

## SEDMÝ AKČNÍ PROGRAM PRO ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ – OBR NA NEJISTÝCH NOHÁCH

*Mgr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D.*

*doc. JUDr. Ilona Jančářová, Ph.D.*

### 1. Úvod

V lednu 2014 vstoupil v platnost Sedmý akční program Unie pro životní prostředí s názvem Spokojený život v mezích naší planety, který stanoví rámec pro činnost Unie v oblasti životního prostředí, konkrétně obsah a základní cíle unijní ekopolitiky do roku 2020, a to v souladu s čl. 192 odst. 3 Smlouvy o fungování EU, podle kterého by měly být prioritní cíle politiky Unie v oblasti životního prostředí stanoveny v obecném akčním programu.

Tento článek analyzuje podpůrný rámec Sedmého akčního programu, pod který akční program zahrnuje začlenění problematiky životního prostředí a soudržnost politik, zlepšení provádění právních předpisů Unie, zlepšení znalostní a faktické základny ekopolitiky a zajištění investic. Nezabývá se tak přímo obsahem unijní ekopolitiky, ale tím, co je možno zařadit pod její politicko-právní a finanční zajištění (odtud příměr k nohám použitý v názvu článku). Záměrem autorů je analyzovat příslušná ustanovení Sedmého akčního programu, a v návaznosti na dosavadní vývoj v jednotlivých dílčích oblastech vymezit slabá místa, která ztěžují nebo znemožňují naplnění ambiciózních cílů akčního programu.

Důvodů pro výběr tohoto tématu je několik. Prvním z nich jsou okolnosti přijetí Sedmého akčního programu, ke kterému došlo po výrazné vlně skepse ohledně užitečnosti akčních programů, ale především v době, kdy je zpochybňována unijní ekopolitika jako taková i její cíle, kdy se plně projevují deficity prosazování unijního práva životního prostředí a kdy dochází k selháním vyjednávání v oblasti ochrany životního prostředí na mezinárodní úrovni.

Současné přešlapování na místě a nejasný rámec vytváření unijní ekopolitiky mají své kořeny již v odporu členských států proti Pátému akčnímu programu a jejich podpoře decentralizaci ekopolitiky a zvýšení tržní konkurenceschopnosti. Vývoj vytváření unijní ekopolitiky tak nebyl nikdy lineární a citlivě odrážel politickou a ekonomickou atmosféru. Počátkem devadesátých let nabral silný sestupný ráz, ze kterého se doposud nevymanil. Po ostré kritice nedostatečného plnění Pátého akčního programu, který po vzoru nizozemského národního plánu ochrany životního prostředí stanovil rozsáhlé environmentální cíle i požadované termíny jejich dosažení, směřovala očekávání k tomu, že problémy s vytvářením a prováděním unijní-

ho práva budou reflektovány v Šestém akčním programu.<sup>1</sup> Ovšem to se nestalo a závěrečné hodnocení Šestého akčního programu pro životní prostředí obsahuje toliko obecný a značně diplomatický závěr, že programu nebylo umožněno vyslat jasný signál, který by pomohl účinněji zachovat profil programu po celou dobu jeho platnosti, a to jednak z důvodu zahrnutí velkého počtu akcí s různou oblastí působnosti i rozličným účinkem, jednak z důvodu nedostatečného provádění a prosazování právních předpisů EU v oblasti životního prostředí.<sup>2</sup>

Problémy s vytvářením a začleňováním unijní ekopolitiky však nelze přičítat jen Unii. V oblasti regulace ochrany životního prostředí platí sdílená pravomoc Unie a členských států. Jak poznamenal Soudní dvůr v rozsudku ve věci C-6/03, „*právní úprava Společenství v oblasti životního prostředí nemá za cíl úplnou harmonizaci. I když článek 174 ES zmiňuje určité cíle Společenství, které mají být dosaženy, článek 176 ES stanoví pro členské státy možnost přijetí přísnějších ochranných opatření (rozsudek ze dne 22. června 2000, Fornasar a další, C-318/98, Recueil, s. I-4785, bod 46). Článek 176 ES podrobuje taková opatření pouze těm podmínkám, že musí být slučitelná se Smlouvou a oznámena Komisi.*“ Unijní právo životního prostředí by mělo koncepčně navazovat na unijní ekopolitiku, Akční programy nejsou právně závazné a poskytují toliko rámec pro vytváření a implementaci.<sup>3</sup> Ta je upravena v hlavě XX SFEU, přičemž se jedná o velmi obecnou úpravu cílů, která poskytuje široký prostor činnosti legislativních orgánů i neformálnímu vyjednávání a lobbingu. Přesto jsou Akční programy důležité jako nastínění směřování unijní ekopolitiky i vyjádření a uznání problémů spojených s ochranou životního prostředí a jejich dopadu na společný trh. Vymezuji rovněž pozici unijní ekopolitiky mezi ostatními unijními politikami a vznášejí požadavky na zohlednění environmentálních aspektů v souvisejících oblastech.

Dalším důvodem výběru tématu je současný stav unijního práva životního prostředí – relativní *mladost* a zejména velký rozsah této oblasti unijní regulace i bohatá související judikatura Soudního dvora. Specifická povaha ochrany životního prostředí je ostatně tím, co pomáhá v posledních letech objasňovat a prohlubovat mnohé aspekty unijního práva. Během své relativně krátké historie si unijní právo životního prostředí osvojilo řadu unikátních právních institutů, a jak uvádějí Holderová a Leeová,<sup>4</sup> stalo se zkušebním prostorem právních zásad a nových

<sup>1</sup> Vig, N. J.; Axelrod, R. S. *The Global Environment: Institutions, Law and Policy*. Londýn: Earthscan, 1999, s. 79.

<sup>2</sup> Srov. Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Akční program Společenství pro životní prostředí závěrečné hodnocení. KOM (2011) 531.

<sup>3</sup> Viz rozsudek Soudního dvora ve věci C-142/95, body 32-34.

<sup>4</sup> Holder, J.; Lee, M. *Environmental Protection, Law and Policy*. 2. vydání. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, s. 143.

způsobů regulace před jejich zavedením v ostatních oblastech unijního práva. Lze zmínit například zavádění dobrovolných ekonomických nástrojů, ale také ukládání finančních sankcí členským státům za neplnění jejich povinností. Některé environmentální zásady byly povýšeny na společné zásady unijního práva (viz čl. 191 odst. 2 SFEU) a specifická povaha ochrany životního prostředí napomáhá v posledních letech objasňovat a prohlubovat mnohé aspekty unijního práva. V tomto směru je možno poukázat například na judikaturu Soudního dvora, která umožnila zohlednit ochranu životního prostředí před zájmy společného trhu, nebo která blíže vymezila vztah unijního práva k právu mezinárodnímu.<sup>5</sup>

