhá s vyhodnocováním zpráv o chemické bezpečnosti, poskytuje poradenství a pomoc výrobcům či dovozcům.

Z organizačního hlediska je členěn na 7 ředitelství, které se skládají z jednotlivých jednotek (units) (ECHA 2014c). V současnosti má ECHA zhruba 600 zaměstnanců (ECHA 2014d: 4).

Je nutno podotknout, že práce s informacemi, na rozdíl od některých jiných informačních agentur, má pro ECHA zásadní význam, jelikož pouze na jejich základě může řádně vykonávat svůj mandát. ECHA tak díky získaným informacím může zasahovat do regulatorního procesu, ať jde již o oblast povolování nebo omezování chemických látek. Získávané informace mají charakter technicko-instrumentální nebo strategické povahy (Schrefler 2010: 314).

Obrázek 4: Organizační schéma ECHA



Zdroj: ECHA 2014c.

Důležitým aspektem je také rozpočet, který je významným znakem nezávislosti každé organizace. Příjmy agentury se sestávají ze tří zdrojů. Jsou to jednak dotace Společenství uvedené v souhrnném rozpočtu v oddíle Komise (ty zpravidla činí více jak 80 % rozpočtu), poplatky placené podniky a také dobrovolné příspěvky (článek 96). Veškeré projekty s významným finančním dopadem musí být konzultovány s EK, se kterou jsou také konzultovány finanční předpisy agentury (článek 99). Evropská komise má poslední slovo

ohledně využití mimořádných prostředků, a přestože ECHA je poměrně nezávislá ve svém hospodaření, formální procedury a závislost na financování ze strany EK mohou být kdykoliv využity jako páka proti agentuře. S tím, jak se rozšiřovala činnost agentury, narůstal také její rozpočet. V současnosti (2014) rozpočet činí € 119 milionů (ECHA 2014f: 4). Stručný přehled o vývoji rozpočtu znázorňuje tabulka 19.

Je zde nutné zmínit rozdíl oproti EFSA, která je plně financována z příspěvků Komise (článek 43). Oproti tomu OHIM je finančně zcela nezávislý a je financován z poplatků za registraci patentů (článek 139). U ECHA můžeme hovořit o částečné finanční nezávislosti, která se odvíjí od počtu registrací a povolení, o které je u agentury požádáno.

Tabulka 19: Vývoj rozpočtu ECHA

Rok	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Rozpočet (mil. Eur)	63,2	71,3	75,5	99,8	99,8	107	119

Zdroj: ECHA, vypracováno na základě výročních zpráv dostupných na:

<http://echa.europa.eu/web/guest/about-us/the-way-we-work/plans-and-reports> (11. 3. 2014).

Postavení ECHA je vzhledem k probíhající implementaci REACH a rozšiřování regulace do specifických oblastí chemického sektoru stále málo konsolidované oproti OHIM nebo EFSA. To má velkou nevýhodu v rostoucích nárocích, kterým agentura musí čelit. Na druhou stranu však tento otevřený status dává agentuře možnost profilovat se jako silný hráč a vyjednat si silné postavení vůči Evropské komisi. Záleží na tom, do jaké míry bude Evropská komise potřeby ECHA reflektovat. Přestože ECHA je z části finančně nezávislá, narůstající nároky se odráží na její snaze získat více peněz z rozpočtu Komise. Oproti OHIM tak musí brát větší ohled na vzájemný vztah. Její finanční nezávislost a jistá volnost v oblasti rozhodovacích pravomocí jsou kompenzovány vyšším dohledem oproti OHIM nebo v porovnání s EFSA, kde se správní rada skládá pouze ze 14 členů a EK disponuje pouze jedním zástupcem. Oproti tomu se pravomoci výkonného ředitele příliš neliší. Vzhledem k jisté míře finanční nezávislosti a rozsahu svěřených pravomocí můžeme tvrdit, že ECHA se nachází v relativně silném postavení, ve srovnání s jinými agenturami. Obdobně je tomu v případě výkonu pravomocí.

3. 5. ECHA a Meroniho doktrína

Tato podkapitola se zabývá analýzou výkonu pravomocí ECHA, respektive jejich srovnáním s prvky Meroniho doktríny. Tím odpovídá na devátou výzkumnou otázku (V9) Může výkon pravomocí ze strany ECHA jít nad rámec delegace pravomocí? Tuto otázku nejlépe ověříme srovnáním výkonu pravomocí s podobnými agenturami a aplikacím Meroniho doktríny na výkon pravomocí ze strany ECHA. Než přistoupíme k analýze, připomeňme klíčové prvky Meroniho doktríny: Zaprvé, delegované pravomoci musí být jasně definovány zmocňujícím aktem. Zadruhé, jejich výkon musí být efektivně kontrolován delegující autoritou. Zatřetí, musí být předmětem právní kontroly. Začtvrté, nesmí narušovat institucionální rovnováhu. Předmětem výzkumu budou diskreční pravomoci, jejich výkon a politická kontrola. Míra diskrečních pravomocí se mezi jednotlivými agenturami liší. Zatímco některé agentury mají pouze informativní funkci, na pomyslné druhé straně můžeme nalézt OHIM, který diskrečními pravomocemi disponuje a i přes své relativně dlouhé trvání, tyto pravomoci nikdy nebyly předmětem řízení před Evropským soudním dvorem (Repasi 2012: 2).

ECHA využívá své pravomoci zejména vůči výrobcům, dovozcům a uživatelům chemických látek. Podle REACH můžeme v rámci jednotlivých procesů rozdělit pravomoci do čtyř oblastí: pravomoci v oblasti registrace chemických látek, pravomoci v oblasti hodnocení chemických látek, pravomoci v oblasti povolování chemických látek a pravomoci v oblasti omezování chemických látek. Následující podkapitoly se tedy věnují analýze pravomocí v jednotlivých oblastech (registrace, hodnocení, povolování a omezování chemických látek).

3.5.1. Pravomoci v oblasti registrace chemických látek

Poté, co žadatel zašle registraci agentuře, agentura provede kontrolu úplnosti a ověří, zda byly žadatelem poskytnuty všechny potřebné údaje. V případě nedostatků je žadatel vyzván o doplnění údajů ve stanovené lhůtě. Pokud tak žadatel neučiní, agentura žádost zamítne a registrační poplatek nevrací (článek 20 REACH). Rovněž je stanoveno, že proti rozhodnutí agentury lze podat odvolání. Poté, co jsou splněny všechny informační náležitosti ze strany žadatele, a je uhrazen registrační poplatek, dané chemické látce je přiřazeno evidenční číslo a je vyrozuměna příslušná autorita v členském státě, ze kterého pochází výroba nebo kde je usazen dovozce (článek 20 REACH). U 5 % registrací agentura podle

článku 41 provádí také tzv. kontrolu souladu žádosti o registraci, aby zjistila, zda jsou informace v technické dokumentaci v souladu s požadavky REACH. Takto vybraný seznam dokumentací je k dispozici členským státům. Pokud zjistí nesoulad, vyzve žadatele o poskytnutí dodatečných informací ve stanovené lhůtě (článek 41). V článku 41 není výslovně uvedena možnost se odvolat. Je zde pouze uvedeno, že agentura přijímá rozhodnutí podle článku 50 a 51, přičemž zde už možnost odvolání figuruje (článek 51, odst. 8). V případě přijímání rozhodnutí podle článku 51 vstupuje do procesu také Výbor členských států, kterému agentura návrh rozhodnutí oznámí. Výbor může do 30 dnů navrhnout změnu návrhu rozhodnutí agentury, pokud agentura žádný návrh neobdrží, může přijmout rozhodnutí sama. Pokud výbor rozhodne o změně, celý proces se znovu opakuje. Agentura může rozhodnutí výboru změnit a následně jej opět předloží výboru, který ve lhůtě do 60 dnů přijme jednomyslné rozhodnutí. Pokud výbor nezaujme jednohlasný postoj, návrh je předložen Komisi, která přijme rozhodnutí v rámci komitologie (článek 51 a článek 133). Je nutno podotknout, že pro většinu firem je fáze registrace klíčová. V případě, že je dossier ze strany ECHA odmítnut jako neúplný, společnost nemůže v rámci principu „žádná data, žádný trh“ nadále dovážet nebo obchodovat s danou chemikálií. Jestliže stát nedodrží rozhodnutí, vystavuje se riziku sankcí na základě práva členského státu (Bronckers, Van Gerven 2009: 1831).

Pokud pohlédneme na proces prvky Meroniho doktríny zjistíme, že pravomoci jsou jasně definovány; agentura může rozhodnout o přijetí či nepřijetí registrace nebo vyzvat žadatele o doplnění informací. Pravomoc nemá vliv na ostatní instituce, takže stěžít můžeme hovořit o narušení principu institucionální rovnováhy. Proti rozhodnutí agentury, ať jde již o vyřazení při registraci nebo proceduru v rámci kontroly souladu žádosti, se lze odvolat. Zbývá kritérium efektivní kontroly delegující autoritou. V rámci tohoto prvku můžeme pozorovat určité odchýlení. Nejedná se přímo o zástupce delegujícího orgánu – Evropské komise, ale zástupce členských států. Výkon politické kontroly je v tomto případě svěřen zástupcům členských států, kteří byli jmenováni na základě odbornosti (článek 85). V případě nesouhlasu Výboru členských států je návrh předložen delegujícímu orgánu. Výbor členských států plní selektivní funkci, kdy konsenzuální návrhy vůbec k delegujícímu orgánu nedojdou. Jinými slovy, agentura vykonává své pravomoci v oblasti registrace chemických látek, pokud se k jejím návrhům Výbor členských států nevyjádří, nebo pokud se na návrzích ECHA shodne. V jiném případě rozhodnutí neprovádí ECHA, ale Komise po té, co rozhodnutí projde systémem komitologie. Výbor členských států tak představuje účinnou

brzdu vůči rozhodnutím agentury, což je v souladu s Meroniho doktrínou. Případná neefektivnost politické kontroly může být způsobena pasivitou Výboru členských států.

Je však nutno podotknout, že samostatnost ECHA v některých procedurách může být zdánlivá, zejména pokud bude probíhat průběžná kontrola ze strany principála. Ta totiž může omezit provádění svěřených pravomocí (Busuioc 2009: 614).

3.5.2. Pravomoci v oblasti hodnocení chemických látek

V oblasti hodnocení chemických látek má ECHA obdobné pravomoci, které byly popsány v předchozí části. ECHA ve spolupráci s členskými státy vypracuje kritéria pro stanovení priority hodnocení chemických látek (kritéria zohledňují informace o nebezpečnosti, expozici nebo množství). Děje se tak na základě informací, které agentura získala během procesu registrace (článek 44). Poté agentura vypracuje tzv. průběžný akční plán Společenství na období tři let. Tento návrh akčního plánu je předložen členským státům, přičemž hlavní roli má opět Výbor členských států (článek 44). Poté následuje část, kdy agentura vykonává spíše koordinační funkci, jelikož proces hodnocení chemických látek probíhá v členských státech. Pokud dva nebo více členských států mají zájem hodnotit stejnou látku, rozhodnutí neprovádí agentura, ale Výbor členských států. Pokud ve výboru nenastane do 60 dnů jednomyslná shoda o tom, který členský stát bude látku hodnotit, postupuje se podle článku 133. Protichůdné návrhy jsou předány komitologii (článek 44).

Podle odstavce 5 článku 45 může jakýkoliv členský stát předložit návrh na hodnocení látky, která není v akčním plánu. Agentura v tomto případě návrh předloží Výboru členských států, který případně rozhodne o jejím hodnocení (článek 45). V těchto oblastech je minimum prostoru pro rozhodovací pravomoc agentury (srovnej Bronckers a Van Reven 2009: 1833), může zde však docházet ke střetu zájmů, kdy členský stát zažádá o hodnocení látky, která se v daném státě vyrábí. Jinými slovy, stát si hodnocení vytvoří na míru. Pokud hodnocení bude přijato, budou informace z procesu hodnocení přístupné všem ostatním zemím. To může být zvláště znepokojující, pokud vezmeme v potaz časový tlak na hodnocení chemických látek v podobě přijetí závazných termínů (Enhert 2008: 50).

Jistou míru diskrece představuje článek 46, kdy příslušný orgán může požadovat doplňující informace o hodnocené chemické látce. V tomto případě agentura vyzve žadatele o doplnění informace a postupuje se stejnou procedurou, jako v případě doplnění informace při registraci chemických látek (článek 46). O prováděcích opatřeních rozhoduje komitologie (článek 47). Agentura nemá ani zde výraznější rozhodovací pravomoci, velký vliv však

můžeme spatřovat ve stanovování kritérií a tvorbě akčního plánu pro hodnocení chemických látek, přičemž jsou přesně stanovena kritéria pro takovéto hodnocení (článek 44). Tyto pravomoci tudíž nemůžeme hodnotit jako diskreční, jelikož se ve své povaze jedná pouze o implementaci.

3.5.3. Pravomoci v oblasti povolování chemických látek

Článek 60 stanovuje, že příslušným orgánem pro rozhodování o žádostech o povolení je Evropská komise (článek 60). Prvním krokem žadatele je předložení žádosti o povolení agentuře (článek 62). Následně je žádost postoupena Výboru agentury pro posuzování rizik a pro socioekonomickou analýzu, které do deseti měsíců vydají návrh stanoviska. V případě nejasností mohou požádat o doplnění informací (článek 64). V případě, že již byla oběma výbory zpracována stanoviska, agentura je zašle žadateli. Ten má možnost vznést připomínky. Pokud tak neučiní, zašle agentura návrhy stanovisek Komisi, členským státům a žadateli. V případě připomínek ze strany žadatele vytvoří oba výbory vyjádření, které je následně předloženo Komisi a členským státům. O konečném návrhu rozhoduje Komise v rámci systému komitologie podle článku 133 (Bronckers, Van Reven 2009: 18:35).

3.5.4. Pravomoci v oblasti omezování chemických látek

Pokud existuje riziko, že nějaká chemická látka ohrožuje lidské zdraví či ohrožuje životní prostředí, je možné přistoupit k řízení o omezení chemických látek. Komise může v případě podezření požádat ECHA, aby připravila potřebnou dokumentaci. Agentura posléze posoudí, zda používání dané látky představuje riziko pro zdraví nebo životní prostředí. Pokud agentura usoudí, že riziko není náležitě kontrolováno a dokumentace prokáže, že je nutné přijmout opatření na úrovni Společenství, může agentura navrhnout omezení s cílem zahájit řízení o omezení (článek 69). Tento proces může iniciovat také členský stát, který má podezření, že je na trhu nebezpečná chemická látka. V tomto případě je zodpovědný za přípravu dokumentace dotyčný členský stát. To, zda požadovaná dokumentace splňuje požadavky, posuzuje Výbor pro posuzování rizik a Výbor pro socioekonomickou analýzu (článek 69). Stanoviska výborů jsou pak předložena Komisi, která přijme konečné rozhodnutí v rámci komitologie, kde také probíhá případný přezkum nebezpečnosti (článek 73).

Agentura může iniciovat řízení o omezení chemických látek. Jedná se o akt, který má spíše formu návrhu, než rozhodování. Obdobně výbory vypracovávají stanoviska ohledně bezpečnosti chemických látek, ke kterým Komise při finálním rozhodování přihlíží. V tomto

ohledu má delegující orgán výhradní právo rozhodnout na základě informací poskytnutých agenturou. Vystává zde otázka, do jaké míry musí Komise spoléhat na expertní stanovisko agentury. Zda má vlastní kapacity na to posoudit relevanci informací, nebo zda automaticky přijímá stanoviska agentury, respektive jejich výborů. Jedná se o klasické dilema vztahu agent-principál, které bylo přiblíženo v první kapitole této části.

Pokud diskreční pravomoc chápeme jako takovou pravomoc, kde daný orgán má volnost rozhodování, můžeme v případě ECHA hovořit o částečné diskreci. Tato „kvazidiskreční pravomoc“ je součástí procedury podle článku 50 a 51, kdy agentura rozhoduje samostatně do té míry, do které panuje souhlas ve Výboru členských států, nebo do doby, po kterou tento výbor není aktivním. Procedura podle článku 50 je přítomná u přezkoumávání návrhu zkoušek (článek 40), kontroly souladu žádostí o registraci (článek 41), žádosti o další informace a kontroly předložených informací (článek 46). Rozhodování v rámci zmíněných procedur má však spíše implementační povahu týkající se vybraných procedur, při kterých agentura musí postupovat podle jasných kritérií. Navíc zde existuje možnost odvolání.

Jestliže vezmeme v úvahu možnost, že Evropská komise bude nekriticky přijímat stanoviska vypracovaná ve výborech ECHA, můžeme nalézt další prvek, který nemusí být v souladu s Meroniho doktrínou. Agentury ze své povahy nemají rozhodovat o politických otázkách. Záležitosti, kde dochází k arbitrárnímu rozhodnutí mezi různými veřejnými zájmy. Nabízí se však otázka, zda v případě hodnocení látek nebo jejich omezování nečiní toto rozhodnutí výbory, přestože rozhodnutí formálně přísluší Komisi. Tanja Ehnert (2008) poukazuje na to, že rozhodování výborů může být ve svém důsledku politické, jelikož označení určité látky za nebezpečnou může poškodit výrobce v členských státech. I samotná socio-ekonomická analýza ve své podstatě zohledňuje různé veřejné zájmy, jelikož zkoumá přínosy a negativa, která jsou s užíváním látky spojené (Ehnert 2008: 50). V tomto ohledu může být rozhodování politické. Na druhou stranu má ECHA nejvíce pravomocí v oblasti registrace chemických látek. S tím jak roste význam procedury (evaluace, povolování, omezování) klesají také pravomoci agentury a větší vliv má Evropská komise v rámci komitologie, respektive členské státy (Bronckers, Van Reven 2009: 1836).

Pravomoci ECHA jsou tak mnohem rozsáhlejší, než je tomu např. u EFSA, jejímž hlavním úkolem je poskytování vědeckých stanovisek. Ta poskytuje na žádost Komise nebo z vlastní iniciativy, popřípadě na žádost členských států a Evropského parlamentu (článek 29). Kromě toho agentura spravuje Systém včasné výměny informací (článek 35), který slouží k šíření informací o možných rizicích pro lidské zdraví plynoucích z potravin či krmiva. Poté,

co je určitým subjektem v členském státě, který na danou hrozbu upozorňuje, vložena do systému informace, EFSA může pouze informaci doplnit o technické záležitosti a postoupí informaci neprodleně Komisi a dalším subjektům podílejících se na fungování sítě (článek 50). EFSA nemá téměř žádné formální rozhodovací pravomoci. Pokud jde o vypracovávání vědeckých stanovisek, děje se tak podle jasných předpisů.

Také v porovnání s OHIM jsou pravomoci širší. Ten také v určitých oblastech užívá rozhodovacích pravomocí, zvláště v procesu registrace ochranné známky společenství. Tato pravomoc je však čistě formální, jelikož podání návrhu na registraci má jasně stanovená kritéria, definovaná v člancích 36–38). Pokud přesto při nesplnění podmínek OHIM rozhodne o zamítnutí, může tak učinit pouze tehdy, co byla přihlašovatelovi poskytnuta možnost vzít svůj návrh zpět, doplnit jej o požadované informace nebo předložit své vyjádření. Striktně stanovené podmínky má také řízení ve věci zrušení nebo neplatnosti. OHIM má velice omezený prostor pro svá rozhodnutí, která navíc nemusí mít v konečném důsledku tak tíživý dopad, jako rozhodnutí ECHA. Žadatel totiž může v případě zamítnutí přihlášky ochranné známky Společenství požádat o použití vnitrostátního postupu a využít převod na přihlášku národní ochranné známky (článek 108). Neúspěšný žadatel má také možnost odvolání. Podle fáze registračního procesu nebo dalších úkonů s tímto procesem spojenými v rámci OHIM fungují průzkumní referenti, námitkové oddělení, oddělení pro správu ochranných záruk a právní otázky a zrušovací oddělení. V případě pochybností může žadatel celou záležitost postoupit odvolacímu senátu⁶⁹, popřípadě Tribunálu. Tak se stalo například i ve věci T-93/10, kdy se několik společností domáhalo částečného zrušení rozhodnutí ECHA. V tomto případě šlo o identifikaci dehtové smoly jako látky vzbuzující mimořádné obavy podle článku 57 REACH, s čímž společnosti nesouhlasily. Rozhodnutí je zajímavé i v tom smyslu, že mezi poškozené adresáty rozhodnutí spadala společnost Deza z Valašského Meziříčí (Rozsudek ve věci T-93/10).

Pokud tedy ECHA srovnáme s dalšími dvěma agenturami, které jsou v mnoha aspektech podobné, zjistíme, že ECHA má nejvyšší míru diskrečních pravomocí, které za určitých okolností mohou být v rozporu s Meroniho doktrínou. Zatímco u EFSA jsou její úkoly vykonávány automaticky a agentura činí pouze správní rozhodnutí (celý systém včasné výměny informací pouze spravuje a jeho vstupy může ovlivnit minimálně), ECHA má nejširší možnost ovlivnit výstupy agentury, byť jsou často velice technické povahy (Bronckers, Van Reven 2009: 1855). OHIM může také ovlivnit své výstupy, avšak rozhodnutí se týká

⁶⁹ Odvolací senáty v rámci agentur fungují jako jedna z dalších příležitostí (oproti instituci Soudního dvora EU) jak řešit problém mezi adresáty regulace a regulujícím orgánem (Bronckers a Van Reven 2009: 1845).

konkrétní ochranné známky pro jednoho konkrétního žadatele, takže nehrozí rozhodování ve věci různých veřejných zájmů. Navíc v případě nespokojenosti žadatele s rozhodnutím existuje řada možností, jak rozhodnutí OHIM zmírnit.

3. 6. Aplikace konceptu AP na vztah mezi EK a ECHA

Tato podkapitola se věnuje aplikaci konceptu agent-principál (jehož klíčové prvky byly představeny v první podkapitole této části) na vztah mezi Evropskou komisí a ECHA. Kapitola tak řeší, desátou výzkumnou otázkou (V10) do jaké míry lze na vztah mezi ECHA a Evropskou komisí aplikovat „klasický“ model konceptu agent-principál. V této kapitole bude koncept agent-principál aplikován ve čtyřech souvisejících oblastech, které definují vzájemný vztah obou aktérů. Jedná se o důvody delegace, sdílení zájmů a informační asymetrii nebo také prvek řízení a kontroly.