Současně však agenda životního prostředí dosahuje největšího podílu případů porušení unijního práva, kterými se zabývá Soudní dvůr, Komise, Petiční výbor Evropského parlamentu i Evropský veřejný ochránce práv. Otázka prosazování práva Evropské unie, a to nejen v oblasti ochrany životního prostředí, je dlouhodobě opomíjena, přestože prosazování je nezbytné pro zajištění plného účinku unijního práva. Tomuto tématu nebyl dosud věnován dostatečný zájem i z toho důvodu, že mezi prvotními cíli ekonomické integrace členských států byla ochrana životního prostředí dlouho na okraji pozornosti. Vzhledem k rapidnímu vývoji unijního práva životního prostředí v posledních letech co do rozsahu i podrobnosti právní úpravy však hrozí nebezpečí, které popisuje Bohne, totiž že se z unijního práva životního prostředí „stane prázdná fasáda, za níž budou členské státy hrát své hry vlastních zájmů, přerušované čas od času spory před Soudním dvorem – vypočitatelný risk s omezenými důsledky.“<sup>6</sup> Není sporu, že úroveň prosazování unijního práva životního prostředí členskými státy je neuspokojivá, ačkoliv by se mohlo zdát, že řádná aplikace je v případě právně závazných pravidel něčím přirozeným až samozřejmým.<sup>7</sup> Radaelli<sup>8</sup> hovoří o Achillově patě unijního práva. To sice uznává i Evropská komise, nicméně zároveň namítá, že za tento stav odpovídají především členské státy, jejichž povinností je včas a správně aplikovat unijní právo.<sup>9</sup> Skutečnost, že unijní právo je vytvářeno jiným subjektem, než který zejména zodpovídá za jeho plnění, pochopitelně k problémům spojeným s jeho prosazová-

<sup>5</sup> Viz kupř. rozsudek Soudního dvora ve věci C-459/03.

<sup>6</sup> Bohne, E. *The Quest for Environmental Regulatory Integration in the European Union: Integrated Pollution Prevention and Control, Environmental Impact Assessment and Major Accident Prevention*. Haag: Kluwer Law International, 2006, s. xi.

<sup>7</sup> Viz např. Farber, D. A. *Taking Slippage Seriously: Noncompliance and Creative Compliance in Environmental Law*. *Harvard Environmental Law Review*. 1999, č. 23, s. 299.

<sup>8</sup> Radaelli, C. *Governing European Regulation: The Challenges Ahead* [online]. Florencie: European University Institute, 1998, RSC Policy Paper No 98/3 [vid. 25. 9. 2014]. Dostupné z: [http://www.eui.eu/RSCAS/WP-Texts/RSCPP98\\_03.html](http://www.eui.eu/RSCAS/WP-Texts/RSCPP98_03.html)

<sup>9</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o provádění právních předpisů Evropského společenství v oblasti životního prostředí. KOM (2008) 773 v konečném znění.

ním přispívá. Závěry Komise jsou navíc zjednodušující, neboť adresátem unijního práva životního prostředí je v některých případech i Unie sama, respektive její orgány a instituce. Lze přitom odkázat kupříkladu na závěry Jensena,<sup>10</sup> Börzela *et al.*,<sup>11</sup> Falknerové *et al.*,<sup>12</sup> Königa a Luetgerta<sup>13</sup> nebo Thomsona, Torenvielda a Arreguiho,<sup>14</sup> že nedostatky prosazování unijního práva nejsou důsledkem racionální volby, ale spíše nedbalosti nebo neschopnosti. Platí tak závěry Voermanse,<sup>15</sup> který uvádí, že chceme-li posuzovat účinnost politik a nástrojů zvyšujících kvalitu právní regulace, musíme nejprve pochopit základy problémů, k jejichž řešení je určena. Z této perspektivy je tudíž zásadní, jak se s výše nastíněnými slabinami Sedmý akční program vyrovnává.

Posledním důvodem výběru tématu je obsah Sedmého akčního programu, který na rozdíl od předcházejících akčních programů nestanoví žádné jasné cíle, co se týče přípravy konkrétní legislativy, a logicky ani termíny plnění takových cílů. Toto omezení, které je důsledkem historického vývoje i reakcí členských států během přípravné fáze programu, lze na první pohled považovat za zásadní slabinu akčního programu. Na druhou stranu s touto skutečností úzce souvisí i změna koncepčního pojetí akčního programu, který se v souladu se svým názvem výrazněji zaměřuje na globální environmentální problémy a přesah unijní ekopolitiky za hranice Unie, ke spolupráci s partnerskými zeměmi, včetně sousedních zemí a zámořských zemí a území. Toto pojetí se stalo také součástí růstové strategie EU 2020, která si klade za cíl vytvořit chytrou, zelenou a inkluzivní ekonomiku, což je podstatné pro vytváření unijního rozpočtu. Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1386/2013/EU (dále jen „rozhodnutí Parlamentu a Rady“), jehož je Sedmý akční program přílohou, v rozsáhlé preambuli rekapituluje dílčí úspěchy a závazky unijní regulace v oblasti ochrany životního prostředí, na kterých je mož-

<sup>10</sup> Jensen, C. B. Implementing Europe: A Question of Oversight. *European Union Politics*. 2007, č. 8, s. 451-477.

<sup>11</sup> Börzel, T. A. *et al.* Obstinate and Inefficient: Why Member States Do Not Comply with European Law. *Comparative Political Studies*. 2010, č. 43(11), s. 1363-1390.

<sup>12</sup> Falkner, G. *et al.* Complying with Europe: EU Harmonisation and Soft Law in the Member States. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

<sup>13</sup> König, T.; Luetgert, B. Troubles with Transposition? Explaining Trends in Member-State Notification and the Delayed Transposition of EU Directives. *British Journal of Political Science*. 2009, č. 39, s. 163-194. Případně Luetgert, B.; Dannwolf, T. Mixing Methods: A Nested Analysis of EU Member State Transposition Patterns. *European Union Politics*. 2009, č. 10, s. 307-334. A dále např. Steunenberg, B.; Rhinard, M. The Transposition of European Law in EU Member States: Between Process and Politics. *European Political Science Review*. 2010, č. 2(03), s. 495-520.

<sup>14</sup> Thomson, R.; Torenvield, R.; Arregui, J. The Paradox of Compliance: Infringements and Delays in Transposing European Union Directives. *British Journal of Political Science*. 2007, č. 37, s. 685-709.

<sup>15</sup> Voermans, W. J. M. Concern about the Quality of EU Legislation: What Kind of Problem, by What Kind of Standards? *Erasmus Law Review*. 2009, č. 1, s. 74.

né dále stavět (především z kategorie tzv. „20-20-20“). Předpokladem je ovšem zajištění účinnosti této regulace. Sedmý akční program proto více než v minulosti akcentuje nástroje prosazování unijního práva v širším smyslu za účelem vytvoření podpůrného rámce navrhovaných opatření. Jak uvádí Barroso, „(z)ajistit, aby členské státy správně uplatňovaly právo EU, je pro hladké fungování Evropské unie zcela zásadní.“<sup>16</sup> Podobně Komise uvádí,<sup>17</sup> že analýzy a konzultace provedené v rámci příprav na Sedmý akční program prokazují, že posílení a zlepšení provádění unijního práva životního prostředí lze považovat za prioritní cíl evropské environmentální politiky jako takové.