3.6.1. Důvody delegace

Vztah mezi ECHA a EK se liší od většiny vztahů agent-principál tím, že ECHA byla záměrně vytvořena k předem stanoveným úkolům, které souvisí s implementací nařízení REACH. Oproti běžnému vztahu agent-principál tak můžeme pozorovat první rozdíl. Principál nevyhledává agenta, který již existuje. Agent byl v tomto případě vytvořen a principál měl na jeho vytvoření zásadní podíl a mohl se podílet na vytváření jeho podoby. Odpadá tak problém dilematu, zda agent má vůbec schopnosti splnit delegovaný úkol (Worsham a Gatrell 2005: 364).

ECHA vznikla na základě článku 75 REACH, který stanovuje: „*Evropská agentura pro chemické látky se zřizuje pro účely řízení a v určitých případech provádění technických, vědeckých a správních aspektů tohoto nařízení a pro zajištění jednotnosti v těchto aspektech na úrovni Společenství*“ (článek 75, odst. 1). Nenalezneme tak odkaz na širší zájem principála, který má agent vykonávat, ale pouze odkaz na výkon a správu určitých částí nařízení. Jisté motivace lze nalézt v Preambuli REACH, konkrétně v článku 15. Zde najdeme zmínku o studii proveditelnosti týkající se požadavků na zdroje pro ústřední subjekt, která dospěla k závěru, že „*nezávislý centrální subjekt nabízí ve srovnání s jinými možnostmi řadu dlouhodobých výhod*“ (preambule, odst. 15). Tuto studii proveditelnosti zpracovala společnost Deloitte & Touche v červnu 2002, přičemž pracovala se třemi možnými scénáři: Zaprvé, rozšíření tehdejšího Úřadu pro chemické látky, který byl považován za součást

Evropské komise. Zadruhé, vznik nezávislé agentury, mimo Evropskou komisi. Zatřetí, vznik nové exekutivní agentury, která by byla přímo řízena Komisí (Deloitte & Touche 2002: 12). Je nutno podotknout, že analýza poslední možnost nezahrnovala, jelikož „v průběhu šetření bylo pocitováno, že struktura této agentury by pravděpodobně nenaplnila požadavky, které REACH představuje, a proto bylo od této možnosti upuštěno“ (tamtéž, s. 12). Jaké výhody a nevýhody tedy plynuly z vytvoření nezávislé agentury?

Pokud vezmeme v potaz finanční motivaci, studie proveditelnosti překvapivě přichází s minimálními rozdíly v nákladech na jednotlivé formy správy, a to i v různých scénářích, podle kterých by výstavba centrální entity probíhala (Deloitte & Touche 2002: příloha 4). Zpráva je uzavřena konstatováním, že rozdíly mezi náklady na obě varianty jsou marginální a že obě řešení mají své výhody a nevýhody (Deloitte & Touche 2002: 96-97). Můžeme tak vyloučit to, že ECHA byla zřízena za účelem ekonomizace správy, kdy principál přenáší na agenta výkon určitých pravomocí proto, že je to pro něj ekonomicky výhodné. Tento prvek s nejvyšší pravděpodobností při rozhodování principála o delegaci pravomocí nehrál roli. Důležitější roli při rozhodování měly jiné zájmy principála.

Oproti stávajícím strukturám měla být agentura vnímána jako transparentnější a odbornější, s vyšší mírou finanční nezávislosti. Agentura měla mít právní subjektivitu a analytici také vyzdvihovali vyšší míru dlouhodobé kontinuity než v případě využití stávajících struktur, kde by kontinuita závisela na rozhodnutích Komise. Výhodou stávajících struktur ovšem byla vysoká adaptabilita na nové situace a politické otázky, přičemž v případě zřízení nové agentury by adaptabilita záležela na formě nařízení (tamtéž). Pokud by v legislativní a politické flexibilitě byla spatřována nevýhoda pro delegaci, jasnou výhodou by byla vyšší prestiž nové organizace, založené na odbornosti, a také právní subjektivita a finanční samostatnost.

3.6.2. Asymetrie informací

Podle teorie „klasického konceptu“ agent-principál má agent vlastní zájmy (Moe 1984: 756), které jsou v protikladu vůči zájmům principála. Ve vzájemném vztahu funguje asymetrie informací, která je zapříčiněna vysokou mírou specializace agenta. Ten tuto skutečnost využívá ve svůj prospěch, k zahálčivému jednání nebo dokonce tyto informace využívá proti zájmům principála. Vyvstává otázka, jak velká je informační asymetrie mezi ECHA a Evropskou komisí, popřípadě zda tato informační asymetrie vede k negativním jevům, které jsou pro vztah agent-principál charakteristické.

O odbornosti agenta a vysoké míře specializace v případě ECHA není pochyb. Agentura má primární přístup ke všem registracím a v nich obsažených informacích o chemických látkách, navíc v jejich strukturách působí okolo pětiset odborníků, což řadí agenturu mezi největší agentury. Vysoké nároky na spravovanou agendu se však projevují také v tom, že agentura má občas problém najít dostatečně kvalifikovaný personál (Bergkamp a Young Park 2013: 25). O vysoké míře informovanosti můžeme hovořit také u principála. V rámci unit F1 Generálního ředitelství pro podnikání a průmysl působí zkušení úředníci, kteří jsou specialisté na konkrétní části nařízení REACH a úředníci, kteří jsou v každodenním kontaktu s ECHA (Evropská komise 2013x). Kromě toho v rámci Generálního ředitelství pro podnikání a průmysl funguje unit F2, který má na starost agendu chemického průmyslu (Evropská komise 2014). Mimo své vlastní využívá zdroje Evropská komise informace z vytvořených sítí, jako je tzv. CARACAL (Competent Authorities for REACH and CLP) nebo tzv. Enterprise Policy Group (EPG). Historie vztahu s CARACAL spadá do května 2004, kdy byla tato platforma zřízena pod názvem „Pracovní skupina Evropské komise pro praktické přípravy REACH“ jako poradní orgán tvořený ze zástupců členských států (národních autorit). Mimo zástupců národních autorit, Generálního ředitelství pro životní prostředí a Generálního ředitelství pro podnikání a průmysl se jednání účastní také zástupci ECHA (European Commission 2009). EPG představuje oproti CARACAL specializovanější platformě, která se týká především agendy malých a středních podniků. EPG vznikla teprve v červenci 2012, a to za účelem poskytování informací Komisi pro přípravu legislativních návrhů, které se dotýkají podnikání a průmyslu. Skupina se skládá ze dvou orgánů, kterými jsou Skupina pro politiku podnikání (Enterprise Policy Group), tvořená řediteli ministerstev průmyslu členských států, a Síť pověřenců malých a středních podniků (The Network of SME Envoys). EPC formálně zasedá třikrát ročně, přičemž jedno zasedání je společným setkáním s pověřenci (European Commission 2012). Evropská komise disponuje jak vlastním zdrojem informací, tak možností využít jiné komunikační kanály. Pokud přihlédneme také k tomu, že EK má své zástupce ve Správní radě ECHA a procedurálně je v některých případech do rozhodování zapojena skrze komitologii, můžeme dojít k závěru, že má dostatek informací o svém agentovi a politice (*policy*), kterou vykonává. Samotná unit F1 potvrdila, že pokud jde o asymetrii informací, vztah mezi Evropskou komisí a ECHA není tímto problémem zatížen a Evropská komise má dostatek informací (Evropská komise 2013x).

Věcný rozpor však přesto vzniká v oblasti autorizace, kdy Evropská komise podle nařízení REACH vydává doplňky přílohy XIV, do které se přidávají další látky (což je legislativním aktem). Nejprve jsou látky zařazeny do kandidátského listu a pak se postupně

dostávají do zmíněné přílohy XIV. Každé doplnění vyžaduje komitologickou proceduru v rámci tzv. „REACH Committee“. Jedná se o komitologický výbor, ve kterém se konsenzuálně usnese (po hlasování) o změně přílohy XIV u látky, která byla předtím zařazena na kandidátní listinu. Rovina konfliktu spočívá v tom, že když členský stát podá návrh na zařazení chemické látky do této přílohy a předá ho ECHA, která návrh následně svým orgánům, které ho posoudí. Jedná se především o Vědecký výbor a následně Výbor členských států a Výbor pro socio-ekonomickou analýzu. To vše vede k doporučení ECHA, které předává výkonný ředitel Evropské komisi. Jakmile jej Evropská komise obdrží, je povinna připravit legislativní akt o doplnění přílohy XIV (Bláha 2014). ECHA se při přípravě doporučení snaží o absolutní apolitičnost, ale jakmile je návrh předán Evropské komisi, politický tlak je značný (Bláha 2014). REACH Committee je vyloženě politickou záležitostí, jelikož existují různé skupiny zemí. Některé země silně staví na expertním názoru (např. Holandsko, Belgie, částečně také Belgie, Velká Británie. Jiné mají silně kontroverzní a kontraproduktivní pozice (např. Francie v otázkách olova v bižuterii razila extrémní limity, proti kterým protestovali samotní francouzští výrobci bižuterie). Francie čas od času zastává iracionální, politickou pozici (Bláha 2014).

Podle dělení Watermana a Meiera (1998) můžeme vztah mezi ECHA a EK zařadit na do kategorie, kterou nazvali „subsystemy *policy*“, kdy agent i principál mají vysokou informační úroveň. Aniž by autoři předjímalí aplikaci na problematiku REACH, tak tvrdili, že tento vztah dvou subjektů disponujících vysokou mírou informovanosti je charakteristický pro oblast běžných environmentálních problémů, kde přístup k informacím není náročný (Waterman a Meir 1998: 188–190). I v tomto ohledu se jejich teze nemýlila: oblast regulace chemických látek je environmentálním problémem, ve kterém lze jasně identifikovat veřejný zájem v podobě ochrany spotřebitelů a životního prostředí. Silné institucionální provázání mezi EK a ECHA a vybudované komunikační kanály nasvědčují tomu, že EK i ECHA budou mít v zájmech minimální odchylky.

3.6.4. Sladěnost zájmů

ECHA se prezentuje jako hlavní aktér při uplatňování zásadních právních předpisů EU o chemických látkách, které mají sloužit ve prospěch lidského zdraví a životního prostředí, ale i inovace a konkurenceschopnosti, přičemž usiluje o to stát se předním světovým regulačním orgánem v oblasti bezpečnosti chemických látek (ECHA 2014). Toto sebevědomé prohlášení deklaruje zájem ECHA, který však není v rozporu se zájmy Evropské komise (Evropská

komise 2013x) a ani nenaznačuje, že by měl být naplněn další z klasických prvků vztahu agentu-principál: tendence k zahálení.⁷⁰ Aktivita a cíle ECHA vycházejí přímo z nařízení REACH a můžeme říci, že ECHA v oblasti politiky pouze vykonává to, co na ni bylo delegováno. V oblasti naplňování politických aspektů REACH mezi ECHA a EK nedochází k žádným rozporům (Evropská komise 2013x).

Sladění zájmů v oblasti *policy* můžeme více poodhalit, pokud na vztah mezi EK a ECHA aplikujeme jednotlivé stupně „Metcalfeho škály“ (Metcalf 1994: 271–289), která byla představena v předchozí kapitole. Zde je nutno podotknout, že se nejedná o vztah mezi dvěma autonomními subjekty, ale subjekty které jsou k sobě vázány formálním vztahem. Přesto můžeme tvrdit, že všechny prvky Metcalfeho škály jsou naplněny: Zaprvé, obě organizace, jak ECHA, tak i EK, vykonávají svou *policy* nezávisle s v rámci své jurisdikce, přičemž nejvyšší podíl na výkonu *policy* podle nařízení REACH má ECHA. EK má v tomto případě pouze kontrolní funkci. Zadruhé, mezi oběma organizacemi dochází k vzájemné výměně informací, ať již formální cestou (návrh na jmenování výkonného ředitele, schvalování rozpočtu, výroční zprávy) až po neformální konzultace (Evropská komise 2013x). Pro komunikaci s ECHA v rámci unit F4 na Generálním ředitelství pro podnikání a průmysl Evropské komise působí několik úředníků, kteří jsou se zaměstnanci ECHA prakticky každodenně ve styku (Evropská komise 2013x). Dochází tak k četným konzultacím mezi organizacemi. Zatřetí, v oblasti *policy* prakticky nemůže dojít k odchýlením. Začtvrté, jelikož jsou kompetence mezi ECHA a EK jasně rozděleny. Případné spory se řeší podle článku 51 a 133 v rámci komitologie⁷¹, popřípadě na nižší úrovni ve Výboru členských států podle článku 76. Výbor členských států i komitologie poskytuje jedinečný prostor pro řešení případných konfliktů a otvírá prostor pro hledání konsenzu. Zapáté, díky právní subjektivitě spadá výkon kompetencí ECHA pod Tribunál. Tím je zajištěna případná arbitráž konfliktů. Zašesté, komplexnost REACH vede ke stanovení konkrétních opatření, které je nutné naplnit v předem stanoveném období. Existují meze, společné priority i společná strategie (body 7 až 9). Můžeme tvrdit, že ECHA v oblasti *policy* prakticky nemá odlišný zájem a je spíše

⁷⁰ V roce 2012 došlo k přezkumu výkonnosti agentury ze strany nezávislé společnosti Pricewaterhouse Coopers. Hodnotící zpráva pozitivně hodnotila výkonnost agentury a nepoukázala na závažnější nedostatky (Pricewaterhouse Coopers 2012).

⁷¹ V rámci komitologie se používá jak poradní procedura (advisory procedure), tak i procedura regulace (regulatory procedure) a procedura regulace se skrutiniem (regulatory procedure with scrutiny) podle oblasti, ve které vznikl spor. Např. v oblasti sporů ohledně registrace chemických látek je příslušná poradní procedura. V jiných případech je často využívána regulatorní procedura, ve které (na rozdíl od regulatorní procedury se skrutiniem) nemůže Evropský parlament návrh Komise vetovat. V rámci obou regulatorních postupů komitologie členské státy (Rada) hlasují o návrhu komise kvalifikovanou většinou (Bergkamp, Young Park 2013: 37).

prodlouženou rukou Evropské komise vykonávající regulaci. Můžeme souhlasit s tím, na co poukazuje Shapiro (2011). Ten tvrdí, že agentury jsou vnímány jako součást Rady a Komise, a proto jsou problémy vyplývající ze vztahu agent-principál relativně malé a se zaměřují pouze na to, zda agentury mají nastaveny stejné priority jako jejich principálové (Shapiro 2011: 116).

Evropská komise nemá důvod ECHA nedůvěřovat, natož ji podezírat ze zahálčivého chování (Evropská komise 2013x). Vztah mezi EK a ECHA můžeme hodnotit jako nekonfliktní a do jisté míry symbiotický. Nejedná se o klasický vztah agent-principál, kdy oba aktéři mají protichůdný zájem, ale spíše o vztah partnerský.

3.6.5. Prvek řízení a kontroly

Jak již bylo zmíněno výše, delegování pravomocí vyžaduje také jejich kontrolu ze strany principála. V první kapitole byly zmíněny různé typy kontrolních mechanismů, které lze mezi agentem a principálem aplikovat. V případě ECHA však neprovádí kontrolu jeden principál, ale rovnou několik principálů. Můžeme hovořit o problematice vícero principálů (multiple principals). Do kontroly ECHA je zapojena Evropská komise, Evropský parlament, členské státy, Evropský účetní dvůr, Evropský soudní dvůr a OLAF. Každá z těchto institucí má v rámci kontroly své nezastupitelné místo. Pro přehlednější zapojení jednotlivých institucí budeme dále hovořit o kontrole politické, personální, finanční a právní.

Politickou kontrolu vykonává Evropská komise, Rada, Evropský parlament i členské státy. Podle článku 83 výkonný ředitel každoročně předloží správní radě ke schválení návrh zprávy o činnosti agentury, návrh pracovního plánu na příští rok, návrh roční účetní závěrky, návrh rozpočtového výhledu a návrh víceletého pracovního plánu (článek 83). Zpráva o činnosti agentury se navíc zasílá také Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Účetnímu dvoru (článek 83). Kromě těchto povinností výkonného ředitele článek 75 stanovuje, že agentura bude do 1. června 2012, to znamená po pěti letech své existence, přezkoumána. Zvláštní požadavky na informace jsou ukotveny v článku 117, který stanovuje, že ECHA každých pět let předloží zprávu o uplatňování nařízení REACH, obecnou zprávu o zkušenostech s uplatňováním nařízení a obecnou zprávu o výši a rozdělení finančních prostředků poskytnutých Komisí na vývoj a hodnocení alternativních zkušebních metod. Kromě toho každé tři roky ECHA předkládá zprávu o stavu provádění a využívání zkoušek, které nejsou prováděny na zvířatech a o strategiích zkoušek (článek 117). Pokud jde o politickou kontrolu skrze rozhodování (procedura podle článku 51), nejdůležitější roli zde

mají členské státy, které jsou zastoupeny ve Výboru členských států. Evropská komise vykonává kontrolu v případě, že se účastní zasedání Výboru členských států (ovšem bez hlasovacího práva) nebo potom v rámci komitologie v případě, kdy Výbor členských států není schopen jednomyslného rozhodnutí. Silná politická role komise vyplývá také z jejího postavení v systému práva ES. Komise může ze své pozice měnit a doplňovat jednotlivé části REACH a jeho přílohy, které se týkají procesu regulace chemických látek (viz Bergkamp, Young Park 2013: 35). Jinými slovy, v případě potřeby může měnit pravidla hry a dokonce tak změnit postavení svého agenta. Jak však poukazuje Mark Pollack, jedná se spíše o krajní případ zasahování do vztahu agent-principál (Pollack 1997: 118). Prvek politické kontroly souvisí také s kontrolou personální, jelikož lidé jsou těmi, kdo skutečně rozhodují.

Do personální kontroly ECHA je zapojena Evropská komise, Evropský parlament i členské státy. Jejich zapojení se však liší v rámci jednotlivých orgánů. Evropská komise má přímý vliv na jmenování ředitele, jelikož připravuje seznam vhodných kandidátů, ze kterých ředitele vybírá správní rada (článek 84). Do výběru ředitele je zapojen také Evropský parlament, před který ředitel předstupuje, a poslanci mu mohou pokládat otázky (článek 84). Kromě toho je Evropská komise zapojena také do tvorby správní rady, kde může mít maximálně šest zástupců. Evropský parlament má ve správní radě dvě nezávislé osoby (článek 79). Pokud se zamyslíme nad počtem členů EK ve správní radě, v praxi je jejich zastoupení oslabeno skutečností, že se ve Správní radě rozhoduje 2/3 většinou (článek 79).

Obdobně jako ředitele navrhuje EK seznam kandidátů na předsednictví odvolacího senátu (článek 89). Členské státy pak ovlivňují delegaci svých zástupců do správní rady a výborů (článek 79 a 85). Pracovníky na běžných pracovních postech si agentura rekrutuje sama. Evropská komise může do značné míry ovlivnit obsazení na klíčových postech ECHA. Není tedy překvapením, že post výkonného ředitele v současnosti (2014) zastává Geert Dancet, který předtím působil jako ředitel REACH unit na Generálním ředitelství pro podnikání a průmysl, kde pracuje již od roku 1986 (ECHA 2014e). Jmenováním „svého člověka“ do pozice generálního ředitele tak Evropská komise může udržet skrze personální vazby přímý vliv na chod agentury.

Z finančního hlediska je rozpočet agentury kontrolován EK a následně i „rozpočtovým orgánem, to znamená Radou a Parlamentem. V první fázi schvalování rozpočtu je jeho návrh předložen EK, která jej zanesse do předběžného návrhu rozpočtu ES, včetně výše dotace ze souhrnného rozpočtu. Následně je tento návrh předložen Radě a Parlamentu, který jej schvaluje v souladu s článkem 272 Smlouvy (článek 96). Je nutno zmínit, že každá změna rozpočtu probíhá výše zmíněným postupem. (96). Agent v tomto případě není zcela nezávislý,

jelikož schvalování rozpočtu probíhá v součinnosti s dalšími třemi principy. Jistou míru nezávislosti tak lze spatřovat v tom, že agentura může vybírat poplatky za registraci a povolování chemických látek, popřípadě další služby, které poskytuje (článek 74). Může tak snížit příspěvek z rozpočtu Společenství, který je pro ni nejvýznamnějším příjmem (ECHA 2014f: 4). Na agenturu se rovněž vztahuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) 1073/1999 ze dne 25. května 1999 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF). OLAF a Evropský účetní dvůr mohou v případě potřeby provádět místní šetření příjemců finančních prostředků poskytovaných agenturou a pracovníků zodpovědných za jejich přidělování (článek 98). V praxi dochází v oblasti financí k permanentnímu konfliktu mezi ECHA a Evropskou komisí. Z počátku byla ECHA zcela financována Evropskou komisí, poté podíl klesl na 30 % a posléze byla ECHA odkázána sama na sebe (Bláha 2014). Spory se zintenzivnily, když se do agendy ECHA začaly vkládat další oblasti působnosti, především CLP, které s REACH úzce souvisí, ale také biocidy a perzistentní organické polutanty nebo Rotterdamská úmluva (Bláha 2014). Spor spočíval hlavně v tom, že když nabíhala agenda CLP, která je obdobně náročná jako REACH, žádné přechodné období, ve kterém by ECHA byla podporována ze strany Evropské komise, nebylo (Bláha 2014).

Významnou oblastí kontroly je kontrola právní. V případě ECHA je tato oblast důležitá o to více, protože ECHA může přijímat rozhodnutí vůči třetím stranám a v rámci její institucionální struktury funguje odvolací senát⁷² (článek 89). Třetí strany mohou podat odvolání proti rozhodnutí agentury v oblasti osvobození od obecné povinnosti registrace pro výzkum a vývoj zaměřený na výrobky a postupy (článek 9), průběhu registrace (článek 20), sdílení existujících údajů v případě registrovaných látek (článek 27), sdílení údajů zahrnujících zkoušky (článek 30) a přijetí rozhodnutí na základě vyhodnocení dokumentace (článek 51). Pokud třetí strana není spokojena s rozhodnutím odvolacího senátu, může v souladu s článkem 230 Smlouvy podat žalobu u Soudu prvního stupně nebo u Soudního dvora, a to i v případě, kdy odvolání k odvolacímu senátu není možné (článek 94). Pokud ECHA nepřijme rozhodnutí, může poškozený podat žalobu na nečinnost (článek 232 Smlouvy). Článek 94 REACH rovněž stanovuje, že agentura přijme nezbytná opatření zajišťující soulad s rozsudkem Soudu prvního stupně nebo Soudního dvora (článek 94). Kromě ESD a tribunálu mohou osoby nechat postoupit rozhodnutí ECHA Evropskému

⁷²V minulosti Evropský účetní dvůr shledal závažné nedostatky v možnosti střetu zájmu v rámci agentury a kritizoval postupy v rámci odvolacího senátu. Např. dva členové pracovali v regulační působnosti REACH. To však nebránilo tomu, aby byli přidělováni k případům, na které mají vazby (EÚD 2012: 23).

ombudsmanovi, např. při podezření na nestandardní výběrové řízení (ECHA 2014b). Ačkoliv Evropská komise není soudním orgánem, má v systému práva ES nezastupitelnou roli, která vyplývá z její pozice „strážkyně smluv“. Evropská komise je tak odpovědná za implementaci REACH a tudíž také dohled nad ECHA (Bergkamp a Young Park 2013: 34).

Z hlediska dělení kontrolních mechanismů podle McCubbinse a Tomase Schwartze (1987) na „policejní dohled“ a „požární hlásič“, kontrolní mechanismus ze strany EK představuje zdařilý kompromis mezi oběma typy. Systém vícero principálů umožňuje provádět extenzivní vnitřní kontrolu za cenu minimálních nákladů, přičemž může jít o vnitřní kontrolu politickou, finanční či personální. V jistém ohledu tak vícero principálů může vyřešit zdánlivý střet mezi autonomií agentury na jedné straně a politickou kontrolou na straně druhé (Christensen, Lægreid 2007: 516–515). Systém vnitřní kontroly také nevylučuje zapojení vnějších kontrolních mechanismů. Poškozená třetí strana může spustit „požární hlásič“ odvoláním k Soudu první instance nebo k Evropskému soudnímu dvoru, popřípadě postoupením problému Evropskému ombudsmanovi. Kromě toho Evropská komise má dostatek informací také z vlastních zdrojů a sítí, jako je CARACAL nebo EPG.

Aplikace konceptu agent-principál na vztah mezi EK a ECHA odhalil řadu odchýlení od standardní teorie. Primárním účelem delegace nebyla snaha o ekonomizaci správy, jak odhalila studie proveditelnosti. V případě regulace chemických látek nebyl naplněn Majoneho předpoklad, že Komise reagovala na narůstající potřebu regulace, přičemž se jí podařilo snížit náklady (Majone 2002: 334). Ty jsou v různých regulačních scénářích velice podobné (Deloitte&Touche 2002: příloha 4). Delegace byla vedena jiným zájmem. Vytvoření 500 pracovních míst v nové agentuře nasvědčuje spíše o specializaci a nepřímo také potvrzuje tvrzení Martina Saphira, že se v tichosti podařilo navýšit počet evropských úředníků na lukrativních postech (Shapiro 2011: 113). Rovněž nebyly odhaleny znaky zahálčivého chování nebo jiných nákladů delegace (agency losses), které jsou obsaženy v typickém vztahu agent-principál. To je zapříčiněno jednak motivovaností agentury, která dlouhodobě usiluje o to být globálním příkladem regulátora a vysokou úrovní sladění cílů a informací s delegujícím orgánem. Pokud vezmeme v potaz extenzivní kontrolu skrze vícero principálů a personální kontinuitu, můžeme tvrdit, že tyto skutečnosti vytvořily jedinečný kontext pro delegaci pravomocí. Kontextuální antecedence pak může podle teorie oslabit některé negativní prvky, které klasický vztah agent-principál doprovází (Wiseman, Cuevas-Rodríguez a Gomez-Mejia 2012: 205). Přestože se formálně jedná o samostatnou a do značné míry nezávislou agenturu, je možné ji považovat spíše za součást exekutivy Evropské komise, než aktéra s vlastními zájmy.

Závěry

REACH a sféra policy

V1: Jakým způsobem došlo v případě REACH ke stanovení agendy

V práci byla zkoumána fáze stanovování agendy prostřednictvím konceptu epistemických komunit (Haas 1992) a jeho aplikace na případ REACH. Kontext, v jakém došlo ke stanovení agendy, naplnil všechna kritéria, které Peter Haas definoval. Zaprvé, nedostatky tehdejší chemické regulace představovaly závažný problém, který umožňoval reakci epistemické komunity. Zadruhé, nespokojenost se stávající legislativou, mezery v regulaci a její nedostatečnost, můžeme považovat za „*normativní a principiální přesvědčení, která poskytují opodstatnění pro akci členů komunity*“ (Haas 1992: 3). Zatřetí, tato akce byla vedena za účelem odstranění těchto problémů, přičemž prvotní impulz přišel ze strany expertů. Nejenže došlo k přenesení problému na mezinárodní úroveň, ale dokonce úroveň nadnárodní, jelikož se úkolu posléze zhostila Komise. I čtvrtý Haasův předpoklad se podařilo naplnit. Existovala obecná představa o možnostech řešení problému (více dat o chemických látkách, aktivnější přístup institucí, přenesení důkazního břemene, omezení některých chemických látek). Vytvoření REACH nakonec vedlo k tomu, že se podařilo zlepšit situaci a kvalitu života. Kromě toho se podařilo přesně identifikovat období (Chester 1998), kdy došlo k přenesení problému na evropskou úroveň, na které byly následně rozpracovány představy o dalším řešení problému. Experti v tomto ohledu měli nezastupitelnou roli, přestože pozdější iniciativu z pověření Rady převzala Evropská komise. Pozoruhodná je zejména role Nizozemí, které mělo (obdobně jako Skandinávské státy nebo Velká Británie) nejlepší institucionální a epistemické předpoklady k přenesení agendy regulace chemických látek na evropskou úroveň. Stanovení agendy REACH se rovněž potvrdilo v souladu tvrzením Stone Sweet a Alec Sandholtz (1997), jelikož koncem 90. let existovala poptávka ze strany vlád členských států tento problém řešit. Tato poptávka pak byla významným faktorem pro přenesení problému na mezinárodní úroveň.

V2: Jaké byla role Evropské komise, Evropského parlamentu a Rady ministrů při formulaci agendy?

Ve fázi formulace agendy měla Evropská komise zcela dominantní roli. Výsledek této fáze v podobě Bílé knihy tak byl zcela dílem expertů Evropské komise, jejíž činnost byla charakteristická soutěživým přístupem generálních ředitelství. Zatímco Rada reagovala na

zveřejnění Bílé knihy žádostí o další informace a zaúkolováním Komise tyto informace v poměrně krátkém termínu poskytnout, Evropský parlament zaujal aktivnější přístup. Ten spočíval ve vydání zprávy, jejíž schválení doprovázely velké spory na půdě Evropského parlamentu. Rozdělení Evropského parlamentu se naplno ukázalo během plenárního zasedání a můžeme říci, že determinovalo i přijetí zprávy v pozměněné podobě. Zde byly z podmětu části EPP-ED zcela vyřazeny některé prvky, které byly zmíněny v Bílé knize, čímž Evropský parlament vyšel částečně vstříc chemickému průmyslu. Žádost Rady o další informace znamenala znovuotevření prostoru pro konzultace členských států ale i nevládních organizací a chemického průmyslu.

Další činnost komise byla zkoumána prostřednictvím dvou kanálů. Tím prvním byly internetové konzultace, na které byl aplikován koncept politických sítí, tím druhým pak konference zainteresovaných stran. Aplikace konceptu politických sítí vedla k prozkoumání skupiny, se kterou Komise pracovala. V souladu s teoretickým konceptem lze vypořádat sdílenou informační základnu i tvorbu vnitroskupinových postojů, které posléze byly reflektovány ze strany Komise. V porovnání s konferencemi zainteresovaných stran se tak internetové konzultace jeví jako přínosnější zdroj informací pro Evropskou komisi, umožňující získat odpovědi na konkrétní otázky zainteresovaných aktérů. Výzvou však zůstává rovnovážná reprezentace zájmů, která v případě REACH byla převážena ve prospěch chemického průmyslu. Význam internetových konzultací a jejich vliv na přípravu aktů sekundárního práva pak může být zajímavým předmětem výzkumu.

V3: Jak probíhala v případě REACH rozhodovací fáze?

Během rozhodovací fáze byl položen důraz na roli tří hlavních institucí. Z hlediska *policy* můžeme vidět soustavné snižování požadavků REACH a specifikace jeho procedur, které by měly přinést nižší náklady chemickému průmyslu. Můžeme říci, že REACH byl oslaben dříve, než vůbec došlo k oficiálnímu podání návrhu a to z iniciativy Gerharda Schrödera, Jacquese Chiraca a Tonyho Blaira. Prodiho komise ochotně na tuto žádost reagovala, REACH zjednodušila a odstranila ustanovení vztahující se na polymery. Během jednání Rady pro konkurenceschopnost můžeme pozorovat další kroky vedoucí k oslabení REACH.

Mezi prvním a druhým čtením můžeme pozorovat další změny v nařízení, ve prospěch chemického průmyslu. REACH byl schválen v podobě, ve které jsou sníženy informační požadavky pro registraci u látek produkovaných v množství 1-10 tun a není nutné poskytovat zprávu o chemické bezpečnosti. U látek produkovaných v tonáži 10-100 tun došlo ke snížení

informačních požadavků. Došlo také k rozšíření výjimek z REACH o využití chemických látek pro různé specifické účely (farmacie, lékařství, věda, výzkum, kosmetika atd.). Byla zvýšena ochrana obchodních informací a rozšířena ochrana dat podniků z 10 na 15 let. Pokud jde o oblast povolování chemických látek, byla schválena možnost povolení, pokud výrobce prokáže, že dostatečně zvládá rizika spojená s užíváním látky. Nakonec došlo i ke změně podpory ze strany Evropského parlamentu, kdy část poslanců EPP-ED a UEN začala nově REACH podporovat, což vypovídá o jeho vstřícnější podobě vůči chemickému průmyslu. V konečné fázi se tak pozice Evropského parlamentu více přiblížila Radě.

V4: Existovaly důvodné obavy na straně chemického průmyslu z fáze implementace?

Obavy ze strany chemického průmyslu byly zkoumány za pomoci analýzy Tzv. Porterovy hypotézy a kritickým zhodnocením dopadových studií. Porterova hypotéza, která tvrdí, že regulace za určitých okolností může přinést vyšší konkurenceschopnost a vést k investicím do inovační činnosti podniků se jeví jako nepravděpodobná. Důvodem je nemožnost specializovaného průmyslu „rozpustit“ náklady REACH v objemu produkce, jak je tomu například u základních chemikálií. Porterova hypotéza tak může platit tam, kde společnosti mohou lépe marketingově prodat bezpečnější chemikálie (kosmetický průmysl). V tomto ohledu tedy obavy byly opodstatněné.

Druhým předmětem výzkumu byly dopadové studie, které sloužily jako data pro argumentaci chemického průmyslu. Ten měl díky studiím společností Arthur D. Little a Mercer k dispozici zkreslená data předpovídající katastrofální scénáře. Tyto studie drastickým způsobem předimenzovaly dopady REACH a vyvolávaly tak obavy veřejnosti, politiků s velkou pravděpodobností i samotného chemického průmyslu. Přestože dopady REACH není možné přesně vyčíslit, lze je očekávat v řádu jednotek miliard eur v případě přímých i nepřímých nákladů. Obavy průmyslu tedy byly zbytečně přehnané, čemuž odpovídá i další vývoj a první výsledky dopadů fáze implementace.

REACH a sféra *politics*

V5: Jakým způsobem probíhala jednání v Evropském parlamentu a Radě?

V rámci práce nejprve došlo k identifikaci států se silným chemickým průmyslem (Německo, Belgie, Velká Británie, Irsko a Francie). Dalo se očekávat, že europoslanci budou v těchto případech podporovat REACH vstřícnější vůči chemickému průmyslu a hlasovat po

národní linii, navzdory doporučení své frakce. Provedené korelace ukázaly, že podíl chemického průmyslu na zahraničním obchodu členských států nebo HDP nemá vliv na jejich rozhodování. Místo toho lze národní hlasování přikládat spíše obecnému trendu jednotlivých národnostních skupin. Z pěti identifikovaných zemí se silným průmyslem (Německo, Belgie, Velká Británie, Francie a Irsko) se proti REACH stavěli pouze poslanci Německa, kteří však ve druhém čtení přešli na stranu podporovatelů. Vzhledem k absenci role významnosti chemického průmyslu při hlasování se tak jednalo spíše o spor ideologický, než ekonomický. Nejskeptičtější státem vůči REACH na půdě Evropského parlamentu byla Česká republika, což bylo z velké části způsobeno euroskeptickým postojem poslanců ODS.

Druhá část analýzy se týkala jednání na půdě Rady ministrů. Z jednání tedy vyplývá, že existovaly v podstatě tři skupiny států. Jednak to byli tahouni v oblasti environmentální politiky, kteří již měli jistou zkušenost s národními programy chemické regulace. Zde můžeme zařadit především Skandinávské země. Dále můžeme hovořit o státech, které zastávaly vyváženou, středovou pozici. Do této skupiny patří Velká Británie, Francie a Německo. Konzervativní postoj vůči REACH zastávala např. Itálie nebo Španělsko, jisté obavy prezentovala také Malta nebo převážně chudší státy východní Evropy. Česká nebo např. irská pozice se blížila té britské. Z těchto zmíněných států nejaktivnější přístup měla Velká Británie, která dokázala svůj diplomatický potenciál proměnit v podporu kompromisního textu. K tomu přispělo hned několik důvodů. Můžeme hovořit o výhodné startovní pozici, která nebyla omezena sporem s dalšími aktéry. Francie měla nekonzistentní přístup a Německo z počátku tíhlo spíše k environmentální koalici, navzdory silně postavenému chemickému průmyslu. Problémy nastaly až v roce 2006, kdy byla v Německu ustanovena nová vláda pod vedením kancléřky Angely Merkelové. Tato skutečnost byla reflektována snahou britského předsednictví celý proces urychlit a udržet kompromisní text.

V6: Jakým způsobem byly prosazovány zájmy ze strany hlavních nevládních organizací?

V případě „environmentální koalice“ se práce zabývala postojem tzv. Gangu čtyř (European Environmental Bureau, Friends of Earth, World Wide Fund for Nature a Greenpeace) a přiblížila některé formy lobbingu, které byly jejími členy uskutečňovány. Práce se zaměřila především na roli Greenpeace v tomto procesu, jejíž aktivity tak slouží jako ilustrační příklad.

V případě environmentálních organizací se především jednalo o ovlivnění veřejnosti (domácí aréna) aktivistickým stylem a získáním sympatizantů (grass roots lobbying) nebo širší veřejnosti. Např. WWF organizovala kampaň Detox, FoE kampaň „bezpečnější chemikálie“,

Grenpeace „chemikálie mimo kontrolu“, přičemž poslední z organizací využila také aktivistické akce na podporu REACH. Přímý lobbying se ze strany Greenpeace zaměřil na členy Evropského parlamentu. Významnou úlohu pak mělo informování hlavních aktérů expertními informacemi (např. studie Fatal Flaws).

V případě „průmyslové koalice“ se práce zaměřila na postoj CEFIC, ECEG a EMFEC. Po prvotní snaze udržet si iniciativu v oblasti dobrovolné chemické regulace a smířlivým postojem k REACH přichází změna v přístupu CEFIC, když v jeho vedení vystřídal Jeana Pierra Tiroufleta razantnější Eggert Voscherau. CEFIC se také zaměřil na poskytování expertních informací a značnou oporu v tomto ohledu měl v dopadových studiích, které chemický průmysl sám financoval. Můžeme pozorovat snahy získat významné osoby na vlivných místech a pomocí taktiky otáčivých dveří je „přetáhnout“ na stranu chemického průmyslu. Za zmínku stojí také významné společnosti jako německá BASF, která přímo ovlivňovala německé politiky a snažila se získat mezinárodní podporu. V tomto ohledu se jako nejvýznamnějším zastáncem chemického průmyslu projevil USA, které nekritiky hájily zájmy chemického průmyslu a to poměrně agresivní cestou. Jak odkryla Waxmanova zpráva, lobby se zaměřila prvně na Německo. Do procesu se později osobně vložil také Colin Powell, který přes ambasády organizoval odpor proti REACH a vyvíjel ekonomický nátlak (hraničící s vydíráním) na severské státy. Nechyběla ani pokus bránit se proti REACH u Světové obchodní organizace nebo zorganizovat širší koalici na globální úrovni ve formě společné deklarace proti REACH.

V7: Do jaké míry výsledný text REACH odráží zájmy klíčových nevládních organizací?

Výsledný text REACH a jeho proměna oproti původnímu návrhu obsahuje více ustanovení odpovídajících zájmům chemického průmyslu. Jako vítězství environmentální koalice lze považovat rozšíření účelu a působnosti regulace, zařazení principu Duty of Care (závazek péče) který požaduje od výrobců, dovozců a konečných uživatelů zabránit poškození zdraví a životního prostředí skrze výměnu informací a volbou bezpečnějších alternativ chemikálií. Dílčím úspěchem je také posílení ECHA. Oproti původním záměrům komise byly rozšířeny pravomoci agentury v oblasti hodnocení chemických látek (článek 40, 41). Rovněž byl zanesen prvek 45 denní konzultační lhůty před testováním, kdy třetí strany mohou poskytnout vědecky podložené informace, aby k testování nemuselo dojít. Obdobně je rozšířena lhůta z původně navržených 120 dnů na schválených 180 dnů, ve které se agentura musí vyjádřit k navrhovaným testům. Agentura tak má více času na vyhodnocení potřeby testů, což jí hypoteticky zvyšuje možnost zabránit zbytečným testům (článek 43). Je však

nutno podotknout, že environmentální koalice měla zájem na hodnocení, pokud možno co největšího počtu dokumentů. Agentura podle článku 20 provádí kontrolu úplnosti všech dokumentů, pokud jde o chybějící informace, správnost se však ověřuje pouze u 5 % dokumentace (článek 41), což můžeme hodnotit z pohledu environmentální koalice jako určité zklamání.

Ústupky průmyslové koalici lze hodnotit jako významnější. Především nedošlo k zařazení polymerů pod působnost REACH. Obdobně jako u látek produkovaných v nízké tonáži se bude o těchto požadavcích jednat až během přezkumu REACH. Kromě toho v kategorii látek produkovaných v množství 10-100 tun ročně došlo ke snížení informačních požadavků během registrace. Podstatným vítězstvím průmyslové koalice bylo prodloužení termínů pro dokončení registrace chemických látek, které se environmentální koalice snažila naopak zkrátit. Snad nejvýznamnějším ústupkem (a největší prohrou environmentální koalice) je schválení cesty „adekvátní kontroly rizik“ při povolování chemických látek. To znamená, že nebezpečné chemické látky budou povoleny, pokud výrobce prokáže, že rizika spojená s užíváním chemické látky jsou dostatečně zvládnutelná, což je v přímém rozporu s povinnou substitucí.

REACH a sféra politiky

V8: Jaké je postavení ECHA v kontextu evropských agentur?

Vzhledem k nejasnému rámci Evropské komise a problémům najít v oblasti akademické alternativní přístup se nepodařilo zcela zařadit ECHA do typologie agentur. Přesto lze říci, že ECHA disponuje v porovnání s ostatními poměrně širokými rozhodovacími pravomocemi. Postavení ECHA je vzhledem k probíhající implementaci REACH a rozšiřování regulace do specifických oblastí chemického sektoru stále málo konsolidované oproti OHIM nebo EFSA. To má velkou nevýhodu v rostoucích nárocích, kterým agentura musí čelit. Na druhou stranu však tento otevřený status dává agentuře možnost profilovat se jako silný hráč a vyjednat si silné postavení vůči Evropské komisi. Záleží na tom, do jaké míry bude Evropská komise potřeby ECHA reflektovat.

Přestože ECHA je z části finančně nezávislá, narůstající nároky se odráží na její snaze získat více peněz z rozpočtu Komise. Oproti OHIM tak musí brát větší ohled na vzájemný vztah. Její finanční nezávislost a jistá volnost v oblasti rozhodovacích pravomocí jsou kompenzovány vyšším dohledem oproti OHIM nebo v porovnání s EFSA, kde se správní rada skládá pouze ze 14 členů a EK disponuje pouze jedním zástupcem. Oproti tomu se pravomoci

výkonného ředitele příliš neliší. Vzhledem k jisté míře finanční nezávislosti a rozsahu svěřených pravomocí můžeme tvrdit, že ECHA se nachází v relativně silném postavení, ve srovnání s jinými agenturami. Obdobně je tomu v případě výkonu pravomocí.

V9: Může výkon pravomocí ze strany ECHA jít nad rámec delegace pravomocí?

Za určitých okolností se některé aspekty rozhodování ECHA mohou skutečně přiblížit limitům Meroniho doktríny. Zatímco v oblasti registrace, hodnocení nebo povolování chemických látek nelze pravomoci agentury hodnotit jako diskreční, jinak je tomu v případě článku 69, který se týká omezování chemických látek.

Agentura může iniciovat řízení o omezení chemických látek. Jedná se o akt, který má spíše formu návrhu, než rozhodování. Výbory agentury vyhotoví stanoviska ohledně bezpečnosti chemických látek a Komise při finálním rozhodování k těmto stanoviskům přihlíží. V tomto ohledu má delegující orgán výhradní právo rozhodnout na základě informací poskytnutých agenturou. Vystává zde otázka, do jaké míry se musí Komise spoléhat na expertní stanovisko agentury. Jestliže tedy vezmeme v úvahu možnost, že Evropská komise bude nekriticky přijímat stanoviska vypracovaná ve výborech ECHA, můžeme nalézt prvek, který nemusí být v souladu s Meroniho doktrínou. Nabízí se však otázka, zda v případě hodnocení látek nebo jejich omezování nečiní toto rozhodnutí výbory, přestože rozhodnutí formálně přísluší Komisi. Navíc pokud panuje konsenzus ve Správní radě, není nutné postoupit rozhodnutí komitologii). Rozhodování výborů tak může být ve svém důsledku politické, jelikož označení určité látky za nebezpečnou může poškodit výrobce v členských státech. I samotná socio-ekonomická analýza ve své podstatě zohledňuje různé veřejné zájmy, jelikož zkoumá přínosy a negativa, která jsou s užíváním látky spojená.

V10: Do jaké míry lze na vztah mezi ECHA a Evropskou komisí aplikovat koncept agent-principál?