## 2. Podpůrný rámec Sedmého akčního programu pro životní prostředí

Jednotlivé cíle Sedmého akčního programu jsou členěny na tematické priority (ochrana přírodního bohatství, nízkouhlíkové hospodářství, environmentální rizika), reakce na místní, regionální a globální výzvy (posílení udržitelnosti měst, zvýšení efektivnosti při řešení mezinárodních problémů) a podpůrný rámec.

Podle bodu 55 Sedmého akčního programu k dosažení prioritních tematických cílů bude zapotřebí podpůrného rámce, který umožní přijetí účinných opatření. Za účelem zlepšení čtyř hlavních pilířů tohoto podpůrného rámce budou přijata opatření ke zlepšení způsobu plošného provádění právních předpisů Unie v oblasti životního prostředí, k posílení základny vědeckých poznatků a podkladů pro politiku v oblasti životního prostředí; k zajištění investic a vytvoření správných pobídek k ochraně životního prostředí a konečně k lepšímu začlenění problematiky životního prostředí do jiných politik a k větší soudržnosti politiky v oblasti životního prostředí samotné i její soudržnosti s jinými politikami. Uvedená horizontální opatření budou pro politiku Unie v oblasti životního prostředí přínosná i nad rámec oblasti působnosti a časového harmonogramu tohoto 7. akčního programu pro životní prostředí.

V bodech 56-89, téměř v celé svojí třetině, potom Sedmý akční program jednotlivé části podpůrného rámce dále rozvádí. Už zde je patrný výrazný rozdíl oproti Šestému akčnímu programu, který se vymezením tzv. strategických přístupů k naplnění environmentálních cílů zabýval v omezeném rozsahu (zejména v čl. 3). Na druhou stranu bylo i z tohoto stručného vymezení snad s výjimkou

<sup>16</sup> Barroso v souvislosti s představením první hodnotící zprávy o fungování EU Pilot a jejímž účelem je zesílit podporu, které se občanům a podnikům dostává v souvislosti s uplatňováním práva EU. Viz Evropská unie. EU PILOT pro rychlejší odpovědi na stížnosti občanů a podniků [online]. Tisková zpráva ze dne 3. 3. 2010, IP/10/266 [vid. 25. 9. 2014]. Dostupné z: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/226&format=HTML&aged=1&language=CS&guiLanguage=en>

<sup>17</sup> Sdělení Komise Evropskému Parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Větší využití potenciálu opatření EU v oblasti životního prostředí: budování důvěry prostřednictvím lepších znalostí a lepší schopnosti reakce. KOM (2012) 095 v konečném znění.

rozvoje nových právních předpisů zřejmé, jaký obsah tyto strategické přístupy mají a na které konkrétní nástroje se vztahují. U Sedmého akčního programu to tak vždy není a obsáhlá ustanovení spíše podávají výčet důvodů, proč je zajištění jednotlivých částí podpůrného rámce důležité. Proto je třeba záměr unijního zákonodárce dovozovat i z doprovodných a podpůrných dokumentů.

Další kapitoly se věnují jednotlivým částem podpůrného rámce, a to pro přehlednost podle struktury Sedmého akčního programu, která ovšem není příliš logická, neboť se nabízí členění kapitol od obecných nástrojů (vytváření a začleňování ekopolitiky) až k nástrojům neformálním a podpůrným (zlepšení znalostí a faktické základny, zajištění investic). Protože se jedná o velmi široká témata, je důraz kladen s ohledem na okruh čtenářů a zaměření autorů na problematiku unijní ekopolitiky a práva v oblasti ochrany životního prostředí. Oblastí zlepšení způsobu plošného provádění právních předpisů Unie v oblasti životního prostředí, která je nejrozsáhlejší částí podpůrného rámce, se zabývají tři samostatné podkapitoly (Dozor nad prováděním unijního práva, Zlepšení kvality přijímaných právních předpisů a Přístup k soudní ochraně).

### 3. Dozor nad prováděním unijního práva

Pokud Sedmý akční program stanoví jako jeden z cílů v rámci podpůrného rámce zlepšení v oblasti provádění unijního práva, míří v bodech 56 – 65 výslovně na tři dílčí aspekty této problematiky – na dozor nad prováděním unijního práva, na zlepšení kvality přijímaných právních předpisů a na přístup k soudní ochraně. V rámci dozoru nad prováděním unijního práva, případně vedle něj, lze ještě rozlišit cíl zlepšení neformální spolupráce Unie s členskými státy i s odbornou a laickou veřejností.

Sedmý akční program přiznává, že v provádění unijního práva životního prostředí panují značné rozdíly jak mezi členskými státy, tak uvnitř těchto států. Účinné provádění pak směřuje nejen k ochraně životního prostředí, ale i k vytvoření rovných podmínek pro hospodářské subjekty působící na jednotném trhu, podněcování inovací a podpora výhod spojených s prvenstvím evropských společností v mnoha odvětvích na trhu (bod 56).

Osoby, které se podílejí na provádění právních předpisů v oblasti životního prostředí na unijní, národní, regionální a místní úrovni, je třeba vybavit vědomostmi, nástroji a kapacitou, které výhody plynoucí z těchto právních předpisů znásobí alepší řízení procesu vymáhání (bod 57). Tento přístup, který upozaduje věcný obsah unijní ekopolitiky před jeho procesním zajištěním, je logický, neboť prvně je třeba obecné nároky na ochranu životního prostředí zahrnout do ostatních unijních politik a přetvořit je v právní předpisy, které budou řádně aplikovány – a tato aplikace bude vyhodnocena a dále využita. Nutnost účinnějšího provádění

unijních právních předpisů se objevuje i v jednotlivých tematických kapitolách – zmiňována je v souvislosti s nakládání s odpady, chemickými látkami, ochranou vod či půdy (body 40, 43, 54).

Sedmý akční program přichází s požadavky na dozor nad prováděním unijního práva poprvé na této úrovni unijní ekopolitiky. To je podstatné zejména z důvodu, že unijní právní regulace této oblasti je velmi kusá. Především však jsou otázky dozoru a zejména provádění inspekci v členských státech politicky velmi citlivé. Diskuze nad obecnou harmonizací inspekci v oblasti životního prostředí souvisí i s otázkami míry diskrece, kterou členským státům přiznává čl. 4 odst. 3 SEU. Objevují se názory, že členské státy nejsou schopny dostatečně zajistit účinnost unijního práva, a proto by měly vnitrostátní inspekce provádět také unijní instituce. O způsobu a míře využití dozorových nástrojů členské státy rozhodují za hranicemi dosahu Unie a s širokou mírou uvážení. Podstatný je teprve výsledek, na kterém by se mělo provádění inspekci podílet, tedy zajišťování aplikace unijního práva – a v důsledku i zlepšení ochrany životního prostředí. Pouze má-li Komise závažné a důvodné pochybnosti ohledně kontrol prováděných vnitrostátními orgány, může požadovat jejich prokázání. Sedmý akční program považuje za podstatné nejen zavedení účinných systémů inspekce a dohledu, ale také jejich rozšíření na větší okruh právních předpisů Unie (čl. 60).

### **3.1 Vnitrostátní dozor**

Jednotná unijní regulace vnitrostátních inspekci v oblasti životního prostředí zatím nebyla přijata, a dlouho nebylo jasné, zda budou harmonizační snahy pokračovat. V roce 2001 bylo přijato doporučení Parlamentu a Rady, kterým se stanoví minimální kritéria pro inspekce životního prostředí v členských státech. Po četných diskuzích probíhajících od počátku 90. let se jednalo o první formální dokument adresovaný členským státům, který se zabývá nároky a podmínkami fungování inspekci v oblasti životního prostředí. Doporučení vedle nutných definic poměrně rozsáhle upravuje organizaci a provádění inspekci, plány inspekci, provádění kontrol na místě, pořizování zpráv a závěrů z kontrol na místě, vyšetřování vážných nehod, mimořádných událostí a závažného nesouladu s předpisy. Zároveň zavazuje Komisi přezkoumat provádění a účinnost doporučení co nejdříve po obdržení zpráv členských států.

Z hodnocení doporučení Rady a Parlamentu, které provedla Komise v roce 2007 (viz její sdělení KOM/2007/0707), je patrné, že všechny členské státy doporučení částečně provedly, existují však stále velké rozdíly v tom, jak se provádí inspekce ochrany životního prostředí v rámci Společenství. Podle Komise takové rozdíly však znamenají, že nelze zajistit úplné provádění právních předpisů v oblasti ochrany životního prostředí. Vedou rovněž k narušení hospodářské soutěže.

Komise také předložila výčet unijních předpisů, při jejichž revizi se bude zkoumat nutnost vytvoření nebo posílení inspekčních požadavků. Rovněž Bohne<sup>18</sup> uvádí, že systémy inspekcí životního prostředí se v členských státech výrazně liší. Lze však konstatovat, že doporučení přispělo ke zlepšení úrovně inspekcí životního prostředí v členských státech.<sup>19</sup>

S ohledem na toto usnesení přijal Evropský parlament v roce 2008 usnesení (2010/C 16 E/15), ve kterém se postavil proti záměru Komise řešit problém rozdílně prováděných inspekcí pouze prostřednictvím nezávazného doporučení a začleněním konkrétních právně závazných požadavků do právních předpisů týkajících se jednotlivých odvětví. Vyzval Komisi, aby do konce roku 2009 předložila návrh směrnice o inspekcích v oblasti životního prostředí.

K předložení takového návrhu však nedošlo, Komise i Rada vytvoření směrnice odmítly. Ve vyjádření z roku 2012 (KOM/2012/095) se Komise sice vyjadřuje pozitivně o přínosech inspekcí a nutnosti jejich využití při prosazování unijního práva životního prostředí, nicméně její závěry jsou značně mlhavé. Zdálo se, že Komise upustila od záměru *tvrdé* harmonizace a zaměřila se spíše na neformální koordinaci a asistenci. Kingstonová<sup>20</sup> uvádí, že tento přístup v praxi v podstatě znamená převzetí stejných nástrojů, které využívá síť IMPEL, takže půjde o zklamání pro všechny, kteří doufali v razantnější postup při harmonizaci požadavků na inspekce životního prostředí.

Sedmý akční program se k myšlence jednotného inspekčního systému vrací, když v bodě 58. uvádí, že velký počet řízení o nesplnění povinnosti, stížností a petic v oblasti životního prostředí ukazuje na potřebu efektivního a proveditelného systému kontrol a vyvážených pravomocí na vnitrostátní úrovni, který by problémy spojené s prováděním pomohl zjišťovat a řešit. Tento systém má být doplněn neformálními nástroji zmíněných je kontakt mezi správními orgány, které za provádění odpovídají, a odborníky ve fázi vývoje politiky. Za klíčové považuje Sedmý akční program v tomto směru zlepšení sběru a šíření znalostí o provádění, vyřizování a řešení stížností na vnitrostátní úrovni a přístup k soudní ochraně v souladu s Aarhuskou úmluvou. Zajímavá je zmínka o podpoře mimosoudního řešení sporů.

Z cílů Sedmého akčního programu není zřejmé, zda má být systém vnitrostátních inspekcí upraven prostřednictvím dílčí harmonizace s požadavky na provádění sledování aplikace konkrétních unijních směrnic. Tomu by odpovídal vývoj v po-

<sup>18</sup> Viz Bohne, op. cit., s. 101 a násl.

<sup>19</sup> Viz IMPEL. IMPEL input for the further development of the Recommendation on minimum criteria for environmental inspections (RMCEI). Návrh závěrečné zprávy, 2007.

<sup>20</sup> Kingston, S. European Perspectives on Environmental Law and Governance. Londýn: Routledge, 2013, s. 158.



sledních letech, kdy takové požadavky stanoví například čl. 20 směrnice o kontrole nebezpečí závažných havárií (2012/18/EU), čl. 11 – 13 směrnice o skládkách odpadů (1999/31/ES), čl. 23 směrnice o odpadních elektrických a elektronických zařízeních (2012/19/EU), článek 23 směrnice o IED (2010/75/EU), čl. 15 směrnice o geologickém ukládání oxidu (2009/31/ES), čl. 34 a 35 směrnice o ochraně zvířat používaných pro vědecké účely (2010/63/EU) a čl. 28 nařízení o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu (1005/2009/ES). Tomuto přístupu odpovídá i znění bodu 60 Sedmého akčního programu, podle něhož Unie rozšíří požadavky týkající se inspekce a dohledu na větší okruh právních předpisů Unie v oblasti životního prostředí.

Nicméně obecná harmonizační směrnice je stále v přípravě a lze očekávat, že bude schválena. Velké rozdíly mezi členskými státy v tom, jak jsou prováděny inspekce na úseku ochrany životního prostředí, totiž podle Komise znamenají, že nelze zajistit úplné provádění právních předpisů v oblasti ochrany životního prostředí, a vedou rovněž k narušení hospodářské soutěže. Tento závěr však není podložený. Zárukou úplného provádění unijních právních předpisů je řádné fungování odlišných systémů, kdy je třeba na základě odborné analýzy identifikovat slabá místa a vypořádat se s nimi. Především u členských států s dlouholetou tradicí ochrany životního prostředí lze předpokládat existenci funkčních systémů vnitrostátních inspekcí, které reflektují vnitrostátní nebo regionální odlišnosti. Jednotná harmonizace by tak mohla přinést více škody než užítku.