Aplikace konceptu agent-principál na vztah mezi EK a ECHA odhalil řadu odchýlení od standardní teorie. Primárním účelem delegace nebyla snaha o ekonomizaci správy, jak odhalila studie proveditelnosti. V případě regulace chemických látek tak nebyl naplněn Majoneho předpoklad, že Komise reagovala na narůstající potřebu regulace, přičemž se jí podařilo snížit náklady (Majone 2002: 334). Ty jsou v různých regulačních scénářích velice podobné (Deloitte&Touche 2002: příloha 4). Delegace byla vedena jiným zájmem. Vytvoření

500 pracovních míst v nové agentuře nasvědčuje spíše o specializaci a nepřímo také potvrzuje tvrzení Martina Saphira, že se v tichosti podařilo navýšit počet evropských úředníků na lukrativních postech (Shapiro 2011: 113). Rovněž nebyly odhaleny znaky zahálčivého chování nebo jiných nákladů delegace (agency losses), které jsou obsaženy v typickém vztahu agent-principál. To je zapříčiněno jednak motivovaností agentury, která dlouhodobě usiluje o to být globálním příkladem regulátora a vysokou úrovní sladění cílů a informací s delegujícím orgánem. Pokud vezmeme v potaz extenzivní kontrolu skrze vícero principálů a personální kontinuitu, můžeme tvrdit, že tyto skutečnosti vytvořily jedinečný kontext pro delegaci pravomocí. Kontextuální antecedence pak může podle teorie oslabit některé negativní prvky, které klasický vztah agent-principál doprovází (Wiseman, Cuevas-Rodríguez a Gomez-Mejia 2012: 205). Přestože se formálně jedná o samostatnou a do značné míry nezávislou agenturu, je možné ji považovat spíše za součást exekutivy Evropské komise, než aktéra s vlastními zájmy.

Možnosti dalšího výzkumu

Tato práce analyzovala REACH ve třech sférách politiky. REACH však nabízí řadu dalších oblastí pro výzkum. Obchodní partneři EU museli na přijetí takto komplexní regulace reagovat a řada z nich přistoupila k rozsáhlé reformě svých domácích systémů chemické regulace. Balkánské země přijímají REACH pod dohledem programu IPA, obdobně se REACH chystá zavést Švýcarsko nebo Turecko. REACH je reflektován také za hranicemi evropského kontinentu. Čína přijala tzv. REACH China, Japonsko REACH Japan, USA se zásadním způsobem chystají reformovat svou chemickou regulaci (TSCA). Rovněž Rusko, Korea, Malajsie nebo Filipíny uvažují o rozsáhlé revizi své chemické regulace pod vlivem REACH. Prvky REACH mají možnost se stát skutečně globální normou. Nabízí se otázka, které prvky regulace tyto národní systémy převzaly (nebo převezmou). Bezpochyby se jedná o prostor pro analýzu za využití teorie evropeizace, jejíž aplikace mimo EU není příliš akademicky rozpracována. Také se můžeme zaměřit na rozdílné aspekty těchto systémů. Jaké jsou silné a slabé stránky jednotlivých systémů? Odpovědi na tyto otázky může přinést komparativní obsahová analýza jednotlivých regulací. Případné vyvození závěrů a identifikace silných a slabých stránek by mohly vést k zefektivnění systémů, pokud by tyto závěry byly převedeny do podoby *policy*. V konečném důsledku by se jednalo o snížení

nákladů pro subjekty regulace. Externí dimenze REACH tedy nabízí široký prostor pro analýzu.

Prostor pro analýzu a typologizaci je možné nalézt i u evropských agentur. Současný rámec Evropské komise není zcela vyčerpávající a evropské agentury se těší pouze omezené úpravě. Jasnější klasifikace pravomocí by nepochybně tento krok usnadnila. Výzvou efektivní regulace zůstává i nadále Meroniho doktrína. Je otázka, zda tuto doktrínu neopustit a nepřistoupit k delegaci rozsáhlejších pravomocí na nezávislé aktéry. Tento proces by musel probíhat paralelně se zvyšováním demokratické zodpovědnosti agentur. Současný systém kontroly v rámci smíšené *polity* ukazuje, že není nutné se obávat sobeckých zájmů agentur. Více principálů umožňuje využít různých institucí a nástrojů pro rozdílné typy kontrol a vynucování zodpovědnosti. Je otázka, zda demokratická legitimita musí nutně znamenat demokratickou kontrolu prostřednictvím volených zástupců a zda nestačí pouze legitimita prostřednictvím rozhodování ve prospěch veřejného zájmu většiny, které v oblasti regulace zasahující do lidského zdraví nebo životního prostředí není těžké dosáhnout. Zodpovězení na tyto teoretické otázky by jistě přispělo do probíhající širší diskuse o demokratickém deficitu institucí EU.

Seznam příloh

Příloha 1: Indikace národního hlasování

Příloha 2: Přehled evropských agentur

Příloha 3: Přehled událostí REACH

Příloha 4: Schéma procesu povolování chemických látek

Příloha 1: Indikace národního hlasování v Evropském parlamentu

ID	Název návrhu (anglicky)	Datum hlasování	Národní hlasování	Příčina odchýlení od stranické linie
1093	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, amendment: Amendments by the committee responsible – separate vote 54	17.11.2005	Ne	
1094	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, amendment: Amendments by the committee responsible – separate vote 57	17.11.2005	Ne	
1095	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, amendment: Amendments by the committee responsible – separate vote 303	17.11.2005	Ne	
1096	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, amendment: Legal basis 414	17.11.2005	Ne	
1097	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, package: Compromise package (Block 1 – Option A1) 322	17.11.2005	Portugalsko, Španělsko	Všichni poslanci byli pro, včetně socialistů, kteří byli proti své frakci
1098	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, package: Compromise package (Block 1 – Option A2) 323 324	17.11.2005	Rakousko, Polsko, Švédsko	Část poslanců EPP-ED pro, v Polsku také část UEN pro.
1099	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, package: Oomen-Ruijten, Nassauer, Roth-Behrendt approach (Block 2) 663-669 674 677-679 821 853 855-861	17.11.2005	Belgie, Francie	Malá skupinka poslanců proti návrhu EPP-ED. Návrh těsně neprošel 293:263:24
1100	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, package: Oomen-Ruijten, Nassauer, Roth-Behrendt approach (Block 2) separate vote 854	17.11.2005	Ne	Zamítnuto
1101	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, package: ITRE approach – 1 (Block 3) 462-479	17.11.2005	ČR, Francie, Maďarsko, Polsko	ČR: část GUE-NGL pro FR: EPP-ED a ALDE proti HU: EPP-ED proti PL: část socialistů pro
1102	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, package: ITRE approach – 2 (Block 4) separate vote 933	17.11.2005	Ne	
1103	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, package: Compromise package (Block 1) 357 19	17.11.2005	Ne	
1104	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, amendment: Other amendments by the committee (block vote) 88/2	17.11.2005	Ne	
1105	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, package: Compromise package (Block 1) 367-413	17.11.2005	ČR	ČR: část GUE-NGL pro
1106	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, package: Oomen-Ruijten, Nassauer, Roth-Behrendt approach (Block 4) separate vote 863	17.11.2005	Švédsko	Poslanci EPP-ED jsou proti
1107	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, package: Compromise package (Block 1) 359 8 15 41 215-217 219-221 223 226-231 233-235 237-238 240-242 244 246	17.11.2005	Rakousko Řecko, Maďarsko	AT: EPP-ED je pro GR: EPP-ED je pro HU: EPP-ED je pro
1108	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, package: Compromise package (Block 1) separate votes 214	17.11.2005	Rakousko, Belgie Maďarsko	AT: část EPP-ED pro BE: část EPP-ED pro HU: EPP-ED je pro

1109	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, package: Compromise package (Block 1) separate votes 232	17.11.2005	Rakousko, Belgie, Maďarsko	AT: část EPP-ED pro BE: část EPP-ED pro HU: EPP-ED je pro
1110	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, amendment: Other amendments by the committee (block vote) 42 245	17.11.2005	Rakousko, Belgie, Řecko, Maďarsko, Švédsko	AT: EPP-ED je pro, ALDE je proti BE: EPP-ED je pro GR: EPP-ED je pro HU: EPP-ED je pro SW: EPP-ED je pro, IN/DEM je proti
1111	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, amendment: Other amendments by the committee (separate votes) 218	17.11.2005	ČR	GUE-NGL je pro, ale část EPP-ED proti, IN-DEM také proti. Celkem 8 rebelů.
1112	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, amendment: Other amendments by the committee (separate votes) 222	17.11.2005	ČR	GUE-NGL je pro, ale část EPP-ED proti, IN-DEM také proti. Celkem 8 rebelů.
1113	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, amendment: Other amendments by the committee (separate votes) 224	17.11.2005	Ne	
1114	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, amendment: Other amendments by the committee (separate votes) 225	17.11.2005	ČR	GUE-NGL je pro, ale část EPP-ED proti, IN-DEM také proti. Celkem 8 rebelů.
1115	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, package: Compromise package (Block 1 – Part 2) 364	17.11.2005	Maďarsko, Švédsko	Poslanci EPP-ED jsou pro, frakce proti
1116	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, package: Compromise package (Block 1 – Part 2) 18	17.11.2005	Ne	
1117	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, package: Compromise package (Block 1 – Part 2) 59	17.11.2005	Ne	
1118	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, amendment: Other amendments by the committee (block vote) 11	17.11.2005	Rakousko, Maďarsko, Švédsko,	AT: část EPP pro HU: EPP je pro (100 % národní hlas) SE: EPP-ED a IN-DEM pro
1119	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, package: After rec 41 542	17.11.2005	Ne	
1120	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, package: Compromise package (Block 1 – Part 1) 365-366 299-301	17.11.2005	Maďarsko	EPP ED byla pro návrh zelených, který nakonec neprošel
1121	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, package: Compromise package Block 1 –Part 2 – separate votes 99	17.11.2005	Rakousko, Belgie, Maďarsko	AT: část EPP pro, BE: EPP-ED pro nebo se zdržela HU: EPP-ED pro
1122	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, amendment: Article 1, § 3 425	17.11.2005	Rakousko, Belgie, Maďarsko, Řecko	AT: část EPP-ED pro BE: část EPP-ED pro GR: EPP-ED pro HU: EPP-ED pro
1123	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, amendment: Article 3, § 14, introduction 71= 673=	17.11.2005	Belgie, Německo	BE: EPP-ED je pro, Zelení jsou proti. GE: všichni poslanci kromě Eveline Gebhardt (PES) byli proti! Nakonec návrh zamítnut 353:221:28.
1124	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, amendment: Article 3, § 22 74= 983=/2	17.11.2005	Ne	
1125	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, amendment: Before Article 5 546	17.11.2005	ČR, Nizozemí	ČR: část GUE-NGL je pro NE: ALDE je pro
1126	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, amendment: Article 5, after	17.11.2005	Ne	

	§ 4 547			
1127	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, amendment: Article 9, after § 1 575= 600=	17.11.2005	Ne	
1128	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, amendment: Article 12, § 1 549	17.11.2005	ČR, Maďarsko, Polsko	ČR: část GUE-NGL je pro HU: část PES pro PL: Část PES pro
1129	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, amendment: Article 13, § 1, sub-Para 1 110	17.11.2005	Ne	
1130	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, amendment: Article 13, § 1, sub-Para 1 616	17.11.2005	Belgie	Část EPP-ED pro.
1131	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, amendment: Article 13, § 3, point (d) 618	17.11.2005	Řecko, Švédsko	GR: EPP-ED proti SW: PPP-ED proti
1132	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, amendment: Article 13, § 4, sub-para 2 436	17.11.2005	Ne	
1133	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, amendment: Article 22 § 1 629	17.11.2005	Ne	
1134	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, amendment: After Article 43 420	17.11.2005	Ne	
1135	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, amendment: Article 53, after § 2 553	17.11.2005	Ne	
1136	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, amendment: Article 54, after point (c) 554	17.11.2005	Ne	
1137	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, amendment: Article 54, after point (c) 555	17.11.2005	Ne	
1138	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, amendment: Article 64 § 1 247= 985=	17.11.2005	ČR	Část GUE-NGL je pro
1139	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, amendment: Article 68 § 1 791	17.11.2005	ČR	Část GUE-NGL a INDEM je pro
1140	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, amendment: Article 73 § 1 795	17.11.2005	ČR, Nizozemí	Část GUE-NGL je pro NE: ALDE je pro
1141	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, amendment: Article 95 659	17.11.2005	Ne	
1142	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, amendment: Article 112 § 1 558	17.11.2005	Ne	
1143	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, amendment: After Article 114 559	17.11.2005	Ne	
1144	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, amendment: Article 115 560	17.11.2005	Ne	
1145	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, amendment: Article 116, § 1, point (a) 808	17.11.2005	ČR	Část GUE-NGL a INDEM je pro
1146	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, amendment: Article 116, §	17.11.2005	Ne	

	1, point (c) 810			
1147	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, amendment: Article 116, § 1, point (i) 811	17.11.2005	Řecko	Zástupci EPP-ED proti
1148	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, amendment: Article 116, § 2, before point (a) 813	17.11.2005	Ne	
1149	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, amendment: Article 125 415	17.11.2005	Ne	
1150	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, amendment: Article 128 562	17.11.2005	Ne	
1151	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, amendment : After Article 132 564	17.11.2005	Řecko	Zástupci EPP-ED proti
1152	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, amendment: Article 134 § 1 824	17.11.2005	Ne	
1153	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, amendment: Article 135 565	17.11.2005	Ne	
1154	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, amendment: After Article 135 828-829	17.11.2005	Ne	
1155	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, amendment: Annex 1, part 4, point 4.2 838	17.11.2005	ČR	Část GUE-NGL a INDEM je pro
1156	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, amendment: Annex 11, introduction, § 1 865	17.11.2005	ČR	Část GUE-NGL a INDEM je pro
1157	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, amendment: After recital 4a 416	17.11.2005	ČR	Část GUE-NGL a INDEM je pro
1158	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, amendment: Recital 21 661	17.11.2005	Ne	
1159	REACH - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council, amendment: After recital 28a 424	17.11.2005	ČR	Část GUE-NGL a INDEM je pro
1160	REACH - Amended proposal: vote: amended proposal	17.11.2005	Ne	
1161	REACH - Legislative resolution: vote:legislative resolution	17.11.2005	Ne	
2237	European Chemicals Agency (REACH) - Recommendation for second readin: Option 1– Compromise package 191	13.12.2006	ČR	EPP-ED je proti
2238	European Chemicals Agency (REACH) - Recommendation for second readin: Nanoparticles block vote 175 177 188	13.12.2006	Ne	
2239	European Chemicals Agency (REACH) - Recommendation for second readin: Concentration reference articles block vote 176 178	13.12.2006	Ne	
2240	European Chemicals Agency (REACH) - Recommendation for second readin: Article 1, after § 3 173	13.12.2006	Ne	
2241	European Chemicals Agency (REACH) - Recommendation for second readin: Article 7, § 6 179	13.12.2006	Ne	
2242	European Chemicals Agency (REACH) - Recommendation for second readin: After Article 7 180	13.12.2006	Ne	
2243	European Chemicals Agency (REACH) -	13.12.2006	Ne	

	Recommendation for second readin: Article 56, point (f) 183			
2244	European Chemicals Agency (REACH) - Recommendation for second readin: Article 60, § 4 184	13.12.2006	Ne	
2245	European Chemicals Agency (REACH) - Recommendation for second readin : Article 60, § 5 185	13.12.2006	Ne	
2246	European Chemicals Agency (REACH) - Recommendation for second readin: Article 68, § 2 186	13.12.2006	Ne	
2247	European Chemicals Agency (REACH) - Recommendation for second readin: Article 127, after § 1 187	13.12.2006	Ne	
2248	European Chemicals Agency (REACH) - Recommendation for second readin: Annex 1 189	13.12.2006	Ne	
2249	European Chemicals Agency (REACH) - Recommendation for second readin: Annex 3 190	13.12.2006	Ne	

Příloha 2: Přehled evropských agentur

Zkratka	Název	Zakládající dokument	Rok založení	Právní základ ⁷³
Cedefop	Evropské středisko pro rozvoj odborného vzdělávání	nařízení Rady 337/75/EEC	1975	článek 352 SFEU
EUROFO UND	Evropská nadace pro zlepšení životních a pracovních podmínek	Nařízení Rady 1364/75/EEC	1975	článek 352 SFEU
EEA	Evropská agentura pro životní prostředí	Nařízení Rady 1210/90/EEC a nařízení Rady a Parlamentu 401/2009	1990	130s EC (dnes článek 175 ES)
ETF	Evropská vzdělávací nadace	Nařízení Rady 1360/90	1990	článek 352 SFEU
EMCDDA	Evropské monitorovací středisko pro drogy a drogové závislosti	Nařízení Rady 302/93	1993	článek 352 SFEU
EMA	Evropská agentura pro léčiva	Nařízení Rady 2309/93	1993	článek 352 SFEU
OHIM	Evropský úřad pro harmonizaci vnitřního trhu	Nařízení Rady 40/94	1994	článek 352 SFEU
OSHA	Evropská agentura pro zdraví a bezpečnost práce	Nařízení Rady 2062/94	1994	článek 352 SFEU
CPVO	Odrůdový úřad Společenství	Nařízení Rady 2100/94	1994	článek 352 SFEU
CdT	Překladatelské centrum pro orgány Evropské unie	Nařízení Rady 2965/94	1994	článek 352 SFEU
EUMC	Evropské monitorovací centrum pro rasismus a xenofobii	Nařízení Rady 1035/97	1997	článek 352 SFEU
EAR	Evropská agentura pro obnovu	Nařízení Rady 2454/1999	1999	článek 352 SFEU
EFSA	Evropský úřad pro bezpečnost potravin	Nařízení Rady a Parlamentu 178/2002	2002	článek 43, 114, 168 a 169 SFEU
EMSA	Evropská agentura pro námořní bezpečnost	Nařízení Rady a Parlamentu 1406/2002	2002	článek 80 ES
EASA	Evropská agentura pro bezpečnost letectví Společný Evropský letecký úřad	Nařízení Rady a Parlamentu 1592/2002 Nařízení Rady a Parlamentu 216/2008	2002 2008	článek 80 ES článek 80 ES
ENISA	Evropská agentura pro bezpečnost sítí a informací	Nařízení Rady a Parlamentu 460/2004	2004	článek 95 ES
ECDC	Evropské centrum pro kontrolu nemocí	Nařízení Rady a Parlamentu 851/2004	2004	článek 175 ES
FRONTEX	Evropská agentura pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států EU	Nařízení Rady 2007/2004	2004	článek 62 a 66 ES
ERA	Evropská železniční agentura	Nařízení Rady a Parlamentu 881/2004	2004	článek 71 ES
FCCA	Evropská agentura pro kontrolu rybolovu	Nařízení Rady 768/2005	2005	článek 37 ES
ECHA	Evropská agentura pro chemické látky	Nařízení Rady a Parlamentu 1907/2006	2006	článek 99 ES
FRA	Agentura evropské unie pro základní práva	Nařízení Rady 168/2007	2007	článek 352 SFEU

⁷³ Většina agentur bývalého prvního pilíře byla založena na základě článku 308 ES (nyní článek 352 Smlouvy o fungování EU (Busuioac 2013: 117).

ACER	Agenitura pro spolupráci energetických regulačních orgánů	Nářízení Rady a Parlamentu 713/2009	2009	článek 95 ES
ESMA	Evropský orgán pro cenné papíry a trhy	Nářízení Rady a Parlamentu 1095/2010	2010	článek 114 ES
EBA	Evropský orgán pro bankovníctví	Nářízení Rady a Parlamentu 1093/2010	2010	článek 114 ES
EIOPA	Evropský orgán pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění	Nářízení Rady a Parlamentu 1094/2010	2010	článek 114 ES
ESRB	Evropská rada pro systémová rizika	Nářízení Rady a Parlamentu 1092/2010	2010	článek 114 ES
EUROPOL	Evropský policejní úřad	Rozhodnutí Rady 2009/371/JHA	2009	článek 30 a 34 SEU
CEPOL	Evropská policejní akademie	Rozhodnutí Rady 2000/820/JHA	2000	článek 30 a 34 SEU
EUSC	Evropské satelitní středisko	Společná akce Rady 2001/555/SZBP	2001	článek 14 SEU
EUISS	Evropský institut pro bezpečnostní studia	Společná akce Rady 2001/554/SZBP	2001	článek 14 SEU
EUROJUST	Evropská jednotka pro soudní spolupráci	Rozhodnutí Rady 2002/187/JHA	2002	článek 31 a 34 SEU
EDA	Evropská obranná agentura	Společná akce Rady 2004/551/SZBP	2004	článek 14 SEU

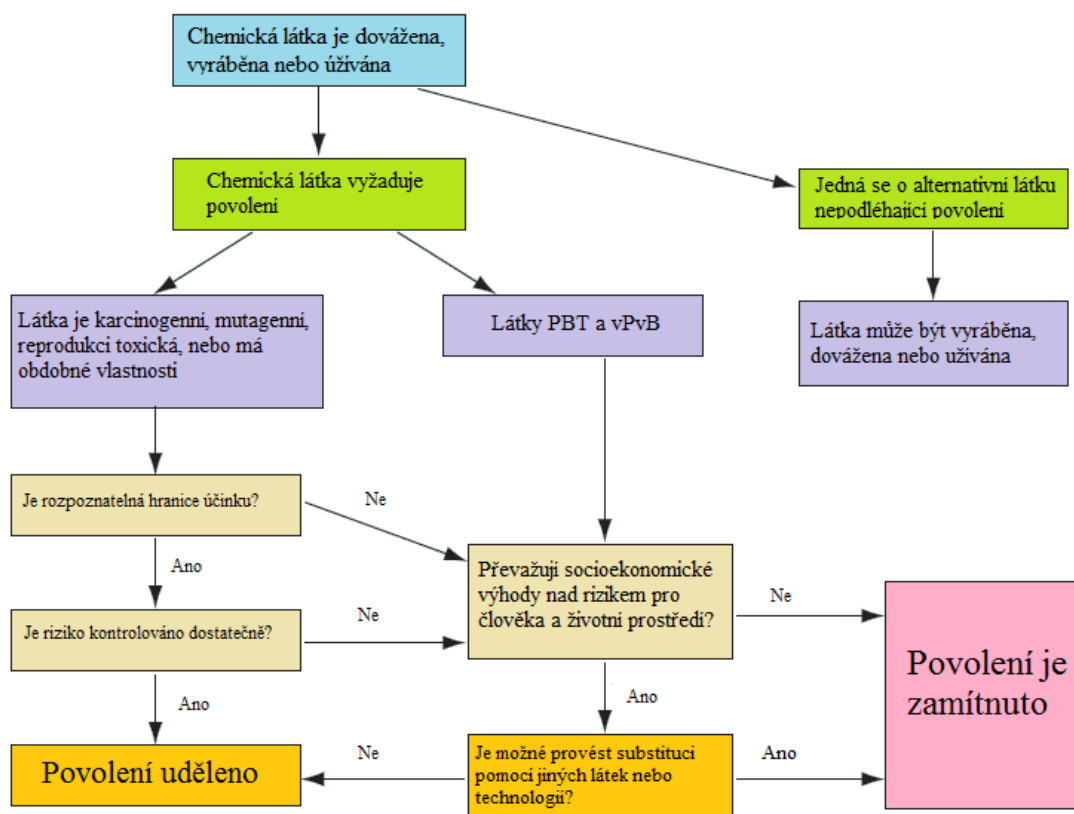
Zdroj: Autor, na základě aktů sekundárního práva ustanovující agentury.