### **3.2 Dozor na unijní úrovni**

Co se týče dozoru nad prováděním unijního práva na unijní úrovni, jsou cíle Sedmého akčního programu úsporné, ovšem jasné – bod 60 uvádí, že Unie rozvine kapacitu pro podporu inspekce na unijní úrovni, a to na základě existujících struktur, mimo jiné proto, aby mohla reagovat na žádosti členských států o pomoc, aby byla schopna řešit situace, v nichž existují odůvodněné obavy, a usnadnila spolupráce v rámci celé Unie. Je třeba vybízet k posílenému vzájemnému hodnocení a sdílení osvědčených postupů a také k dohodám o společných inspekcích v členských státech na jejich žádost. Podobně hovoří i bod 65., podle kterého je za účelem maximalizace přínosu právních předpisů Unie v oblasti životního prostředí zapotřebí mimo jiné vypracovat partnerské prováděcí dohody na dobrovolném základě mezi členskými státy a Komisí a zapojit do nich tam, kde je to vhodné, také místní a regionální orgány, rozšířit závazná kritéria pro výkon efektivních inspekcí a dohledu členských států na širší soubor právních předpisů Unie v oblasti životního prostředí a dále rozvinout kapacitu pro podporu inspekce na úrovni Unie, a to na základě existujících struktur, opírající se o síť odborníků, jako je Evropská síť pro provádění práva v oblasti životního prostředí, a posílením vzájemných hod-

nocení a sdílením osvědčených postupů s cílem zvýšit účinnost a účelnost inspekci. Sedmý akční program se nijak nevěnuje způsobu, jakým má dozor nad prováděním unijního práva na unijní úrovni probíhat. Přitom především zde lze shledat zásadní nedostatky, které mohou být příčinou stávajícího neuspokojivého stavu.

Tím, kdo dohlíží nad plněním povinností členských států, je zejména Komise ze své pozice strážkyně Smluv. Ta také může s členským státem zahájit řízení pro porušení povinnosti v každé z výše uvedených oblastí, které může vyústit v podání žaloby k Soudnímu dvoru. Vedle Komise sleduje aplikaci unijního práva členskými státy Petiční výbor Evropského parlamentu, uplatňováním unijního práva orgány Unie se zabývá Evropský veřejný ochránce práv. Sledování aplikace unijního práva životního prostředí tvoří významnou, často největší část agendy těchto dozorových unijních orgánů nebo institucí. Daří se však postihovat pouze minimum případů porušení povinností členskými státy v této oblasti. To je dáno jednak obrovským rozsahem složité právní regulace a jejím uplatňováním v odlišných právních, politických, ekonomických a sociálních podmínkách jednotlivých členských států, jednak i tím, že většina šetření či řízení je zastavena během neformální fáze vyjednávání s členskými státy. To lze vnímat jako úspěch využívání dozorových nástrojů, bohužel netransparentní jednání Komise neumožňuje ověřit a zhodnotit její činnost. Případy posuzované Evropským veřejným ochráncem práv poukazují na procesní pochybení Komise při vyřizování i věcném posuzování stížností, ale také při poskytování informací. Analýza posuzovaných případů ukazuje, že v oblasti životního prostředí uplatňuje Evropský ombudsman své pravomoci zejména vůči Komisi – celkem 168 ze 180 doposud posuzovaných případů se týkalo právě Komise (1 případ uzavřený zvláštní zprávou, 10 návrhem doporučení, 157 rozhodnutím).<sup>21</sup> Petiční výbor upozorňuje nejen na neochotu Komise ke komunikaci s Evropským parlamentem, ale i na případy vadného prosazování unijního práva, které unikly doзору Komise.<sup>22</sup>

Takový přístup je snad zčásti odůvodněný zájmem členských států domluvit se na uspokojivém řešení za zavřenými dveřmi. Přístup k informacím o vyjednávání se členskými státy však Komise neumožňuje ani Evropskému parlamentu, kterému je odpovědná. Po několik let tak nebyly vyslyšeny naléhavé výzvy Parlamentu, aby Komise pro řízení pro nesplnění povinnosti nepoužívala právně nevynutitelné předpisy (*soft law*), ale navrhla nařízení, které by umožnilo, aby byl v tomto důle-

<sup>21</sup> Ke konkrétním pochybením viz např. případy Evropského veřejného ochránce práv vedené pod zn. 472/96/PD, 55/97/(DT)JMA, 0146/2005/GG, 2207/2010/PB, 0339/2011/AN, 489/2011/MHZ, 0695/2011/DK, 751/2000/IJH. Nebo zpráva Petičního výboru Evropského parlamentu o zvláštní zprávě evropského veřejného ochránce práv týkající se jeho šetření stížnosti 2591/2010/GG proti Evropské komisi.

<sup>22</sup> Viz např. zpráva o činnosti Petičního výboru v průběhu roku 2010. 2010/2295/INI: 20. Nebo zpráva o činnosti Petičního výboru za rok 2011. 2011/2317/INI: 12-14.

žitým bodě v plné míře zahrnut Parlament jako spolutvůrce právních předpisů.<sup>23</sup> Snaha Komise udržet jednání s členskými státy v tajnosti před veřejností je částečně pochopitelná, neboť jí poskytuje širší manipulační působnost a s tím spojenou moc, na druhou stranu vůči Parlamentu už tato snaha plně pochopitelná a především dlouhodobě udržitelná není. Je z ní však cítit zřejmá neochota Komise vůči jakýmkoliv vnějším zásahům do její činnosti, a snad i neschopnost nést kritiku spojenou se slabým prosazováním unijního práva. Komise postupuje bez jakékoliv vnější kontroly a podle svého zcela volného uvážení, což zásadně zpochybňuje statistiky vypracované Komisí. Komise jedná jako politický orgán, proto není divu, že nikdy nevystoupila proti ostatním unijním institucím, že nedodržují požadavky ochrany životního prostředí. Jak uvádí Williams,<sup>24</sup> všechna rozhodnutí o tom, jak budou řízení pro porušení povinnosti pokračovat, zda dojde k podání žaloby k Soudnímu dvoru nebo zastavení řízení, činí Komisaři, tedy stejní muži a ženy, kteří se účastní výsostně politických diskuzí o přijetí konkrétních legislativních opatření, rozhodují o vyjádření ke stanoviskům Parlamentu, ale i obsazení důležitých funkcí. V politice je obvyklé činit úkroky k dosažení kompromisu, pokud by k tomu docházelo i v oblasti prosazování práva, pak se již nejedná o nestrannou činnost a Komise se dostává do rozporu s primárním unijním právem.

Prvním logickým krokem k řešení této situace je posílení role Evropského parlamentu v procesu sledování aplikace unijního práva, respektive donucení Komise, aby Parlamentu poskytovala informace, které by mu umožnily dohlížet na její činnost. Druhým krokem je pak oddělení politického rozhodování Komise od její dozorové činnosti. Alespoň rámcová úprava postupu jednání s členskými státy v případě podezření na porušení povinnosti a následujícího řízení pro porušení povinnosti je nejen žádoucí, ale i možná. Zde je možné poukázat na skutečnost, že v oblasti hospodářské soutěže již taková úprava přijata byla, a to již před poměrně dlouhou dobou (nařízení Komise 773/2004/ES). Je tudíž možné využít i poznatků z jeho uplatňování.

Dalším závažným nedostatkem dozorových nástrojů prosazování unijního práva životního prostředí je délka řízení pro porušení povinnosti, která umožňuje existenci dlouhotrvajícího závadného stavu v jedné či více členských zemích, v důsledku kterého mohou vznikat nevratné škody.<sup>25</sup> Na místě je proto zohlednění povahy chráněného zájmu především ve fázi vyjednávání mezi Komisí a členský-

<sup>23</sup> Viz návrh zprávy o dvacáté osmé výroční zprávě o kontrole uplatňování práva EU (2010). 11. 9. 2012. 2011/2275/INI.