Příloha 3: Přehled klíčových událostí REACH

Datum	Událost
Duben 1998	Neformální summit ministrů životního prostředí v Chestru – stanovení agendy
Červen 1999	Rada vyzývá Komisi k vypracování reformy regulace chemických látek
Únor 2001	Evropská komise představuje Bílou knihu o budoucnosti chemických látek
Červen 2001	Rada schvaluje postoj vůči Bílé knize
Listopad 2001	Evropský parlament schvaluje názor (opinion) k Bílé knize
Květen 2003	Evropská komise představuje první návrh REACH
Květen 2003	Začínají veřejné internetové konzultace k prvnímu návrhu REACH
Srpen 2003	Komise přepracovává návrh REACH
Září 2003	Dopis Gerharda Schrödera, Jacquese Chiraca a Tonyho Blaira Romano Prodimu
Říjen 2003	Komise podává návrh Nařízení COM(2003)644 – začátek spolurozhodovací procedury
Prosinec 2003	Shoda ohledně umístění Evropské agentury pro chemické látky
Srpen 2005	Devět výborů Evropského parlamentu se vyjádřilo k REACH, Výbor pro životní prostředí schvaluje pozměňovací návrh
Listopad 2005	Evropský parlament schvaluje REACH ve znění návrhu Výboru pro životní prostředí v prvním čtení
Prosinec 2005	Rada pod Britským předsednictvím přijímá politickou dohodu o společném postoji, odlišnou od schváleného návrhu Evropským parlamentem
Červen 2006	Rada pro životní prostředí přijímá společný postoj
Červenec 2006	Evropská komise publikuje Sdělení o společném postoji COM(2006)375
Prosinec 2006	Finální shoda Evropského parlamentu (druhé čtení) a Rady ohledně podoby REACH
Červenec 2007	REACH vstupuje v platnost
Červen 2008	ECHA zahajuje činnost

Zdroj: autor.

Příloha 4: Schéma povolování chemických látek



Zdroj: Autor, na základě American Chemical Society (2006).

Seznam pramenů a literatury

Prameny

Applegate, John S. (2014) Korespondence s Johnem S. Applegate, profesorem se specializací v oblasti práva životního prostředí a chemické regulace, Indiana University. 6. 11. 2014. Archiv autora.

Bastock, Tony (2002). *Commission Stakeholder Event – 21 May 2002*. Presentation by Dr. Tony Bastock. Brussels, May 21, 2002. Dostupné na http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/chemicals/files/conferences/bastock-2002_05_21_en.pdf (1.10.2011).

Bláha, Karel (2014) Rozhovor s Karlem Bláhou, náměstkem ministra životního prostředí ze dne 15. 7. 2014. Praha: Ministerstvo životního prostředí. Audiozáznam, 43 min, archiv autora.

CEFIC 2009 (The European Chemical Industry Council). *State of affairs in the European Chemical industry in the face of the global economic crisis*. CEFIC, 2009.

CEFIC 2011a (The European Chemical Industry Council). *World Chemical Sales by Geographic breakdown*. Brussels: CEFIC, 2011.

CEFIC 2011b (The European Chemical Industry Council). *World Chemical Sales by Region*. Brussels: CEFIC, 2011.

CEFIC 2011c (The European Chemical Industry Council). *World exports and imports of chemicals by regional shares*. Brussels: CEFIC, 2011.

CEFIC 2011d (The European Chemical Industry Council). *EU Chemical Industry Sales by Geographic breakdown*. Brussels: CEFIC, 2011.

CEFIC 2011e (The European Chemical Industry Council). *EU Chemical Industry Sales by Sectoral breakdown*. Brussels: CEFIC, 2011.

CEFIC 2011f (The European Chemical Industry Council). *EU Chemicals Sales: Structure by destination*. Brussels: CEFIC, 2011.

CEFIC 2011g (The European Chemical Industry Council). *EU Chemicals Industry Sales Structure*. Brussels: CEFIC, 2011.

CEFIC 2011h (The European Chemical Industry Council). *Added Value in EU Chemicals and other manufacturing sectors*. Brussels: CEFIC, 2011.

CEFIC 2011i (The European Chemical Industry Council). *Contribution of the Chemical Industry to the EU Economy*. Brussels: CEFIC, 2011.

CEFIC 2011j (The European Chemical Industry Council). *EU chemical industry number of enterprises, sales and employment by size-class*. Brussels: CEFIC, 2011.

CEFIC 2014a (The European Chemical Industry Council). About CEFIC. Dostupné na: <http://www.cefic.org/About-us/Cefic/> (5. 1. 2015).

CEFIC 2014b (The European Chemical Industry Council). *Employment levelling off in the EU chemical industry*. Dostupné na: <http://asp.zone-secure.net/v2/index.jsp?id=598/765/42548&startPage=52> (6. 1. 2015).

COR 2005 (Committee of the Regions) *Opinion of the Committee of the Regions on „The impact of EU chemicals policy on Europe's cities and regions“*. 5. 7. 2005, C164/10. Dostupné na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:164:0078:0081:EN:PDF> (15. 10. 2011).

Council (2005c). *2681st Council Meeting*. Competitiveness (Internal Market, Industry and Research). Luxembourg, 11 October 2005. No. 12586/05 (Presse 245). Dostupné na: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/05/245&format=HTML&aged=0&lg=en&guiLanguage=en> (15. 10. 2011).

Council (1999). *Press release*. Environment. Luxembourg, 24/25 June 1999. No. 9406/99 (Presse 203) Dostupné na: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/99/203&format=HTML&aged=0&lg=fi&guiLanguage=en> (30. 6. 2014).

Council (2001a). *Council of The European Union: Commission's White Paper - Strategy for a Future Chemical Policy – Council Conclusion*. Brussels, 13 June 2001, Doc. 9857/01. Dostupné na: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/chemicals/documents/reach/archives/white-paper/index_en.htm(30. 6. 2014).

Council (2003a). *2539 Council meeting*. Competitiveness – Internal market, Industry and Research – Brussels, 10 November 2003. C/03/316. Dostupné na: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/03/316&format=HTML&aged=0&lg=en&guiLanguage=en> (14. 10. 2011).

Council (2003b). *2556th Council meeting*. Environment – Brussels, 22 December 2003. C/03/376. Dostupné na: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/03/376&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en> (14. 10. 2011).

Council (2004a). *2566th Council meeting*. Environment. Brussels, 2 March 2004. 6511/1/04 REV 1 (Presse 55). Dostupné na: http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/envir/79260.pdf (14. 10. 2011).

Council (2004b). *2583rd Council Meeting*. Competitiveness (Internal Market, Industry and Research). Brussels, 17 and 18 May 2004. 9081/1/04 REV 1 (Presse 140). Dostupné na: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/04/140&format=HTML&aged=0&lg=en&guiLanguage=en> (14. 10. 2011).

Council (2004c). *2593rd Council Meeting*. Environment. Luxembourg, 28 June 2004. 10746/04 (Presse 203). Dostupné na: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/04/203&format=HTML&aged=0&lg=en&guiLanguage=en> (14. 10. 2011).

Council (2004d). *2624th Council Meeting*. Competitiveness (Internal Market, Industry and Research). Brussels, 25 and 26 November 2004. C/04/323 (Presse 323). Dostupné na: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/04/323&format=HTML&aged=0&lg=en&guiLanguage=en> (14. 10. 2011).

Council (2004e). *2632 Council Meeting*. Environment. Brussels, 20 December 2004. 15962/04 (Presse 357). Dostupné na: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/04/357&format=HTML&aged=0&lg=en&guiLanguage=en> (14. 10. 2011).

Council (2005a) *2665th Council Meeting*. Competitiveness (Internal Market, Industry and Research) Luxembourg, 6 and 7 June 2005. Dostupné na: http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-05-133_en.htm?locale=en (7. 4. 2014).

Council (2005b) *Extraordinary Council meeting*. Competitiveness (Internal market, Industry and Research) Brussels, 13 December 2005. Dostupné na: http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-05-333_en.htm?locale=en (7. 4. 2014).

Council (2005d). *2684 Council Meeting*. Environment. Luxembourg, 7 October 2005. 17. 10. 2005, PRES/05/255. Dostupné na: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/05/255&format=HTML&aged=0&lg=en&guiLanguage=en> (15. 10. 2011).

Council (2005e). *2694th Council Meeting*. Competitiveness (Internal Market, Industry and Research). Brussels, 28 and 29 November 2005. 14155/05 (Presse 287). Dostupné na: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/05/287&format=HTML&aged=0&lg=en&guiLanguage=en> (15. 10. 2011).

Council (2005f). *Extraordinary Council meeting*. Competitiveness (Internal Market, Industry and Research). Brussels, 13 December 2005. 15168/05 (Presse 333). Dostupné na: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/05/333&format=HTML&aged=0&lg=en&guiLanguage=en> (15. 10. 2011).

Council (2006b). *2773rd Council Meeting*. Environment. Brussels, 18 December 2006. 166164/06 (Presse 349). Dostupné na: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/06/349&format=HTML&aged=0&lg=en&guiLanguage=en> (15. 10. 2011).

Council (2006c). *Common Position (EC) No 17/2006 ...* adopted by the Council on 27 June 2006...14. 11. 2006. C 276E/1. Dostupné na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:276E:0001:0251:EN:PDF> (15. 10. 2011).

Décision nr. 14/55 du 26 mars 1955 instituant un mécanisme financier permettant d'assurer l'approvisionnement régulier en ferraille du marché commun. Dostupné na: <http://eur->

lex.europa.eu/Notice.do?val=286:cs&lang=cs&list=287:cs,286:cs.&pos=2&page=1&nbl=2&pgs=10&hwords= (11. 12. 2011).

Declaration on Environment and Development. Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992. Dostupné na: <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm> (24. 9. 2014).

EEB (2010) *EEB REACH position*. European Environmental Bureau. Federation of Environmental Citizens Organizations. Dostupné na: <http://www.eeb.org/index.cfm/activities/industry-health/chemicals/eeb-position-reach/> (5. 1. 2015).

EESC 2004 (European Economic and Social Committee) *Opinion of the European Economic and Social Committee on the ... (REACH)*. C 112/92, 30. 4. 2004. Dostupné na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:112:0092:0099:EN:PDF> (14. 10. 2011).

EESC 2005 (European Economic and Social Committee) *Opinion of the European Economic and Social Committee on Chemicals legislation – REACH*. 25. 11. 2005, C294/38. Dostupné na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:294:0038:0044:EN:PDF> (15. 10. 2011).

ECHA 2014a (European Chemicals Agency). *Executive Office*. European Chemicals Agency. Dostupné na: <http://echa.europa.eu/cs/about-us/who-we-are/directorates-and-units/executive-office> (11. 3. 2014).

ECHA 2014b (European Chemicals Agency) *Registry of the Board of Appeal European Chemicals Agency*. Dostupné na: <http://echa.europa.eu/cs/about-us/who-we-are/directorates-and-units/registry-of-the-board-of-appeal> (11. 3. 2014).

ECHA 2014c (European Chemicals Agency). *About us*. Dostupné na: <http://echa.europa.eu/cs/about-us/who-we-are/mission> (25. 3. 2014).

ECHA 2014d (European Chemicals Agency) *The recruitment proces*. Dostupné na: <http://echa.europa.eu/about-us/jobs/the-recruitment-process> (27. 3. 2014).

ECHA 2014e (European Chemicals Agency) *The Executive Director*. Dostupné na: <http://echa.europa.eu/about-us/who-we-are/executive-director> (27. 3. 2014).

ECHA 2014f 2014e (European Chemicals Agency) *Work Programme 2014 – building future. ECHA*. Dostupné na: http://echa.europa.eu/documents/10162/13608/wp_2014_facts%20and%20figures_en.pdf (11. 3. 2014).

EÚD 2012 (Evropský účetní dvůr) *Řešení střetu zájmů ve vybraných agenturách. Zvláštní zpráva č. 15*. Lucemburk: Evropský účetní dvůr.

European Commisison (1998) *Commssion Working Document. Report on the operation of Direcctive 67/548/EEC on the Approximation of the Laws, Regulations and Administrative*

Provisions Relating to the Classification, Packaging and Labelling of Dangerous Substances; Directive 88/379/EEC on the Approximation of the Laws Regulation and Administrative Provisions Relating to the Classification, packaging and Labelling of Dangerous Preparations; Regulation (EEC) 793/93 on the Evaluation and Control of the Risks of Existing Substances; Directive 76/769/EEC on the Approximation of the Laws, Regulations and Administrative Provisions on the Marketing and Use of Certain Dangerous Substances and Preparations. 1986 final. Brussels: European Commission. Dostupné na: <http://aei.pitt.edu/3331/1/3331.pdf> (25. 7. 2014).

European Commission (2001a). *White Paper: Strategy for a Future Chemicals Policy.* Brussels, 27. 2. 2001, COM (2001) 88 final. Dostupné na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0088:FIN:en:PDF> (15.8.2012).

European Commission (2001b). *Stakeholders' Conference on the Commission's White Paper on the Strategy for a Future Chemicals Policy.* Brussels, April 2, 2001. Conference Report. Dostupné na http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/chemicals/files/conferences/report-2001_04_02_en.pdf (1.10.2011).

European Commission (2001c). *European Governance: A white paper.* Brussels, 25. 7. 2001. COM (2001) 428. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf (21. 5. 2012).

European Commission (2002a). *Preliminary Executive Summary. Assessment of the Business Impact of New Regulations in the Chemical Sector prepared for the Commission.* Dostupné na http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/chemicals/files/conferences/rpa_report_summary-2002_05_21_en.pdf (1. 10. 2011).

European Commission (2002b). *Communication from the Commission. The operating framework for the European Regulatory Agencies.* Brussels, 11. 12. 2002. COM (2002) 718 final.

European Commission (2003a). *Extended Impact Assessment.* Commission Staff Working Paper. SEC (2003) 1171/3, Brussels, 29. 10. 2003. Dostupné na http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/chemicals/files/reach/eia-sec-2003_1171_en.pdf (1. 10. 2011).

European Commission (2003b). *Minutes of the 1632nd meeting of the Commission held in Brussels.* PV (2003)1632 final. Brussels, 29 October 2003. Dostupné na: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10061/2003/EN/10061-2003-1632-EN-F-0.Pdf> (14. 10. 2011).

European Commission (2003c). *Contributions to the Public Consultation on REACH.* Dostupné na: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/chemicals/documents/reach/archives/consultation/contributions/index_en.htm (11. 6. 2014).

European Commission (2003d). *REACH Regulation Public Internet Consultation. Joint NGO submission for the EU Commission internet Consultation on the proposed Chemicals Policy Reform submitted by European Environmental Bureau, Greenpeace, WWF and Friends of*

Earth. Dostupné na: <http://www.greenpeace.org/international/Global/international/planet-2/report/2003/7/reach-regulation-public-intern.pdf> (17. 6. 2014).

European Commission (2004b). *Memorandum of Understanding between the European Commission side (DG Enterprise and DG Environment) and industry (UNICE/CEFIC) to Undertake Further Work Concerning the Impact Assessment of REACH*. Brussels, 3 March 2004. Dostupné na http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/chemicals/files/reach/memo_of_underst_on_ia-2004_03_03_en.pdf (2.10.2011).

European Commission (2005a). *REACH: High Level Group means to assess new impact studies*. Press releases, IP/05/495, Brussels, 27 April 2005. Dostupné na <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/495&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (2.10.2011).

European Commission (2005b). *Note on the studies undertaken in the framework of The Memorandum of Understanding on further work concerning the Impact Assessment of REACH*. DG Enterprise & Industry and DG Environment, 27. 4. 2005. Dostupné na http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/chemicals/files/reach/note_further_ia_en.pdf (2.10.2011).

European Commission (2005c). *Implementation of REACH in the New European Member States*. Contribution of the DG JRC to the Complementary work for the Impact Assessment of REACH, 21 April 2005. Dostupné na http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/chemicals/files/reach/ipts_summary_en.pdf (1.10.2011).

European Commission (2005d). *Implementation of REACH in the new member states. Part one. Overview of the Chemical and Specialty Chemical Sector in the new Member States*. European Commission, Joint Research Centre, July 2005. Dostupné na http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/chemicals/files/reach/ipts_final_report_part_1_en.pdf (1.10.2011).

European Commission (2005e). *Executive Summary*. Dostupné na http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/chemicals/files/reach/tex_executive_summary_ds_09_06_05_en.pdf (1.10.2011).

European Commission (2005f). *Impact Assessment of alternative approaches to registration of low-volume substances*. Working Document 301/05 (Ad-hoc Working Party on Chemicals). Dostupné na http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/chemicals/files/reach/council_note_301_05_en.pdf (11.10.2011).

European Commission (2006a). *Communication from the Commission to the European Parliament pursuant to the second subparagraph of Article 251(2) of the EC Treaty concerning the...REACH*. COM(2006)375 final. Dostupné na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0375:FIN:EN:PDF> (15. 10. 2011).

European Commission (2006b). *Opinion of the Commission pursuant to Article 251 (2) third sub-paragraph of the EC Treaty, on the European Parliament's amendments to the Council's Common Position regarding the proposals for a ...REACH*. COM(2006) 842 final. Brussels,

15. 12. 2006. Dostupné na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0842:FIN:EN:PDF> (15. 10. 2011).

European Commission (2009) *Summary Record of the 6th Meeting of the Competent Authorities for the implementation of Regulation (EC) 1907/2006 (REACH)*. 15-16 December 2008. Doc. CA/01/2009. Brussels, 25 February 2009. Dostupné na: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/chemicals/files/caracal/minutes_caracal_081215_16_en.pdf (26. 3. 2014).

European Commission (2012) *Commission Decision of 4.7.2012 setting up the group of experts on Enterprise and SME Policies*. C(2012) 4386 final. Dostupné na: http://ec.europa.eu/enterprise/dg/files/c-2012-4386_en.pdf (26. 3. 2014).

European Commission (2014) *European Union Documents – European Commission – Green Papers*. Dostupné na: http://ec.europa.eu/green-papers/index_en.htm (17. 9. 2014).

European Commission (2014b) *Zpráva Komise Evropskému Parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů podle čl. 117 odst. 4 nařízení REACH a čl. 46 odst. 2 nařízení CLP, a přezkum některých prvků nařízení REACH podle čl. 75 odst. 2, čl. 138 odst. 2, 3 a 6 nařízení REACH*. COM/2013/049 final. Dostupné na: <http://old.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0049:FIN:CS:HTML> (22. 9. 2014).

European Parliament (2001b). *Debates*. Tuesday, 13 November 2001, Strasbourg. Dostupné na <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20011113+ITEM-013+DOC+XML+V0//EN&language=LT> (1.10.2011).

European Parliament (2005a). *Results of votes. Annex I*. 17 November 2005. Dostupné na: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+PV+20051117+RES-VOT+DOC+PDF+V0//EN&language=EN> (15. 10. 2011).

European Parliament (2005b). *Report on the proposal for a regulation...REACH*. FINAL A6-0315/2005. Dostupné na: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2005-0315+0+DOC+PDF+V0//EN> (15. 10. 2011).

European Parliament (2005c). *Statistics: COD/2003/0256*. Final vote 17/11/2005. Dostupné na: <http://www.europarl.europa.eu/oel/FicheUnique.do?documentReference=A6-0315/2005&procedureReference=COD/2003/0256&language=en> (15. 10. 2011).

European Parliament (2006a). *Statistics: COD/2003/0256*. Final vote 13/12/2006. Dostupné na: <http://www.europarl.europa.eu/oel/FicheUnique.do?documentReference=A6-0352/2006&procedureReference=COD/2003/0256&language=en> (15. 10. 2011).

European Parliament (2006b). *Parliament adopts REACH – new EU chemicals legislation and new chemicals agency*. 13. 12. 2006. Press release. Dostupné na: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=en&type=IM-PRESS&reference=20061213IPR01493> (15. 10. 2011).

European Parliament(2001a). *Report on the Commission White Paper on Strategy for Future Chemicals Policy* (COM(2001)88 – C5-0258/2001 – 2001/2118(COS)) from 17. October

2001. Dostupné na:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A5-2001-0356&language=LT> (30. 6. 2014).

Eurostat 2009a (The Statistical Office of the European Communities). *External and intra-EU trade – a statistical yearbook. Data 1958 – 2008*. 2009 Edition. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Eurostat 2011 (The Statistical Office of the European Communities). *Extra EU trade of chemicals and related products (SITC 5), by Member State*. Eurostat 2011. Dostupné na http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/dataset?p_product_code=ET00051 (8.10.2011).

Evropská komise (2013x.) Rozhovor s vysoce postaveným úředníkem Evropské komise, který si přál zůstat v anonymitě. Generální ředitelství pro podnikání a průmysl, Unit F4 REACH. Brusel, 24. 4. 2013.

Evropská komise (2014). Organization chart. Dostupné na: http://ec.europa.eu/enterprise/dg/files/org_chart_en.pdf (26. 3. 2014).

Freidinger, Jan (2014a) Korespondence autora s Janem Freidingerem ze dne 11. 7. 2014 o roli Greenpeace v procesu vyjednávání REACH. Archiv autora.

Freidinger, Jan (2014b) Rozhovor s Janem Freidingerem ze dne 15. 7. 2014 o roli Greenpeace v procesu vyjednávání REACH. Písemný zápis, archiv autora.

Hontelez, John (2002). Ending Irresponsible Care – Forward to a new EU Chemicals Policy. Speech by John Hontelez – Commission Stakeholder Conference on the „Impact of the New Chemicals Policy“, 21. May 2002. Dostupné na http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/chemicals/files/conferences/hontelez-2002_05_21_en.pdf (1.10.2011).

IFA 2010 (Invest in France Agency). France's Sectors of Excellence: Chemical Industry. IFA 2010. Dostupné na <http://www.invest-in-france.org/Medias/Publications/227/Chemical%20Industry.pdf> (9. 10. 2011).