<sup>24</sup> Williams, R. The European Commission and the Enforcement of Environmental Law: An Invidious Position. Yearbook of European Law. 1994, sv. 14, s. 353-354.

<sup>25</sup> Viz např. Kunzlik, P. The Enforcement of EU Environmental Law: Article 169, the Ombudsman and the Parliament. European Energy and Environmental Law Review. 1997, sv. 6, č. 2, s. 46-52.

mi státy. Lisabonská smlouva sice v tomto směru přinesla podstatné změny, ty však musí být doplněny uvědoměným přístupem Komise a také členských států samotných. Smolek<sup>26</sup> například upozorňuje na neúměrnou délku trvání prejudiciálního řízení, tedy ve fázi vedené Evropskou komisí, a to i v případech zcela jednoznačných a z hlediska právní argumentace jednoduchých, jako je opominutí včasné transpozice do vnitrostátního právního řádu. Vedle pomalého řízení jmenuje i další dva palčivé nedostatky řízení o porušení povinnosti – neschopnost odlišit závažné případy od nepodstatných kauz a malou preciznost ve zpracování *infringementů* typu chybné transpozice/adaptace (přenášení závěrů externích studií bez dalšího).

V průběhu řízení pro porušení povinnosti se projevuje další specifikum dozorových nástrojů v oblasti unijního práva životního prostředí, vyšší nároky na unesení důkazního břemene, a to zejména v situaci, kdy závěr o porušení povinnosti vychází z odborných podkladů. V několika případech posuzovaných Soudním dvorem neunesla Komise důkazní břemeno, protože nebyla schopna čelit závěrům vědeckých studií předložených členskými státy.<sup>27</sup> Znalost místní situace a s ní spojený vědecký výzkum na vysoké úrovni může v takových případech hrát klíčovou roli, neboť Komise logicky nedisponuje konkrétními údaji o sporné oblasti, ani potřebným výzkumným aparátem. Na druhou stranu umožnil Soudní dvůr postihovat systematické porušování povinností, jedná-li se o trvalou závadnou praxi, kterou je Komise schopna prokázat.<sup>28</sup>

Z výše uvedeného je patrné, že změny v dozoru nad prováděním unijního práva na unijní úrovni mají rozdílně od požadavků na provádění vnitrostátních inspekcí povahu neformálních nástrojů prosazování. Tento přístup není v rámci Unie jednotný. Například Parlament navrhuje, aby inspekce prováděla Evropská agentura pro životní prostředí (EEA), což však členské státy jednotně odmítají.<sup>29</sup> Toto řešení se nejeví jako rozumné, neboť povaha činnosti EEA je spíše analytická, vědecká. Spíše lze uvažovat o omezené působnosti Komise v oblasti vnitrostátních inspekcí, zejména tehdy, jsou-li zde důvody domnívat se, že došlo k závažnému porušení povinností členským státem. V takovém případě by měla mít Komise možnost provést vnitrostátní inspekci, případně nařídit členskému státu její provedení, přičemž participace EEA na kontrolách prováděných nebo nařizo-

<sup>26</sup> Smolek, M. „Infringementy“ – bezzubé psisko na členské státy? [online]. Jiné právo, 3. 9. 2008 [vid. 25. 9. 2014]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2008/09/infringementy-bezzub-psisko-na-lensk.html>

<sup>27</sup> Viz rozsudky Soudního dvora ve věcech C-335/07 a C-438/07.

<sup>28</sup> Viz rozsudky Soudního dvora ve věcech C-494/01, C-265/95, C-420/02, C-135/05, C-297/08, C-160/08, C-301/10.

<sup>29</sup> Viz Krämer, L. The environmental complaint in EU law. *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2009, č. 1, s. 13-35.

vaných Komisí je představitelná. V současné době ovšem unijní právo neopravňuje Komisi, ani žádný jiný unijní orgán k provádění inspekcí na území členských států. Jsou-li takové inspekce prováděny, pak se souhlasem členských států.<sup>30</sup> I zde existují výjimky, například opět v oblasti hospodářské soutěže kontroly prováděné na základě čl. 101 a 102 SFEU a nařízení Rady (ES) č. 1/2003, přičemž soudní judikatura potvrzuje široké pravomoci Komise při jejich provádění.<sup>31</sup> Tyto judikatorní závěry, které precizují podmínky provádění kontrol i možnosti jejich následné kontroly, jsou bezesporu přenositelné i do jiných oblastí, v nichž bude Komisi umožněno nařizovat a vykonávat inspekce na místě. K tomu je nutno podotknout, že podmínky pro nařízení vnitrostátních inspekcí se mohou pochopitelně lišit, což je podstatné zejména ve vztahu k požadavku důvodných pochybností. Vedle ochrany životního prostředí lze očekávat také pokusy o umožnění kontrol v oblasti zemědělství, které se výrazně podílí na unijním rozpočtu. Od těchto kontrol je třeba odlišit takzvané *technical fact finding missions*, které by oficiálně měly sloužit ke zjištění skutkového stavu za účelem podniknutí dalších kroků, ve skutečnosti však jde spíše o mise, jejichž cílem je toliko uklidnit rozbouřenou situaci. Poslední takovou misi podnikla Komise v září 2013 na hranici mezi Španělskem a Gibraltarem.

### 3.3 Neformální spolupráce

Výrazný pokrok představuje Sedmý akční program v otázce přístupu k neformálním nástrojům komunikace s členskými státy i s odbornou a laickou veřejností. Podle bodu 59 se má zlepšit způsob sběru a šíření znalostí o provádění s cílem pomoci široké veřejnosti a odborníkům v oblasti životního prostředí plně porozumět účelu a výhodám právních předpisů Unie v oblasti životního prostředí a tomu, jak národní a místní správy naplňují závazky Unie. Ke splnění tohoto cíle by mohlo přispět vhodné použití dostupných online nástrojů. Zvláštní pozornost bude věnována problémům spojeným s prováděním, které jsou specifické pro jednotlivé členské státy, podobně jako v případě individuálního přístupu uplatněného během evropského semestru. Například budou vypracovány partnerské prováděcí dohody mezi Komisí a jednotlivými členskými státy, zabývající se různými otázkami, například kde získat finanční podporu pro provádění a lepší informační systémy pro sledování dosaženého pokroku. S cílem maximalizovat efektivitu tohoto přístupu by měly členské státy podle potřeby a v souladu se svými právními předpisy podněcovat k účasti i místní a regionální orgány. Dialog a sdílení informací s cílem zlepšit provádění právních předpisů v praxi usnadní technická plat-

<sup>30</sup> Viz rozsudky Soudního dvora ve věcech C-103/00, C-518/04 a C-383/09.

<sup>31</sup> Viz rozsudek Tribunálu ve spojených věcech T-289/11, T-290/11 a T-521/11.

forma pro spolupráci v oblasti životního prostředí, kterou zřídil Výbor regionů společně s Komisí.

Podle bodu 63 Sedmého akčního programu bude obecná úroveň správy v oblasti životního prostředí v celé Unii dále zlepšena posílením spolupráce na úrovni Unie i na mezinárodní úrovni mezi odborníky, kteří pracují na ochraně životního prostředí, včetně právníků zastupujících vlády, státních zástupců, veřejných ochránců práv, soudců a inspektorů, například v rámci sítě Evropské unie pro provádění a vymáhání práva v oblasti životního prostředí (IMPEL), a tím, že tito odborníci budou podporováni ve sdílení osvědčených postupů. V bodu 64 se pak Komise zavazuje k pomoci členským státům při zlepšování jejich souladu s právními předpisy.

Výše uvedené cíle lze přivítat, neboť poprvé jsou předkládány v takto rozsáhlé formě, což ukazuje, že si Unie uvědomuje důležitost neformálních prostředků, jejichž zapojení výrazně přispívá k prosazování unijního práva životního prostředí. Již nyní připravuje Komise pokyny, aby usnadnila výklad unijních právních předpisů. Vedle toho zapojuje i další neformální nástroje, přičemž využívá své klíčové pozice při tvorbě i aplikaci unijního práva, zkušenosti s vyřizováním své agendy, z jednání před Soudním dvorem a zpětné vazby, kterou jí poskytují členské státy i odborná veřejnost. Neformální iniciativu Komise podporuje i Evropský parlament, který výslovně vítá, že Komise využívá pro usnadnění procesu implementace a prosazování unijního práva velký počet nástrojů, a příkladmo jmenuje kontrolní seznamy pro provádění, příručky nebo vysvětlivky.<sup>32</sup> Tuto činnost můžeme označit za výkladovou asistenci s prováděním unijního práva. S ní souvisí i příprava plánů provádění pro strategické iniciativy, zadávání odborných studií a organizace dílen a zprostředkování setkání zástupců států, skupin odborníků i širší veřejnosti. K jiným formám podpory členským státům patří například dvoustranné kontakty mezi vnitrostátními orgány a Komisí. Rovněž lze zmínit Komisi zprostředkovaná setkání mezi kandidátskými či nově přistoupiвшими státy a členskými státy, které mají větší zkušenosti s přejímáním a aplikací unijního práva. Komise sama uvádí, že v rámci řízení aplikace práva úzce spolupracuje s členskými státy, a to prostřednictvím kontaktů, sítí v různých odvětvích a pravidelných jednání národních odborníků. Tato činnost podle ní vede k účinnému prosazování práva, technické aktualizaci a vzniku představ o dalším vývoji práva – a z vypracovaných studií i setkání s odborníky Komise vychází při přípravě nových právních předpisů (KOM/2007/502).

To je patrné i v unijním právu životního prostředí. Jako příklad poslouží směrnice EIA, která je v současnosti předmětem přezkumu. Během veřejných konzultací, kte-

<sup>32</sup> Viz usnesení Evropského parlamentu ze dne 21. 11. 2012, 2011/2275/INI, bod 5.

ré organizovala Komise, bylo nashromážděno 1 356 odpovědí (KOM/2012/0628). Zároveň Komise vypracovala přehled judikatury Soudního dvora ke směrnici EIA. V důsledku toho usoudila, že co se týče budoucích změn směrnice, politicky nejpravděpodobnější variantou jsou buď formální změny v rámci přepracovaného znění směrnice, nebo pozměněná kodifikovaná směrnice, která by mohla být přijata v roce 2014 a v účinnost by vstoupila v roce 2016. Podobným způsobem probíhá i příprava unijní úpravy přístupu k soudní ochraně ve věcech životního prostředí, kdy jsou závěry odborných studií a koncepty budoucí úpravy konzultovány s odborníky (zpravidla soudci) z jednotlivých členských států.<sup>33</sup>

Otázkou pochopitelně je, nakolik Komise vychází ze zjištěné zpětné vazby a závěrů odborných studií a nakolik hledá pouze argumenty, které by podpořily její řešení (což je případ směrnice 2008/99/ES o trestněprávní ochraně životního prostředí). Rovněž lze namítat, že oproti standardnímu připomínkování návrhů právních předpisů je konzultace s veřejností velmi omezená. Často totiž není předkládáno znění připravovaného předpisu, ale pouze obecné rysy nové úpravy. Vedle toho se osobních konzultací účastní velmi omezený okruh osob, který se navíc překrývá se zpravodaji, kteří podávají studie o vnitrostátní situaci, nebo se dokonce jedná o osoby, které pro Komisi připravují odborné studie práv k nové legislativě. Vypovídací hodnota výsledků takových setkání pak není vysoká.

Odborná setkání organizovaná zpravidla *ad hoc* umožňují členským státům neformální výměnu názorů s Komisí. Ta je důležitá, protože řízení pro porušení povinnosti neposkytuje ve své skryté části prostor ostatním členským státům pro diskuzi o jejich názorech na výklad unijního práva a specifických otázkách, které se jich týkají. Rozsudky Soudního dvora sice poskytují odpověď na předběžnou otázku ohledně výkladu unijního práva nebo na otázku porušení povinnosti členským státem, ovšem za konkrétní skutkové situace. Jejich zobecnění a přenesení na podmínky ostatních členských států může činit problémy. Na druhou stranu Komise nemůže poskytnout závazný výklad unijního práva a jakákoliv odborná setkání týkající se unijního práva životního prostředí probíhají mimo rámec unijního práva, na rozdíl od oblasti upravené v Hlavě V SFEU (Prostor svobody, bezpečnosti a práva), kde takový postup umožňuje čl. 70 SFEU.

### 3.4 Dílčí závěr

Požadavek efektivního a proveditelného systému dozoru nad prováděním unijního práva je jistě na místě, neboť bez takového systému na unijní i národní úrovni nebude patrně možné cíle Sedmého akčního programu uspokojivě naplnit.

<sup>33</sup> Viz *Evropská komise*. Consultation on Access to justice in environmental matters – options for improving access to justice at Member State level [online]. 2013. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/environment/consultations/access\\_justice\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/consultations/access_justice_en.htm)

Sedmý akční program však není dostatečně konkrétní a stejně jako připravovaná unijní legislativa nevychází z žádných odborných podkladů, které by identifikovaly slabá místa a možnosti unijního systému i rozličných systémů národní kontroly.

Přijímané právní předpisy spíše snahám o zavedení jednotného systému odporují. Sedmý akční program se nijak nevěnuje způsobu, jakým má dozor nad prováděním unijního práva na unijní úrovni probíhat. Přitom především zde lze sledovat zásadní nedostatky, které mohou být příčinou stávajícího neuspokojivého stavu. Dozorová činnost Komise nad prováděním unijního práva musí být podrobena alespoň částečné vnější kontrole, aby byla zaručena její transparentnost. Naopak lze uvažovat o posílení pravomocí Komise v oblasti vnitrostátních inspekcí, zejména tehdy, jsou-li zde důvody domnívat se, že došlo k závažnému porušení povinností členskými státy. V takovém případě by měla mít Komise možnost provést vnitrostátní inspekci, případně nařídit členskému státu její provedení.

Prohloubení neformální spolupráce s členskými státy, respektive s orgány aplikujícími unijní právo, se jeví jako nezbytné při přechodu z vrchnostenského systému řízení na principu *příkaz – kontrola* ke kooperativnímu, adaptabilnímu systému orientovanému na dosažení výsledků. Konzultace by však neměla být pouze formální a omezovat prostor pro poskytnutí hodnotné zpětné vazby. Zadávání odborných studií by mělo předcházet přípravě právních předpisů, nikoliv sloužit k obhájení zvoleného řešení.