Joint Position (2003) *Joint Position of the Social Partners of the European Chemical Industry. The European Chemical Employers Group (ECEG) also representing the European Chemical Industry Council (CEFIC) and the European Mine, Chemical and Energy Workers Federation (EMCEF)*. Madrid, 27 November 2003. Archiv autora.

Joint Position (2005) *Joint Position of the Social Partners of the European Chemical Industry. The European Chemical Employers Group (ECEG) also representing the European Chemical Industry Council (CEFIC) and the European Mine, Chemical and Energy Workers Federation (EMCEF)*. Brussels, June 2005. Archiv autora.

Joint Position (2006) *Joint Position of the Social Partner sof the European Chemical Industry. The European Chemical Employers Group (ECEG) also representing the European Chemical Industry Council (CEFIC) and the European Mine, Chemical and Energy Workers Federation (EMCEF)*. Krakow, 26 October 2006. Archiv autora.

KPMG Advisory Service (2005). REACH – further work on impact assessment. A case study approach. Executive Summary. KPMG Business Advisory Services, 2005. Dostupné na http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/chemicals/files/reach/kpmg_summary_en.pdf (1.10.2011).

Mandery, Hubert (2002). *Initial reaction on the RPA impact study*. Conference on the Business Impact of the New Chemicals Policy, 21 May 2002, Brussels. Dostupné na http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/chemicals/files/conferences/mandery-2002_05_21_en.pdf (1.10.2011).

Mayhew, Joe (2002). *Presentation of Joe Mayhew for the Panel on the International Dimension of the New Chemicals Strategy at the EU Conference on the Business Impact of the New Chemicals Policy*. Brussels, May 21, 2002. Dostupné na http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/chemicals/files/conferences/mayhew-2002_05_21_en.pdf (1.10.2011).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 ze dne 18. prosince 2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek, o zřízení Evropské agentury pro chemické látky, o změně směrnice 1999/45/ES a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 793/93, nařízení Komise (ES) č. 1488/94, směrnice Rady 76/769/EHS a směrnic Komise 91/155/EHS, 93/67/EHS, 93/105/ES a 2000/21/ES. Dostupné na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=OJ:L:2006:396:TOC> (26. 7. 2014).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1272/2008 ze dne 16. prosince 2008 o klasifikaci, označování a balení látek a směsí, a o změně a zrušení směrnic 67/548/EHS a 1999/45/ES a o změně nařízení (ES) č. 1907/2006 (Text s významem pro EHP). Dostupné na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008R1272&from=en> (2. 7. 2014).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. ledna 2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin. Dostupné na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32002R0178&from=CS> (2. 7. 2014).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 649/2012 ze dne 4. července 2012 o vývozu a dovozu nebezpečných chemických látek. Text s významem pro EHP. Dostupné na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:201:0060:0106:en:PDF> (2. 7. 2014).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 528/2012 ze dne 22. května 2012 o dodávání biocidních přípravků na trh a jejich používání. Dostupné na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=OJ:L:2012:167:FULL&from=EN> (2. 7. 2014).

Nařízení Rady (ES) 793/93/EHS ze dne 23. března 1993 o hodnocení a kontrole rizik existujících látek. Dostupné na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31993R0793:EN:HTML> (2. 7. 2014).

Nařízení Rady (ES) č. 207/2009 ze dne 26. února 2009 o ochranné známce Společenství. Dostupné na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:078:0001:0042:en:PDF> (2. 7. 2014).

OJ 2006a (Official Journal of the European Union). Annex II. Result of Roll-Call Votes. 1. Recommendation: Sacconi A6-0352/2006, Option 1. 23. 12. 2006, C 317 E/252. Dostupné na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:317E:0252:0253:EN:PDF> (16. 10. 2011).

OJ 2006b (Official Journal of the European Union). Annex II. Result of Roll-Call Votes. 1. Sacconi report A6-0315/2005, Resolution. 17. 11. 2005, C 280E/278. Dostupné na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:280E:0278:0280:EN:PDF> (25. 10. 2011).

Perenius, Lena (2014) *Environmental Regulation and the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)*. Throne hotel, 75 Rue de la Loi, 1040 Bruxelles, 3. 7. 2014, seminář pořádaný Evropskou komisí, archiv autora.

Pricewaterhouse Coopers (2012) *Final Report on the Review of the European Chemicals Agency: Main report*. 14 March 2012. Dostupné na: http://ec.europa.eu/enterprise/dg/files/evaluation/201203-final-report-echa_en.pdf (25. 3. 2014).

Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 254/2013 ze dne 20. března 2013, kterým se mění nařízení Komise (ES) č. 340/2008 o poplatcích a platbách Evropské agentury pro chemické látky podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek (REACH). Dostupné na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:079:0007:0018:CS:PDF> (22. 9. 2014).

Případ 10/56 Meroni v. High Authority. Judgment of the Court from 13 June 1958 Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, S.A.S., v High Authority of the European Coal and Steel Community. Case 10/56. Dostupné na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61956CJ0010:EN:PDF> (1. 2. 2014).

Případ 23/75, Rozsudek Soudního dvora ze dne 30. října 1975. *Rey Soda v. Cassa Congruaglio Zucherro*. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce: Pretura di Abbiategrasso – Itálie. Dostupné na: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=88992&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=262380> (2. 7. 2014).

Případ 25/70, Rozsudek Soudního dvora ze dne 17. prosince 1970. *Einfuhr- undVorratsstelle für Getreide und Futtermittel v. Köster, Berodt & Co*. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce: Hessischer Verwaltungsgerichtshof – Německo. Dostupné na: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=88056&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=262380> (2. 7. 2014).

Případ 5/77, Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. října 1977. *Carlo Tedeschi v. Denkavit Commerciale s.r.l*. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce. Pretura di Lodi – Itálie. Dostupné na: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=89612&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=262380> (2. 7. 2014).

Případ C-154/04 a C-155/05. Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 12. července 2005. *The Queen, na žádost Alliance for Natural Health a Nutri-Link Ltd v. Secretary of State for Health* (C-154/04) a *The Queen, na žádost National Association of Health Stores a Health Food Manufacturers Ltd v. Secretary of State for Health a national Assembly for Wales* (C-155-04). Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce. Dostupné na:

<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=60405&pageIndex=0&doclang=CS&m ode=lst&dir=&occ=first&part=1 &cid=262380> (2. 7. 2014).

Případ C-18/62, Rozsudek Soudního dvora ze dne 16. prosince 1963. *Emilia Barge, vdova po Vittoriu Leone v. Vysoký úřad ESUO*. Dostupné na:

<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=87135&pageIndex=0&doclang=EN&m ode=lst&dir=&occ=first&part=1 &cid=262380> (2. 7. 2014).

Případ C-249/87, Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. prosince 1989. *Francoise Mulfinger a další v. Komise ES*. Dostupné na:

<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=95465&pageIndex=0&doclang=EN&m ode=lst&dir=&occ=first&part=1 &cid=262380> (2. 7. 2014).

Případ C-269/90, Rozsudek Soudního dvora ze dne 21. listopadu 1991. *Technische Universität München v. Hauptzollamt München-Mitte*. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce: Bundesfinanzhof – Německo. Společný celní sazbeník – Osvobození od cla pro vědecké přístroje – Ekvivalentní vědecká hodnota. Dostupné na:

<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=97440&pageIndex=0&doclang=EN&m ode=lst&dir=&occ=first&part=1 &cid=262380> (2. 7. 2014).

Případ C-30/65, Rozsudek Soudního dvora ze dne 22. března 1966. *Macchiorlati Dalmans & Figli SAS v. Vysoký úřad ESUO*. Dostupné na:

<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=87514&pageIndex=0&doclang=EN&m ode=lst&dir=&occ=first&part=1 &cid=262380> (2. 7. 2014).

Případ C-301/02, Rozdusek soudního dvora (první senát) ze dne 26. května 2005. *Carmine Salvatore Tralli v. Evropská centrální banka*. Opravný prostředek – zaměstnanci. Dostupné na:

<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=59666&pageIndex=0&doclang=CS&m ode=lst&dir=&occ=first&part=1 &cid=262380> (2. 7. 2014).

Případ C-98/90, Rozsudek Soudního dvora (první senát) ze dne 14. května 1981. *Giuseppe Romano v. Institut national d'assurance Malaze-invalidité*. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce: Tribunal du travail de Bruxelles – Belgie. Sociální zabezpečení. Dostupné na:

<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=90840&pageIndex=0&doclang=EN&m ode=lst&dir=&occ=first&part=1 &cid=262380> (2. 7. 2014).

Případ T-369/94, Rozsudek Soudu prvního stupně (první senát) ze dne 19. února 1998. *DIR International Film Srl, Nostradamus Enterprises Ltd, Union PN Srl, United International Pictures BV, United International Pictures AB, United International Pictures APS, United International Pictures A/S, United International Pictures EPE, United International Pictures OY a United International Pictures y Cia SRC v. Komise ES*. Žaloba na neplatnost – odůvodnění. Dostupné na:

<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=43647&pageIndex=0&doclang=EN&m ode=lst&dir=&occ=first&part=1 &cid=262380> (2. 7. 2014).

Případ T-93/10, Rozsudek Tribunálu (sedmý rozšířený senát) ze dne 7. března 2013.
Bilbaina de Alquitranes, SA a další v. Evropská agentura pro chemické látky (ECHA).

Dostupné na:

<http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62010TJ0093&lang1=en&lang2=CS&type=TEXT&ancre=> (16. 6. 2014).

Roeland, Christophe (2014) *Environmental Regulation and the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)*. Throne hotel, 75 Rue de la Loi, 1040 Bruxelles, 3. 7. 2014, seminář pořádaný Evropskou komisí, archiv autora.

Rozhodnutí Rady a Komise ze dne 13. prosince 1993 o uzavření Dohody o Evropském hospodářském prostoru mezi Evropskými společenstvími, jejich členskými státy a Rakouskou republikou, Finskou republikou, Islandskou republikou, Lichtenštejnským knížectvím, Norským královstvím, Švédským královstvím a Švýcarskou konfederací. Dostupné na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/NOT/?uri=CELEX:31994D0001> (17. 9. 2014).

Sapir, Marc (2002). *Round table on the business impact of the next chemicals legislation*.

Brussels May 21, 2002. Contribution of Marc Sapir, ETUC. Dostupné na

http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/chemicals/files/conferences/sapir-2002_05_21_en.pdf (1.10.2011).

Stairs, Kevin (2014) Korespondence autora s Kevinem Stairsem, ředitelem sekce chemických látek oddělení EU Greenpeace ze dne 5. srpna 2014, archiv autora.

Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 1999/45/ES ze dne 31. května 1999 o sbližování právních a správních předpisů členských států týkajících se klasifikace, balení a označování nebezpečných přípravků. Úř. věst. L 200, 30. 7. 1999.

Směrnice Rady 67/548/EHS ze dne 27. června 1967 o sbližování zákonů, jiných právních předpisů a administrativních opatření o klasifikaci, balení a značení nebezpečných látek. Úř. věst. L 196, 16. 8. 1967.

Směrnice Rady 76/769/EHS ze dne 27. července 1976 o sbližování zákonů, jiných právních předpisů a administrativních opatření členských států o omezení trhu a používání některých nebezpečných látek a přípravků. Úř. věst. L 262, 27. 9. 1976.

The Guardian (2003) 2m jobs 'at risk' in chemicals sector. Andrew Osborn, The Guardian, Tuesday 15 July 2003. Dostupné na:

<http://www.theguardian.com/business/2003/jul/15/environment.conservaion> (8. 1. 2015).

UIC 2011a (Union des Industries Chimiques). *Global Data, Key Figures 2010*. UIC 2011. Dostupné na http://www.uic.fr/en/donnees_globales.asp (9. 10. 2011).

UIC 2011b (Union des Industries Chimiques). *Production Volumes*. UIC, 2011. Dostupné na http://www.uic.fr/en/cc_production.asp (9. 10. 2011).

UIC 2011c (Union des Industries Chimiques). *Balance of Trade*. UIC, 2011. Dostupné na http://www.uic.fr/en/cc_com-ext.asp (9. 10. 2011).

VCI 2011 (Verband der Chemischen Industrie). *Chemiemärkte weltweit: Umsatz, Handel und Verbrauch von Chemikalien*. Stand Juli 2011. VCI, 2011. Dostupné na https://www.vci.de/Downloads/Media-Weitere-Downloads/2011_08_04_VCI-Studie_Chemiemaerkte_weltweit_2011.pdf (9. 10. 2011).

Vote Watch (2014a) *National Alignments*. Dostupné na: http://old.votewatch.eu/cx_national_cross_party_coalitions.php (5. 4. 2014).

VoteWatch.eu (2014b) *Cohesion of European Political Groups and national delegations by policy area*. Dostupné na: http://old.votewatch.eu/cx_national_cross_party_coalitions.php?data_i=2004-07-20&data_s=2009-08-31&vers=1&euro_domeniu_id=11&x=47&y=10&segment_id=10&segment_id_start=0&segment_id_end=10 (2. 4. 2014).

Literatura

Ackerman Frank, Stanton Elizabeth a Massey Rachel (2004) *European Chemical Policy and the United States: The Impacts of REACH*. Tufts University 2006, s. 1–20.

Ackerman, Frank a Rachel, Massey (2004). *The True Costs of REACH. A study performed for the Nordic Council of Ministers*. Medford: Global Development and Environmental Institute, Tufts University, 2004.

Ackerman, Frank a Rachel, Massey (2005). *French Industry and Sustainable Chemistry. The Benefits of Clean Development*. Medford: Global Development and Environment Institute. Tufts University, 2005.

Advisory Commission on Intergovernmental Relations (1983) *In Brief: Regulatory Federalism: Policy Process, Impact and Reform*. Washington DC. Dostupné na: <http://www.library.unt.edu/gpo/acir/Reports/brief/B-7.pdf> (25. 1. 2012).

ALDE 2006 (Alliance of Liberals and Democrats for Europe). *Making chemicals safer – MEPS vote tomorrow for record breaking EU law*. 12. 12. 2006. Dostupné na: [http://oldsite.alde.eu/en/details/?no_cache=1&tx_ttnews\[tt_news\]=8271&cHash=34ca06c207](http://oldsite.alde.eu/en/details/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=8271&cHash=34ca06c207) (20. 10. 2011).

Allen, Christian a Canton, Joan (2003). *A Microeconomic Model to Assess the Economic Impacts of the EU's New Chemicals Policy*. November 2003. Brussels: DG Enterprise. Dostupné na http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/chemicals/files/reach/effects_new_chem_policy-2003_11_17_en.pdf (1.10.2011).

American Chemical Society (2006) *REACH – The New European Chemical Law*. Uwe Lahl a Katrin Anne Hawxwell. Environmental Science & Technology, December 1, 2006.

Andoura, Sami, Timmerman, Peter (2008) *Governance of the EU: The Reform Debate on European Agencies Reignited*. Working Paper No. 19, October 2008. European Policy Institutes Network.

Applegate, John S. (2008) Synthesing TSCA and REACH: Practical Principles for Chemical Regulation Reform. *Ecology Law Quarterly*, roč. 36, č. 4, s. 721–769.

Arnull, Anthony, Dashwood, Alan, Dougan, Michael, Ross, Malcolm, Spaventa, Eleanor a Wyatt, Derrick (2006) *European Union Law*. Fifth Edition. Londond: Sweet& Maxwell.

Baumgartner, Frank R a kol. (2009). *Lobbying and Policy Change: Who Wins, Who Loses, and Why*. Chicago: University of Chicago Press, 2009.

Bergkamp, Lucas a Young Park, Dae (2013) „The Organizational and Administrative Structures“. In: Bergkamp, Lucas (ed.): *The European Union REACH Regulation for Chemicals*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

Bermann, George, Goebel, Roger J., Davey, William J. a Fox, Eleanor (1993). *Cases and Materials on European Community Law*. Minneapolis: West.

Berry, Jeffrey M. (1977) *Lobbying for the People. The Political Behaviour of Public Interest Groups*. Princeton: Princeton University Press.

Black, Harvey (2008) *Chemical Reaction: The U.S. Response to REACH*. Environmental Health Perspective, 116, 3, 2008. National Institute of Environmental Health Science 2008. Dostupné na: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2265068/> (27. 6. 2012).

Black, Julia (2002) *Critical Reflections on Regulation*. London School of Economics and Political Science, pp 1–27. Dostupné na: <http://eprints.lse.ac.uk/35985/1/Disspaper4-1.pdf> (27. 1. 2012).

Bláha, Karel (2006). *Karel Bláha: Substitute ano, ale za přijatelných podmínek pro výrobce a kontrolory*. Ekolist, 12. 12. 2006. Dostupné na: <http://ekolist.cz/cz/publicistika/rozhovory/karel-blaha-substitute-ano-ale-za-prijatelnych-podminek-pro-vyrobce-a-kontrolory> (17. 6. 2012).

Bláha, Karel (2007) „REACH – nová chemická legislativa EU“. In: Loužek, Marek (ed.): *Chemická směrnice REACH*. Sborník textů č. 54/2007. Centrum pro Ekonomiku a Politiku 2007.

Blainey, Mark (2007) REACH – a Reality and the Future. *Journal for European Environmental & Planning Law*, roč. 4. č. 2, s. 149–160.

Blainey, Mark (2009) REACH, still being developed! *Journal for European Environmental Planning Law*, roč. 6, č. 1, s. 51–73.

Blaxter, Loraine, Hughes, Christina a Tight, Malcolm (2006) *How to Research*. Thrid Edition. New York: Open University Press.

Bordes, Bernard a kol. (2005). *REACH level for sustainable chemical industry: on what basis and how?* Hesa Newsletter, October 2005. Dostupné na: <http://hesa.etui-rehs.org/uk/newsletter/files/NWSL-28-EN-syndex.pdf> (14, 10. 2011).

Börzel, Tanja A. (1998) Organizing Babylon – On the Different Conceptions of Policy Networks. *Public Administration*, roč. 76, č. 2, s. 253–273.

Bradford, Anu. (2012). The Brussels Effect, *Northwestern University Law Review*, Vol. 107, No. 1, s. 1–68.

Braun, Dietmar (2002) Debate: State Intervention and Delegation to Independent Regulatory Agencies. *Swiss Politicals Science Revie*, roč. 8, č. 1, s. 93–125.

Braun, Mats (2010) „Europeanization of the Czech Environmental Policy“. In: Drulák, Petr a Braun, Mats (eds.) *National Interest a Methodological Reflection on Czech Foreign Policy*, s. 5370. Frankfurt am Main: Peter Lang.

Bronckers, Marco a Van Gerven, Yves (2009) Legal Remedies under the EC's New Chemicals Legislation REACH: Testing a New Model of European Governance. *Common Market Law Review*, roč. 46, č. 6, s. 1823–1871.

Broscheid, Andreas a Coen, David (2007) Lobbying activity and fora creation in the EU: empirically exploring the nature of the policy good. *Journal of European Public Policy*, roč. 14, č. 3, s. 346–365.

Broscheid, Andreas a Coen, David (2003) Insider and Outsider Lobbying of the European Commission. An Informational Model of Forum Politics. *European Union Politics*, roč. 4, č. 2, s. 165–189.

Brown, Valerie J. (2003) REACHing for Chemical Safety. *Environmental Health Perspectives*, roč. 111, č. 14, s. 767–769.

Buonanno, Laurie a Nugent, Neill (2013) *Policies and Policy Processes of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Burnham, Peter, Gilland Karin, Grant, Wyn a Layton-Henry Zig (2004) *Research Methods in Politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Busuioc, Madalina (2009) Accountability, Control and Independence: The Case of European Agencies. *European Law Journal*, roč. 15, č. 5, s. 599–615.

Busuioc, Madalina (2013) *European Agencies: Law and Practices of Accountability*. Oxford: Oxford University Press.

CEO (2011) *Putting Brussels' Lobbyists on the Map*. Corporate Europe Observatory. Dostupné na: <http://corporateeurope.org/power-lobbies/2011/09/putting-brussels-lobbyists-map> (9. 1. 2015).

C & EN 2010a (Chemical & Engineering News). *Output Declines In U.S., Europe*. Volume 88, Number 27, 5 July 2010. Dostupné na: <http://pubs.acs.org/cen/coverstory/88/8827cover3.html> (9. 10. 2011).

C & EN 2010b (Chemical & Engineering News). *Industry Slashes Thousands of Jobs*. Volume 88, Nuber 27, 5 July 2010. Dostupné na: <http://pubs.acs.org/cen/coverstory/88/8827cover2.html> (9. 10. 2011).

Cammaerts, Bart (2006) The eConvention on the Future of Europe: Civil Society and the Use of the Internet in European Decision-making Process. *European Integration*, roč. 28, č. 3, s. 227–245.

CEO 2005 (Corporate Europe Observatory) *Bulldozing REACH – the industry offensive to crush EU chemicals regulation*. Dostupné na: <http://archive.corporateeurope.org/lobbycracy/BulldozingREACH.html> (17. 7. 2012).

Císař, Ondřej (2005). *Transnacionální politické sítě – Jak mezinárodní instituce ovlivňují činnost nevládních organizací*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity.

Claas, Oliver (2010). *Germany: once more export Word champion for chemicals*. VCI Study on Global Chemical Markets 2010. Verband der Chemischen Industrie e.V. 2010. Dostupné na <https://www.vci.de/Der-VCI/Internetveroeffentlichung/Seiten/Germany--once-more-export-world-champion-for-chemical.aspx> (9. 10. 2011).

Clayton, Jess (2011) *Formalizing Relations Between International Organizations and Non-Governmental Organizations: The Case of the EU REACH Regulation*. Dostupné na: <http://www.polisci.wisc.edu/Uploads/Documents/IRC/Clayton.pdf> (16. 6. 2014).

- Coen, David (1998) The European Business Interest and the Nation State: Large-firm Lobbying in the European Union and Member States. *Journal of Public Policy*, roč. 18, č. 1, s. 75–100.
- Coen, David (2007) Empirical and theoretical studies in EU lobbying. *Journal of European Public Policy*, roč. 14, č. 3, s. 333–345.
- Conceicao, Eugénia da (2010) Who Controls Whom? Dynamics of Power Delegation and Agency Losses in EU Trade Politics. *Journal of Common Market Studies*, roč. 48, č. 4, s. 1107–1126.
- Contiero, Marco (2006) *Toxic Lobby: How the chemicals industry is trying to kill REACH*. Greenpeace International.
- Conway, Gerard (2011) Recovering a Separation of Powers in the European Union. *European Law Journal*, roč. 17, č. 3, s. 304–322.
- Craig, Paul (2012) *EU Administrative Law*. Second Edition. Oxford: Oxford University Press.
- Craig, Paul a de Búrca, Gráinne (2003) *EU Law. Text, Cases and Materials*. Third Edition. Oxford: Oxford University Press.
- Danison, Richard A. (2007) *Not That Innocent. A Comparative Analysis of Canadian, European Union and United States Policies on Industrial Chemicals*. Environmental Defense. Dostupné na: www.environmentaldefense.org/go/chempolicyreport(18. 8. 2014).
- Danison, Richard A. (2009) Ten Essential Elements in TSCA Reform. Washington: Environmental Law Institute. *Environmental Law Reporter*, roč. 39, č. 1, s. 1–9.
- Davis, Nigel (2003). *Reach: Industry proposes route to wider impact study*. ICIS, 25 November 2003. Dostupné na <http://www.icis.com/Articles/2003/11/25/538086/reach-industry-proposes-route-to-wider-impact-study.html> (1.10.2011).
- Dawson Catherine (2007) *A Practical Guide to Research Methods*. Third Edition. Begbroke: Spring Hill House.
- Delgado, Luis a Wolf, Oliver (2003). *The effects of Reach proposals on innovation in the Chemical Industry*. Brussels, 21. November 2003. Dostupné na http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/chemicals/files/reach/presentat7-2003_11_21_en.pdf (1.10.2011).
- Della Porta, Donatella a Keating, Michael (2008) „How many approaches in the social sciences? An epistemological introduction“. In: Della Porta, Donatella a Keating, Michael (Eds): *Approaches and Methodologies in The Social Sciences. A Pluralist Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Deloitte & Touche (2002) *Feasibility study on there source requirements for a Central Entity*. June 2002. Ref. B4_3040/2001/329289/MAR/C3. Dostupné na: <http://chemicalspolicy.net/downloads/cereport.pdf> (25. 3. 2014).

- Delreux, Tom a Kerremans, Bart (2010) How Agents Weaken their Principals' Incentives to Control: The Case of EU Negotiators and EU Member States in Multilateral Negotiations. *European Integration*, roč. 32, č. 4, s. 357–374.
- DiGangi, Joseph (2003) *US Intervention in EU Chemical Policy*. Environmental Health Fund 2003, s. 1–26.
- DiGangi, Joseph (2004) REACH and the Long Arm of the Chemical Industry. *Multinational Monitor*, roč. 25, č. 9, September 2004, s. 20–26.
- Dolowitz, David, Buckler, Steve a Sweeney, Fionnghuala (2008) *Researching Online*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Dowrick, F. E. (1954) The Relationship of Principal and Agent. *The Modern Law Review*, roč. 17, č. 1, s.24–40.
- Drulák, Petr a kol. (2008) *Jak zkoumat politiku? Kvalitativní metodologie v politologii a mezinárodních vztazích*. Praha: Portál.
- Dvořáková, Vladimíra a kol. (2010) *Evropeizace veřejné sféry*. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck.
- ENDS (1998). Early Disputes over New Review of EC Chemicals Policy, *ENDS Report 279*, April 1998, s. 39–40.
- ENDS (2005b). REACH Proposal Passes Major Hurdle, *ENDS Report 370*, November 2005, s. 48–49.
- ENDS (2005c). UK's REACH Compromise Text Moves Agenda Ahead, *ENDS Report 368*, September 2005, pp. 33–34.
- ENDS (2005d). Ministers Adopt Landmark Deal on REACH, *ENDS Report 371*, December 2005, s. 42–43.
- Enhert, Tanja (2008) *The European Chemicals Agency – Beyond the Scope of Meroni Doctrine? Risk regulativ at international, European and national level*. Maastricht: Faculty of Law, University of Maastricht.
- ENS 2003 (Environment News Service). *European Chemicals Autorization Plan Changed to Suit Industry*. Brussels, Belgium, September 24, 2003. Dostupné na: <http://www.ens-newswire.com/ens/sep2003/2003-09-24-03.html> (30. 6. 2014).
- EPP-ED 2006 (The Group of European People'sParty). *REACH adoption welcomed: EPP-ED Access on core issues*. Ria Oomen-Ruijten, EPP-ED. Press Release, 13. 12. 2006. Dostupné na: <http://www.eppgroup.eu/Press/showpr.asp?PRControlDocTypeID=1&PRControlID=5578&PRContentID=9926&PRContentLG=en> (20. 10. 2011).
- Essencia (2009). *Facts & Figures: The chemical and life science industry in Belgium*. Issue 2008. Brussel: Essencia 2009. Dostupné na: http://www.essencia.be/01/MyDocuments/essencia_F&F_2008_HR.pdf (9. 10. 2011).

- Euractiv (2001a). *Crucial vote on chemicals policy review in European Parliament*. 13. November 2001. Dostupné na <http://www.euractiv.com/en/climate-environment/crucial-vote-chemicals-policy-review-european-parliament/article-113798> (1.10.2011).
- Euractiv (2004). *REACH: Competitiveness Council barches for less costly solutions*. 21 May 2004. Dostupné na: <http://www.euractiv.com/sustainability/reach-competitiveness-council-searches-costly-solutions/article-117937> (20. 10. 2011).
- Euractiv (2014) *EU lobbyist registr to become mandatory by 2017*. Euractiv, 16. 4. 2014. Dostupné na: <http://www.euractiv.com/sections/public-affairs/eu-lobbyist-register-become-mandatory-2017-301581> (9. 1. 2015).
- Everson, Michelle, Majone, Giandomenico, Metcalfe, Les a Schout, Adriaan (1999) *The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance*. Report Presented to the Commission.
- Everson, Michelle (2001) European Agencies. From Institutional Efficiency to „Good“ Governance. *EUSA Review*, roč. 14, č. 4, s. 3–8.
- Feldmeier, Christina a Kienert, Sebastian (2008). The value based portfolio management in response to REACH – A manual of different strategies for the chemical industry. *Journal of Business Chemistry*, roč. 5, č. 3, s. 83–94.
- Fiala, Petr a Pitrová, Markéta (2009) Prosazování zájmů v Evropské unii. In: Fiala, Petr a kol. (Eds) *Evropeizace zájmů. Politické strany a zájmové skupin v České republice*. Brno: Masarykova univerzita.
- Fiala, Petr a Schubert, Klaus (2000) *Moderní analýza politiky: uvedení do teorií a metody policy analysis*. Brno: Barrister & Principal.
- Filipec, Ondřej (2011) „Německo“. In: Měšťánková, Petra, Šustková Markéta (eds.): *Prosazování národních zájmů členských zemí EU*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense.
- Fleischer, Julia (2005) *European agencies as engines of regulation? On different architectural strategies of the regulatory state*. Paper prepared for the 3rd ECPR Annual Conference, 08-10 September 2005, Budapest.
- Fleischer, Manfred (2007). Testing Costs and Testing Capacity According to the REACH Requirements – Results of a Survey of Independent and Corporate GLP Laboratories in the EU and Switzerland. *Journal of Business Chemistry*, roč. 4, č. 3, s. 96–115.
- Franchino, Fabio (2007). *The Powers of the Union. Delegation in the EU*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Freidinger, Jan (2006). *Co bude znamenat REACH pro ČR?* Fontes Rerum, 2006. 19. prosince 2006. Sborník textů č. 18/2007.
- Frohwein, Thorsten a Bernd, Hansjürgens (2005): Chemical Regulation and the Porter Hypothesis. A Critical Review of the New European Chemicals Regulation. *Journal of Business Chemistry*, roč. 2, č. 1.

Galmers, Damian (2006) *European Union Law: Text and Materials*. Cambridge: Cambridge University Press.

Gambini, Gilberto (2008). *EU-27 trade in chemical product in 2007. External trade. Statistics in focus*. Eurostat, 2008. Dostupné na http://www.eds-destatis.de/de/downloads/sif/sf_08_111.pdf (9. 10. 2011).

Geiser, Ken a Tickner, Joel (2003) *New Directions in European Chemicals Policies: Drivers, Scope, and Status*. Lowell: Lowell Center for Sustainable Production.

Genoud, Christophe (2002) IRAs: between institutional games and organizational dynamics. *Swiss Political Science Review*, roč. 8, č. 1, s. 93–125.

Gilardi, Fabrizio (2001) *Principal-Agent Models Go to Europe: Independent Regulatory Agencies as Ultimate Step of Delegation*. Paper presented at the ECPR General Conference, Canterbury (UK), 6-8 September 2001. Panel 11-8: Principal-Agency Institutional Relations.

Gilardi, Fabrizio (2002) Delegation to Independent Regulatory Agencies: Insights from Rational Choice Institutionalism. *Swiss Political Science Review*, roč. 8, č. 1, s. 93–125.

Giraudi, Giorgio C. S. (2002) Independent Regulatory Agencies in Italy and France. Building the bridge between delegation and europeanization. *Swiss Political Science Review*, roč. 8, č. 1, s. 93–125.

Greenpeace (2005) *Horolezci Greenpeace obsadili komín chemičky*. 1. listopadu 2005. Dostupné na: <http://www.greenpeace.org/czech/cz/news/horolezci-greenpeace-obsadili/> (17. 6. 2014).

Greenpeace Danmark (2005) *Greenpeace offers to move Barroso and Verheugen out of Commission*. Pressemeddelelse, 9. November 2005. Dostupné na: <http://www.greenpeace.org/denmark/da/press/pressemeddelelser/2005/greenpeace-offers-to-move-barr/> (2. 7. 2014).

Greenpeace (2006a) *Fatal Flaws. Effect Treshold and „adequate control“ of risks: the fatal flaws in the Council position on Authorisation within REACH*. Greenpeace Report 2006.

Greenpeace (2006b) *Our Reproductive Health and Chemical Exposure: a review of the evidence for links between declines in human reproductive health and our exposure to hazardous chemicals*. Greenpeace Report 2006.

Greenwood, Justin (1998) Regulating Lobbying in the European Union. *Parliamentary Affairs*, roč. 51, č. 4, s. 587-599.

Greenwood, Justin (2003) *Interest Representation in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Greenwood, Justin (2011) *Interest Representation in the European Union*. 3rd edition. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Griller, Stefan a Orator, Andreas (2004) *Meroni Revised – Empowering European Agencies between Efficiency and Legitimacy*. New Mode of Governance Project. Vienna: Europainstitut.

- Grisolia, Luigi (2008) *Europeanization and Implementation: the Case of Water Framework Directive in the United Kingdom and Italy*. Dostupné na: <http://www.marcellocarammia.com/unict/allegati/4280666119.pdf> (21. 2. 2012)
- Grix, Jonathan (2004) *The Foundations of Research*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Grodzki, Karola (1999) *EU chemicals legislation under scrutiny*. TUTB Newsletter, June 1999, č. 11–12.
- Gschwend, Thomas a Schimmelfennig, Frank (2011) *Research Design in Political Science. How to Practice What They Preach*. SAGE: Thousand Oaks.
- GUE/NGL 2006 (European United Left/Nordic Green Left). *REACH: The case for strong EU Chemicals legislation*. Brussels, GUE/NGL , 2006.
- Haas, Peter M. (1989) „Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control“. *International Organization*, roč. 43, č. 3, s. 377–403.
- Haas, Peter M. (1992) „Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination“. *International Organization*, roč. 46, č. 1, s. 1–35.
- Hancké, Bob (2009) *Intelligent Research Design. A guide for beginning researchers in the social sciences*. Oxford: Oxford University Press.
- Hansen, Bjorn a Blainey, Mark (2006) REACH: A Step Change in the Management of Chemicals. *Review of European Community & International Environmental Law*, roč. 15, č. 3, s. 270–280.
- Harlow, Carol (2011) „Three Phases in the Evolution of EU Administrative Law“. In: Craig, Paul a De Búrca Gráinne (eds.): *The Evolution of EU Law*. Second Edition. Oxford: Oxford University Press.
- Hatje, Armin (2009) „The Economic Constitution within the Internal Market“. In: Bogdandy, Armin von a Bast, Jürgen (eds.) *Principles of European Constitutional Law*. Second Edition. Oxford: Hart Publishing.
- Hatzopoulos, Vassilis (2012) *Regulating Services in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Hauser, Henry (2011) European Union Lobbying Post-Lisbon: An Economic Analysis. *Berkley journal of International Law*, roč. 29, č. 2, s. 680–709.
- Haverland, Markus (2009) How leader states influence EU policy-making: Analysing the expert strategy. *European Integration online Papers* č. 13, art. 25, s. 1–19.
- Heclo, Hugh (1978) „Issue Networks and the Executive Establishment“ In: A. King (ed.) *The New American Political System*. Washington: American Enterprise Institute.
- Hedge, David M. a kol. (1991) The Principal-Agent Model and Regulatory Federalism. *The Western Political Quarterly*, roč. 44, č. 4, s. 1055–1080.

Heyes-Renshaw, Fiona a Wallace, Helen (2006): *The Council of Ministers*. Second edition, Palgrave Macmillan.

Heyvaert, Veerle (2008) *The EU Chemicals Policy: Towards Inclusive Governance?* LSE Law, Society and Economy Working Papers 7/2008. London School of Economics and Political Science, Law Department.

Hlaváček, Jindřich a Hlaváček, Michal (2006) *Morální hazard a nepříznivý výběr při maximalizaci pravděpodobnosti ekonomického přežití*. IES Working Paper 22/2006. Fakulta Sociálních Věd, Univerzita Karlova v Praze. Dostupné na: http://ies.fsv.cuni.cz/storage/publication/779_wp2006_22_hlavacek.pdf (17. 10. 2014).

Hüller, Thorsten (2010) Playground or Democratisation? New Participatory Procedures at the European Commission. *Swiss Political Science Review*, roč. 16, č. 1, s. 77–107.

Hofmann, Herwing (2009) Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typology Meets Reality. *European Law Journal*, roč. 15, č. 4, s. 482–505.

Hofmann, Herwig C. H. (2010) Agency Design in the European Union. *Windsor Yearbook of Access to Justice*, roč. 28, č. 2, s. 309–323.

Hull, Robert (1993) Lobbying Brussels: A View from Within. In: Mazey, Sonia a Richardson, Jeremy (Eds) *Lobbying in the European Community*. Oxford: Oxford University Press.

Hunkar, David (2009). *The World's Top Chemical Companies*. Seeking Alpha, November 2, 2009. Dostupné na <http://seekingalpha.com/article/170591-the-world-s-top-chemical-companies> (8. 10. 2011).

Chamon, Merijn (2010). EU Agencies, does the Meroni Doctrine make sense? *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, roč. 17, č. 3, s. 281–305.

Chamon, Merijn (2011) EU Agencies between Meroni and Romano or the Devil and the Deep Blue Sea. *Common Market Law Review*, roč. 48, č. 4, s. 1055–1075.

Chiti, Edoardo (2009) An Important Part of the EU's Institutional Machinery: Features, Problems and Perspectives of European Agencies. *Common Market Law Review*, roč. 46, č. 5, s. 1395–1442.

Chiti, Edoardo (2013) European Agencies' Rulemaking: Powers, Procedures and Assessment. *European Law Journal*, roč. 19, č. 1, s. 93–110.

Christensen, Tom a Lægreid, Per (2007) Regulatory Agencies: The Challenges of Balancing Agency Autonomy and Political Control. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, roč. 20, č. 3, s. 516–515

Ingerowski, Boris, Jan a kol. (2009). REACH and the role of stakeholders in its socio-economic analysis. *Journal of Business Chemistry*, roč. 6, č. 2, s. 67–86.

Jeffs, Mike (2004) European chemicals legislative will reach all parts of the PU industry. *Urethanes Technology*, October/November 2004.

Jehlička, Petr, Tomeš, Jiří a Daněk, Petr. *Stát, prostor, politika. Vybrané otázky politické geografie*. Praha: Univerzita Karlova, Přírodovědecká fakulta.

Jen, Sandra a Cobbing, Madeleine (2007) *Navigating REACH. An Activists Guide to Using and Improving New EU Chemicals Legislation*. Chemical Reaction. Brussels: European Environmental Bureau.

Jerrentrup, Rudolf (2009): The Effects of the Financial Crisis on the Future of the Chemical Industry. *Journal of Business Chemistry*, roč. 6, č. 1, s. 4–6.

Joerges, Christian (2002) „The Law's Problems with the Governance of the Single European Market“. In: Christian Joergens a R. Dehousse (eds.): *Good Governance in Europe's Integrated Market*. Oxford: Oxford University Press.

Kassim, Hussein a Menon, Anand (2003). The principal-agent approach and the study of the European Union: promise unfulfilled? *Journal of European Public Policy*, 2003, roč. 10, č. 1, s. 121–139.

Keohane, Roert (1984) *Afterhegemony: Cooperation and dsicrod in the world political economy*. Princeton: Princeton University Press.

Klíma, Karel (2011) *Evropské právo*. Plzeň: Aleš Čeněk.

Klüver, Heike (2009) *Lobbying in the European Union: The power of information*. Graduate School of Economic and Social Sciences, University of Mannheim. Paper prepared for Preenation at the 5th ECPR General Conference, Postdam, 10-12 September 2009.

Klüver, Heike (2010a) *Lobbying coalitions and policy-making: How interest Gross can shape policy formulation in the European Union*. University of Mannheim, 16 June 2010, s. 1–30.

Klüver, Heike (2010b) *Lobbying and the isme kontext: A quantitative analysis of interest group influence in the European Union*. University of Oxford, December 6, 2010. Paper prepared for presentation at the Conference on Quantifying Europe: Pitfalls and Challenges of Data Generation Processes, Mannheim, 13-14 December 2010.

Klüver, Heike (2011) *Lobbying in coalitions: Interest group influence on European Union policy-making*. Nuffield's Working Papers Series in Politics. Nuffield College, Oxford.

Knight, D. J. (2005) EU Regulation of Chemicals: REACH. *Rapra Review Reports*, roč. 16, č. 1, s. 3–24.

Koch, Leif (2014) *Der politische Einfluss von Greenpeace. Lobbying im Bereich der europäische Chemikalienregulierung*. Springer: Wiesbaden.

Koepl, Peter (2001) The Acceptance, Relevance and Dominance of Lobbying in the EU Commission. *Journal of Public Affairs*, roč. 1, č. 1, s. 69-80.

Koppl, Petr (2007) *Lobbování za ekologické problémy: jak vznikají žádosti evropských dimenzí a jak se prosazují*. Ökobüro – Koordinační kancelář rakouských ekologických organizací. Dostupné na: http://www.czp.cuni.cz/info/EU/Lobbying/lobbovan_za_ekologick_problemy.htm (17. 6. 2014).

- Kořán, Michal (2007). „Jednopřípadová studie“. In: Drulák, Petr (ed.) *Jak zkoumat politiku: kvalitativní metodologie v politologii a mezinárodních vztazích*. Praha: Portál, s. 29–61.
- Króger, Sandra (2008) Nothing but consultation: The place of organised civil society in EU policy-making across policies. *European Governance Papers*, roč. 8, č. 3., s. 4–45.
- Laboutková, Šárka (2009) *Prosazování zájmů v EU. Národní a specifické zájmy jako legitimní prostředek ovlivňující tvorbu a rozhodovací procesy hospodářské politiky v Evropské unii*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky.
- Lenaerts, Koen a Van Nuffel, Piet (2011) *European Union Law*. 3rd Edition. London: Sweet & Maxwell.
- Lenschow, Andrea (2010) Environmental Policy. Contending Dynamics of Policy Change. In: Wallace, Helen, Pollack Mark A., Young, Alasdair R. (Eds.) *Policy-Making in the European Union*. New York: Oxford University Press.
- Lindgren, Karl-Oskar a Persson, Thomas (2008) The Structure and Conflict over EU Chemicals Policy. *European Union Politics*, roč. 9, č. 1, s. 31–58.
- Loewenberg, Samuel (2006) *US chemical companies leave their mark on EU law*. The Lancet, 367, 9510, 18. February 2006, s. 556–557.
- Lorenz, Tobias, Lebreton, Baptiste a Wassenhove, Luk, Van (2008) *The REACH Directive and its Impact on the European Chemical Industry: A Critical Review*. Faculty & Research Working Paper 2008/53. INSEAD, Fontainebleau 2008.
- Majone, Giandomenico (1996) *Regulating Europe*. London: Routledge.
- Majone, Giandomenico (1999) „The Credibility Crisis of Community Regulation“. Contribution to the 6th Biannual International Conference of ECSA, Pittsburgh, 2–5 June 1999. Dostupné na: <http://www.inai.org.ar/ogm/The%20Credibility%20Crisis%20of%20Community%20Regulation.pdf> (29. 1. 2012).
- Majone, Giandomenico (2002) Delegation of Regulatory Powers in a Mixed Polity, *European Law Journal*, roč. 8, č. 3, s. 319–339).
- Mantzavinos, Chrysostomos (2009) „Introduction“. In: Mantzavinos, Chrysostomos (ed.): *Philosophy of the social sciences. Philosophical Theory and Scientific Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Maskell, Jack (2010) *Post-Employment, Revolving Door, Las for Federal Personnell. Reserach Service Report for Congress*. Washington: Congressional Research Service.
- Maskin, Eric a Tirole, Jean (1992) The Principal-Agent Relationship with an Informed Principal, II: Common Values. *Econometrica*, roč. 60, č. 1, s. 1–42.
- Mastenbroek, Ellen a Venn, Tim (2008) Last Words on Delegation? Examining the Powers of the Union. *European Union Politics*, roč. 9, č. 2, s. 295–311.

- Matilla, Mikko (2008) „Voting and Coalitions in the Council after the Enlargement“ In: Naurin, Daniel a Wallace, Helen (eds.): *Unveiling the Council of the European Union. Games Governments Play in Brussels*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Mazey, Sonia a Richardson, Jeremy (1993a) *Lobbying in the European Community*. Oxford: Oxford University Press.
- Mazey, Sonia a Richardson, Jeremy (1993b) Effective business lobbying in Brussels. *European Business Journal*, roč. 5, č. 4. s. 14–24.
- McCubbins, Mathew a Schwartz, Thomas (1987) „Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms“. In: McCubbins, Mathew a Sullivan, Therry (eds.): *Congress: Structure and Policy*. New York: Cambridge University Press.
- McGowan, Lee (2007) *Theorising European Integration: revisiting neo-functionalism and testing its suitability for explaining the development of EC competition policy?* European Integration Online Papers, May 2007.
- Metcalf, Les (1994). International Policy Coordination and Public Management Reform. *International Review of Administrative Sciences*, roč. 60, č. 1, s. 271–289.
- Milbrath, Lester W. (1960) Lobbying as a Communications Process. *Public Opinion Quarterly*, roč. 24, č. 1. s. 32–53.
- Miller, Gary J. (2005) The Political Evolution of Principal–Agent Models. *Annual Review of Political Science*, roč. 8, č. 1, s. 203–225.
- Mitnick, Barry M. (1973). *Fiduciary rationality and public policy: The theory of agency and some consequences*. Paper presented at the 1973 annual meeting of the American Political Science Association, New Orleans. Available at: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1020859 (21. 1. 2012).
- Mitrany, David (1966) *A Working Peace System*. Chicago: Quad-range Books.
- Moe, Terry M. (1984) „The New Economics of Organization“. *American Journal of Political Science*, roč. 28, č. 4, s. 739–777.
- Moldan, Bedřich (1996) K otázce souladu ochrany životního prostředí a hospodářského rozvoje. *Sociologický časopis*, roč. 32, č. 3, s. 261–277.
- Moldan, Bedřich (2003) *(Ne)udržitelný rozvoj: ekologie – hrozba i naděje*. Praha: Karolinum.
- Moldan, Bedřich (2006) *Ekologická dimenze udržitelného rozvoje*. Praha: Karolinum.
- Moldan, Bedřich (2011) *Udržitelný rozvoj jako současné paradigma*. Dostupné na: <http://www.moldan.cz/index.php/83-aktuality/102-udrzitelny-rozvoj-jako-soucasne-paradigma> (12. 1. 2014).
- Moravcsik, Andrew (2005) The European Constitutional Compromise and the neofunctionalist legacy. *Journal of European Public Policy*, roč. 12, č. 2, s. 349–386.

Morawietz, Markus a kol. (2009). Crisis in Chemicals: How to Emerge as a Winner from this Economic Downturn. Booz & Company 2009. Dostupné na: http://www.booz.com/media/uploads/Crisis_Chemicals.pdf (14. 10. 2011).

Musu, Tony (2007). How workers stand to benefit from REACH? *Arch Prev Riesgos Labor*, roč. 10, č. 3, s. 125–126.

Mühlböck, Monika (2011) *Speaking with One Voice? Voting behavior of national parties in bicameral EU decision-making*. Paper presented at the EUSA Conference, 3–5 March 2011, Boston. University of Mannheim 2011.

Naiki, Yoshiko (2010) Assessing Policy Reach: Japan's Chemical Policy Reform in Response to the EU's REACH Regulation. *Journal of Environmental Law*, roč. 22, č. 1, s. 1–25. Dostupné na: <http://jel.oxfordjournals.org/content/early/2010/02/24/jel.eqq002.full> (27. 6. 2012).

Novák, Ladislav (2007). „Regulace chemického průmyslu je špatná“. IN: Loužek, Marek (ed.): *Chemická směrnice REACH*. Sborník textů č. 54/2007. Centrum pro Ekonomiku a Politiku 2007, s. 21–24.

Novák, Ladislav (2013) *Association of Chemical Industry of the Czech Republic – SCHP ČR*. Evropský dům, 29. 4. 2013. Seminář věnovaný dopadům REACH. Archiv autora.

Nugent, Neill (2001) *The European Commission*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Nye, Joseph (2004) *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.

OD 2002 (Otevřený dopis) *U.S. Groups Stand Up for EU Chemicals Policy Call on Bush to „Cease and Desist“ Undermining Reform*. Kolektivní autorství WWF, Friends of the Earth, Greenpeace and European Environmental Bureau. Archiv autora.

Odell, John (2004) „Case Study Methods in International Political Economy“. In: Sprinz, Detlef F. a Wolinsky–Nahmias, Yael (ed.) *Models, Numbers, and Cases: Methods for Studying International Relations*. Michigan: University of Michigan.

O'Ferrall, Richard More (2006). *European Parliament rubberstamps weak chemicals policy deal with no guarantee of greater protection from hazardous chemicals*. 13. 12. 2006.

Dostupné na: http://www.precaution.org/lib/06/ht061213.htm#Greens_European_Parliament_Passes_Weak_Chemicals_Policy (20. 10. 2011).

Ochrana, František (2009) *Metodologie vědy. Úvod do problému*. Praha: Karolinum.

Olson, Mancur (2000) *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.

Ott, Andrea, Vos, Ellen a Coman-Kund, Florin (2013) *EU agencies and their international mandate: A new category of global actors?* CLEER Working Papers 2013/7. The Hague: Centre for the Law of EU External Relations.

Pedersen, Finn a kol (2003). *Assessment of additional testing needs under REACH: Effects of (Q)SARS, risk based testing and voluntary industry initiatives*. Brussels: Joint Research

- Centre 2003. Dostupné na http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/chemicals/files/reach/testing_needs-2003_10_29_en.pdf (3.10.2011).
- Pedersen, Finn a kol. (2003). *The cost-saving potential of QSARs*. Stakeholder Workshop on Impact Assessment of REACH, 21 November 2003, Brussels. Dostupné na http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/chemicals/files/reach/presentat2-2003_11_21_en.pdf (1. 10. 2011).
- Persson, Thomas (2005). *Democratizing European Chemicals Policy: Lessons from the open consultation on REACH*. Department of Government, Uppsala University, Sweden.
- PES 2006 (Party of European Socialists). *Euro MPs adopt world's toughest curi on dangerous chemicals*. Wednesday, 13. 12. 2006. Dostupné na: <http://www.socialistgroup.eu/gpes/public/detail.htm?id=26619§ion=NER&category=NEWS> (20. 10. 2011).
- Peterson, John (2003) *Policy Networks*. Reihe Politikwissenschaft 90. Vienna: Institut for Advanced Studies.
- Peterson, John a Shackleton, Michael (2006) *The Institutions of the European Union*. Second Edition. Oxford: Oxford University Press.
- Pierce, Roger (2008) *Research Methods in Politics. A practical Guide*. SAGE: Thousand Oaks.
- Piňos, Jan (2006) *Greenpeace: „Nejsme sebevrazi – chceme účinný REACH!“* ECONNECT, zpravodajství, 22. 3. 2006. Dostupné na: <http://ecm.cz/?x=1650195> (17. 6. 2014).
- Pitrová, Markéta (2007) Prosazování zájmů na evropské úrovni: adaptace ČR na podmínky unijní lobby. In *Vícerúrovňové vládnutí v Evropě: zkušenosti, problémy a výzvy*. Brno: MPÚ.
- Pitrová, Markéta, Gala, Alžběta (2008) Regulace procesu prosazování zájmů v EU: lobbying v evropských institucích. *Politologický časopis*, roč. 15, č. 2, s. 103–129.
- Pollack, Mark A. (1997) Delegation, agency, and agenda setting in the European Community. *International Organization*, roč. 51, č. 1, s. 99–134.
- Pollack, Mark A. (2005) „New Institutionalism“. In: Wiener, Antje a Diez, Thomas (eds.): *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Puchala, Donald J. (1999). Institutionalism, Intergovernmentalism and European Integration: A Review Article. *Journal of Common Market Studies*, roč. 37, č. 2, s. 317–331.
- Punch, Keith F. (2000) *Developing Effective Research Proposals*. London: Thousand Oaks.
- Punch, Keith F. (2005) *Introduction to Social Research. Quantitative and Qualitative Approaches*. London: Thousad Oaks.
- Quittkat, Christine (2011) The European Commission's Online Consultations: A Success Story? *Journal of Common Market Studies*, roč. 49, č. 3, s. 653–674.

- Ransdorf, Miroslav (2006) *Co bude znamenat REACH pro ČR?* Fontes Rerum, 2006. 19. prosince 2006. Sborník textů č. 18/2007.
- Renn, Ortwin (2008). *Risk Governance: Coping with Uncertainty in a Complex World*. Dunstan House: Earthscan, 2008.
- Repasi, René (2012) *Legal issues of the Single European Supervisory Mechanism*. Institute of German and European Corporate and Business Law, University of Heidelberg. Dostupné na: http://www.sven-giegold.de/wp-content/uploads/2012/10/Legal-issues-of-the-Single-European-Banking-Supervision_Giegold-Brantner-Repasi.pdf (18. 3. 2014).
- Reynolds, Patrick (2003). *Reach: Cefic, BASF's Voscherau welcome govts' call to EC*. ICIS, 23 September 2003. Dostupné na: <http://www.icis.com/Articles/2003/09/23/521161/reach-cefic-basfs-voscherau-welcome-govts-call-to.html> (20. 10. 2011).
- Rhodes, Rod. A. W. (1990) Policy Networks: A British Perspective. *Journal of Theoretical Politics*, roč. 2, č. 3, s. 293–317.
- Rhodes, Rod. A. W. (2006) „Policy Networks Analysis“ In: M. Moran, M. Raci a R. E. Goodin (eds.) *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, s. 423–445.
- Richardson, Jeremy (1996) „Policy-making in the EU: Interests, Ideas and Garbage Cans of Primeval Soup“. In: Richardson, Jeremy (ed.): *European Union: Power and Policy-Making*. London: Routledge.
- Riss, Jorgo (2010) Chemical warfare – the lobbying battle on REACH. In: Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation in the EU (ed.): *Bursting the Brussels Bubble. The battle to expose corporate lobbying at the heart of the EU*. Brussels: ALTER EU.
- Rosamond, Ben (2000). *Theories of European Integration*. Basingstoke: Palgrave.
- RPA 2003 (Risk & Policy Analysis). *Revised Business Impact Assessment*. Consultation Document. Working Paper 4 – October 2003. London: RPA 2003. Dostupné na http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/chemicals/files/reach/rev_bia-2003_10_29_en.pdf (3.10. 2011).
- Ruggie, John Gerald, Katzenstein, Peter J., Keohane, Robert O. a Schmitter, Philippe C. (2005) Transfrictions in World Politics: The Intellectual Contributions of Ernst B. Haas. *The Annual Review of Political Science*, roč. 8, č. 1, s. 271–296.
- Říchová, Blanka (2002) *Úvod do současné politologie*. Praha: Portál, s.r.o.
- Salamon, Lester M. (2002) „The new governance and the tools of public action: An introduction“. In: Salamon, Lester M. a Elliott. Odus, V. (eds.) *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Scully, Roger (2006) „Rational institutionalism and liberal intergovernmentalism“. In: Cini, Michelle a Bourne, Angela K. (eds.): *European Integration Studies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Selin, Henrik (2007) Coalition Politics and Chemicals Management in a Regulatory Ambitious Europe. *Global Environmental Politics*, roč. 7, č. 3, s. 63–93.
- Selznick, P. (1985) „Focussing Organizational Research on Regulation“. in G. Noll (ed.) *Regulatory Policy and the Social Sciences*. Berkeley and Los Angeles: The University of California Press.
- Shapiro, Martin (1997) The problems of Independent Agencies in the United States and the European Union. *Journal of European Public Policy*, roč. 4, č. 2, s. 276–277.
- Shapiro, Martin (2011) „Independent Agencies“. In: Craig, Paul a Grainne, De Búrca (eds.): *The Evolution of EU Law*. Second edition. Oxford: Oxford University Press.
- Shapiro, Susan P. (2005) Agency Theory. *Annual Revue of Sociology*, roč. 31, s. 263–284.
- Schendelen, Rinus van (2002) *Machiavelli in Brussel: The Art of Lobbying the EU*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Schendelen, Rinus van (2004) *Jak loboovat v Evropské unii, aneb Machiavelli v Bruselu*. Brno: Barrister & Principal.
- Schendelen, Rinus van (2012) New trends of public affairs management at the EU level. *Journal of Public Affairs*, roč. 12, č. 1, s. 39–46.
- Schierow, Linda-Jo (2007) *Cehmical Regulation in the European Union: Registration, Evaluation and Authorization of Chemicals*. CRS Report for Congress. Order Code RS22673, June 7, 2007.
- Schörling, Inger (2004) *REACH: What Happened and Why? The Only Planet Guide to the Secrets of Chemicals Policy in the EU*. Affärstryckeriet 2004. Dostupné na: www.assets.panda.org/downloads/theonlyplanetguide.pdf (15. 8. 2012).
- Schrefler, Lorna (2010) The Usage of Scientific Knowledge by Independent Regulatory Agencies. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, roč. 23, č. 2, s. 309–330.
- Schütze, Robert (2011) „Delegated“ Legislation in the (new) European Union: A Constitutional Analysis. *The Modern Law Review*, roč. 74, č. 5, s. 661–694.
- Schütze, Robert (2012) *European Constitutional Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Skogstad, Grace (2005) *Policy Networks and Policy Communities: Conceptual Evolution and Governing Realities*. Department of Political Science, University of Toronto. Prepared for Workshop on „Canada's Contribution to Comparative Theorizing“. Annual Meeting of the Canadian Political Science Association, London, Ontario, June 2, 2005.
- Society of Chemical Industry (2001). *EC Parliament Smiles on Industry*. Dostupné na: http://findarticles.com/p/articles/mi_hb5255/is_2001_Dec_3/ai_n28881754/ (1. 10. 2011).
- Spinelli, Altiero (1972) „The Growth of the European Movement since the Second World War“ in: Hodges, Mark (ed.): *European Integration*. Harmondsworth: Penguin.

Stake, Robert (1994) „Case studies“. In: Denzin a Lincoln (eds.): *Handbook of Qualitative Research*. SAGE: Thousand Oaks.

Stejskal, Jan (2006). *Hlasování v EP: Chemická politika REACH – co prosazují zástupci ČR v EU?* Ekolist, 3. 12. 2006. Dostupné na: <http://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/zpravy/hlasovani-v-ep-chemicka-politika-reach-co-prosazuji-zastupci-cr-v-eu> (17. 6. 2012).

Strickland, Kathleen (2008) REACH: A Timely Overview. *Chemical Engineering*, March 2008 Issue. Dostupné na: www.che.com (6. 7. 2012).

Sweet, Alec Stone a Sandholtz, Wayne (1997). European integration and supranational governance. *Journal of European Public policy*, 1997, roč. 4, č. 3, s. 297–317.

Sweet, Alec Stone a Sandholtz, Wayne (2011) „The European Court of Justice“. In: Craig, Paul a De Búrca, Grainne (eds.): *The Evolution of EU Law*. Second edition. Oxford: Oxford University Press.

Szapiro, Manuel (2005). *The Framework for European Regulatory Agencies: A Balance Between Accountability and Autonomy*. 3rd ECPR 2005 Conference (Budapest, 8–11 September 2005).

Thatcher, Mark (2002) *Analysing Independent Regulatory Agencies in Western Europe: functional pressures mediated by context*. *Swiss Political Science Review*, roč. 8, č. 1, s. 103–110.

Thatcher, Mark (2006) European Regulation. In: Richardson, Jeremy (Ed.): *European Union. Power and Policy-making*. Third Edition. Abingdon: Routledge.

The Wall Street Journal (2003) *U.S. Opposes EU Effort to Test Chemicals for Health Hazards*. September 9, 2003. Dostupné na: <http://online.wsj.com/article/SB106306594450697900.html> (27. 6. 2012).

Thorton Joseph.W., McCally Michael, Houlihan Jane. (2002). Biomonitoring of industrial pollutants: health and policy implications of the chemical body burden. *Public Health Reports*, roč. 117, č. 4, s. 315–323.

Toloken, Steve (1998) *Vinyl Toy Controversy Mounts Worldwide*. Plastic News, December 7, 1998. Dostupné na: <http://www.plasticsnews.com/article/19981207/NEWS/312079988/vinyl-toy-controversy-mounts-worldwide> (17. 7. 2014).

Vacek, Jiří a kol. (1997). Společnost, věda a technologie. Plzeň: Západočeská univerzita.

Valceanu, Daniela (2008): REACH: A European chemicals regulation with global intersectoral consequences. *Journal of Business Chemistry* 2008, roč. 5, č. 1, s. 5–6.

Vidal, I Blanes Jordi, Draca, Mirko a Fons-Rosen, Christian (2012) Revolving Door Lobbyists. *American Economic Review*, roč. 102, č. 7, s. 3731–3748.

Vogelsang, Jürgen (2002) *The EC White Paper on a Strategy for a Future Chemicals Policy*. ATLA 30, supplement 2, s. 211–212. Dostupné na: http://ihcp.jrc.ec.europa.eu/our_labs/eurl-ecvam/archive-publications/publication/Vogelgesang.pdf (7. 7. 2014).

Vos, Ellen (2000) *European Administrative Reform and Agencies*. EUI Working Papers. Robert Schuman Centre for Advanced Studies. RSC No. 2000/51. San Domenico: European University Institute.

Vos, Ellen (2005) „Independence, Accountability and transparency of European Regulatory Agencies“. In: Geradin, Damien, Muñoz a Petit, Nicolas (eds.): *Regulation Through Agencies in the EU: A New Paradigm of European Governance*. Northampton: Edward Elgar Publishing.

Vymětal, Petr (2010) Co je lobbying? Vymezení, tradice, diskurs a praktiky lobbingu. In: Karel B. Müller (ed.) *Lobbing v moderních demokraciích*. Praha: Grada.

Warhurst, Michael (2005a) *Europe, Chemicals Policy and REACH – why they are relevant to the USA?* University of Massachusetts, Lowell Centre for Sustainable production. Dostupné na: www.chemicalspolicy.org (18. 7. 2012).

Warhurst, Michael (2005b) REACH, a New Approach to Chemicals Regulation in Europe: a Brief History, Key Features, and Expected Outcomes. *Journal for European Environmental & Planning Law*, roč. 3, č. 1., s. 164–172.

Waterman, Richard W. a Meier, Kenneth J. (1998) „Principal-Agent Models: An Expansion?“, *Journal of Public Administration Research and Theory*, roč. 8, č. 2, s. 173–202.

Weatherill, Stephen a Beumont, Paul (1995) *EC Law. The Essential Guide to the Legal Workings of The European Community*. London, Penguin Books.

White, Robert E. (2010) *Shall We Dance? The Role of Agents in Managing the Principal-Agent Relationship*. Iowa State University, Department of Management, College of Business. Dostupné na: <http://proceedings.aom.org/cgi/content/short/2010/1/1-im?rss=1> (2. 7. 2012).

Wiseman, Robert M., Cuevas-Rodríguez, Gloria a Gomez-Mejia, Luis R. (2012) Towards a Social Theory of Agency. *Journal of Management Studies*, roč. 49, č. 1, s. 202–223.

Wisker, Gina (2008) *The Postgraduate Research Handbook*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Wisker, Gina (2009) *The Undergraduate Research Handbook*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Woll, Cornelia (2012) The Brash and the Soft-Spoken: Lobbying Styles in a Transatlantic Comparison. *Interest Groups & Advocacy*, roč. 1, č. 2, s. 193–214.

Worsham, Jeff a Gatrell, Jay (2005) Multiple Principals, Multiple Signals: A Signaling Approach to Principal-Agent Relationship. *The Policy Studies Journal*, roč. 33, č. 3, s. 363–376.

Wurzel, Rüdiger (2012) „Towards Environmental Union?“ in: Hayward, Jack a Wurzel, Rüdiger (eds.): *European Union. Between Sovereignty and Solidarity*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Wurzel, Rüdiger K. W. (2004) *The EU Presidency: „Honest broker“ or driving seat? An Anglo-German comparison in the environmental policy field*. Anglo-German Foundation for the Study of Industrial Society, University of Hull. Dostupné na: http://www.agf.org.uk/cms/upload/pdfs/R/2004_R1258_e_eu_presidency.pdf (30. 6. 2014).

WWF 2003 (World Wildlife Fund). 23 September 2003. Dostupné na:
http://www.wwf.eu/other_areas/reach/?8904/WWF-slams-Chirac-Schroeder-Blair-letter-against-draft-EU-chemical-law (20. 10. 2011).

Yin, Robert. K. (1994) *Case Study Research: Design and Methods*. 2nd Edition. London: Sage 1994.

Young, Alasdair R. (2010) The Single Market. Deregulation, Regulation and Integration. In: Wallace, Helen, Pollack Mark A., Young, Alasdair R. (Eds.) *Policy-Making in the European Union*. New York: Oxford University Press.

Zahradil, Jan (2007) „Pět důvodů, proč říci NE chemické směrnici“. IN: Loužek, Marek (ed.): *Chemická směrnice REACH*. Sborník textů č. 54/2007. Centrum pro Ekonomiku a Politiku 2007, s. 25–29.

Zbořil, Josef (2006) *Co bude znamenat REACH pro ČR?* Fontes Rerum, 2006. 19. prosince 2006. Sborník textů č. 18/2007.

Resumé

REACH is considered to be the most ambitious chemical regulation in the World establishing new paradigm within the environmental policy. It is also the most extensive act of the secondary law negotiated in the environment of diverse national and group interests. The act affects various areas including environment, health safety, competitiveness, innovations or public administration. In this dissertation REACH is analysed in three political dimensions (policy, politics and polity).

Policy analysis focuses on various stages of REACH starting with agenda setting, following agenda formulation, decision making procedure and finally implementation. Agenda formulation is analysed through the concept of epistemic communities as presented by Peter Haas. Formulation period is examined through the concept of policy networks, focusing on the adoption of White Paper, Open Public Consultation Process and the role of Impact Assessment Studies. Decision making process is analysed through the method of institutional mapping focusing on policy changes made by EU institutions. Content of European Commission Proposal and of final approved text is compared.

Second part of the work deals with REACH mainly in political terms. Both national and group interests are analysed. Regarding national interests several important actors are selected according to significance of their chemical industry. Their position in the Council of Ministers and European Parliament is analysed. Special chapter is dedicated to analysis of interest groups and their lobby strategies. Foreign lobby is examined as well. This part concludes that significance of chemical industry played minor role in the position of key EU countries. In the end of decisionmaking process the weaker version of REACH was approved. It could be considered as a consequence of moderated approach, which prevailed in the Council of Ministers during British presidency, and of success of industrial lobby which had better communication channels.

Third part deals with REACH and its impact on polity. It is focused especially on the relation between European Commission and the newly established European Chemicals Agency (ECHA). At first ECHA is situated in the deeper context of EU agencies then its structure and powers are revealed. Relationship between European Commission and ECHA is placed within the context of Agent-Principal theory exploring the relationship between two institutions and validating aspects of theory in this unique relationship. While the relationship fulfils preconditions for applications of theory, in many aspects the relationship between ECHA and European Commission is not typical Agent-Principal relationship representing

more policy subsystems as developed by Waterman and Meir (1998). As the delegation of powers is the main issue of the Agent-Principal relation, special analysis is dedicated to delegation of powers within the context of Meroni Doctrine. Some competences of ECHA might violate Meroni Doctrine under specific circumstances.

Klíčová slova anglicky

REACH, chemicals, regulation, European Chemicals Agency, polity, policy, politics, agent-principal, epistemic communities, policy networks, inter-institutional mapping, lobby, powers delegation, Meroni Doctrine