#### 4. Zlepšení kvality přijímaných právních předpisů

Podle bodů 34 a 35 preambule a čl. 2 odst. 4 rozhodnutí Parlamentu a Rady jsou všechna opatření, akce a cíle stanovené v Sedmém akčním programu pro životní prostředí navrhovány a prováděny v souladu se zásadami inteligentní regulace a případně podléhají komplexnímu posouzení dopadů. Pokrok dosažený při plnění cílů 7. akčního programu pro životní prostředí by měl být sledován, posuzován a hodnocen na základě dohodnutých ukazatelů. V bodě 64 Sedmého akčního programu se Komise zavazuje přispívat k tomu, aby přijímané právní předpisy odrážely nejnovější vědecké poznatky, braly v potaz zkušenosti na úrovni členských států s praktickým naplňováním závazků Unie, byly koherentní a vhodné ke svému účelu. Právní závazky, které jsou dostatečně jasné a přesné a jejichž harmonizované plnění ve všech členských státech je pokládáno za nejúčinnější způsob, jak dosáhnout cílů Unie, by tak měly být zakotveny v nařízeních s přímými a měřitelnými účinky a vést k menší nejednotnosti v provádění. Komise se také zavazuje zintenzívnit využívání srovnávacích tabulek a jiných prostředků veřejného sledování pokroku, jehož členské státy dosáhly při provádění konkrétních právních předpisů.



Pro zodpovězení otázky, nakolik jsou výše uvedené cíle a závazky uskutečnitelné, je nutné zabývat se dosavadními snahami o zlepšení kvality přijímaných právních předpisů a zavedení systematických změn platné legislativy. Sedmý akční program totiž z velké míry navazuje na vývoj, který již na unijní úrovni několik let probíhá, a to i v návaznosti na Šestý akční program, který mezi svými cíli stanovil obecně i rozvoj nových právních předpisů Společenství a změny stávajících právních předpisů, kde je to vhodné, a systematictější přezkum uplatňování právních předpisů v oblasti životního prostředí v členských státech. Zde je třeba zdůraznit, že unijní právo nevytváří v oblasti ochrany životního prostředí celistvý právní systém, ale stanoví standardy minimální ochrany ve vybraných dílčích oblastech ochrany životního prostředí. I to však postačuje k tomu, aby dosáhla unijní úprava v této oblasti mimořádného rozsahu celkem v součtu více než 1.000 právních předpisů a mezinárodních smluv v kategoriích životní prostředí, ochrana zdraví a ochrana zvířat databáze EUR-Lex. To s sebou logicky přináší negativa při prosazování unijního práva životního prostředí, například Voermans<sup>34</sup> řadí neúčinnost unijní regulace mezi přímé důsledky její nízké úrovně. Také uvádí, že myšlenka zlepšení kvality unijního práva je docela nová. Ve spěchu za dokončením plánu vytvoření společného trhu jí bylo věnováno pouze minimum pozornosti.

Teprve ve druhé polovině devadesátých let se objevily požadavky zaměřené na zlepšení legislativní techniky při přípravě komunitárního práva. Větší přehlednost a jasnost je cílem Interinstitucionální dohody z roku 1998 o společných pokynech k redakční kvalitě právních předpisů Společenství, která velmi obecně stanoví základní obsahová a formální kritéria přijímaných právních předpisů. V tzv. Bílé knize správy (KOM/2001/0428) z roku 2001 Komise zdůrazňuje potřebu zabývat se souvisle zvyšováním kvality, účinnosti a jednoduchosti právních předpisů. V roce 2002 Komise vydala sdělení (KOM/2002/0275) doplněné akčním plánem (KOM/2002/0278) s cílem dosáhnout zjednodušení a zlepšení legislativního prostředí, zlepšení dialogu a participace dalších subjektů a zavedení systematického hodnocení. Nyní již Komise uvádí, že „(p)okud tedy chceme dostat ambiciózním cílům inteligentního a udržitelného růstu podporujícího začlenění podle strategie Evropa 2020[1], je správně nastavená legislativa naprosto zásadní“.<sup>35</sup> Komise si uvědomuje enormní rozsah právní regulace v oblasti unijního práva životního prostředí a pomalu přichází se snahou o její zjednodušení, jak bude dále popsáno.

Předně však platí, že právní předpisy přijaté unijním zákonodárcem musí splňovat několik podmínek, aby je bylo možno považovat za souladné s unijním prá-

<sup>34</sup> Voermans, W. J. M. Concern about the Quality of EU Legislation: What Kind of Problem, by What Kind of Standards? Erasmus Law Review. 2009, č. 1, s. 68-74.

<sup>35</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Inteligentní regulace v Evropské unii. KOM (2010) 543.

vem. Prvně musí objektivně existovat potřeba vydání zamýšlené regulace na unijní úrovni; musí být dodrženy zásady subsidiarity a proporcionality. Ty v sobě zahrnují i správný výběr druhu právního aktu. Dále musí být splněn předpoklad legality, tedy že existuje zmocnění k vydání zamýšleného právního předpisu a zákonodárce jeho vydáním nepřekračuje meze vytyčené Smlouvami. Z těchto požadavků vychází znění bodu 64 Sedmého akčního programu, podle kterého právní závazky, které jsou dostatečně jasné a přesné a jejichž harmonizované plnění ve všech členských státech je pokládáno za nejúčinnější způsob, jak dosáhnout cílů Unie, by měly být zakotveny výhradně v nařízeních s přímými a měřitelnými účinky a povedou k menší nejednotnosti v provádění. Nicméně toto ustanovení je značně zjednodušující, neboť nerespektuje specifika oblasti ochrany životního prostředí, které spočívají v široké škále možností dosažení žádoucích výsledků s ohledem na regionální specifika členských států. Těm je tradičně přiznávána možnost stanovit požadavky nad rámec unijní regulace, přičemž tvrdá regulace formou nařízení může být kontraproduktivní pro některé státy s funkčním, tradičním systémem ochrany životního prostředí. Blíže se této problematice věnuje podkapitola ke *gold-plating*.

Vedle toho existují požadavky na legislativní kvalitu a kvalitu regulace. Legislativní kvalita spočívá především v technické úrovni textu právního předpisu – podle Soudního dvora zásada právní jistoty především vyžaduje, aby právní úprava byla jasná a přesná a její účinky byly předvídatelné, zejména pokud může vyvolat nepříznivé důsledky pro jednotlivce.<sup>36</sup> Kvalita regulace se pak odvíjí od schopnosti právní normy dosáhnout zamýšlených účinků. V tomto směru musí být zohledněna specifika implementace a prosazování.

Většina výše uvedených kritérií platí pochopitelně i pro právní úpravu přijímanou členskými státy. Někteří autoři uvádějí, že kvalita unijního práva je posuzována z jiných hledisek, než je tomu u práva vnitrostátního. Především hodnocení probíhá z pohledu členských států a s ohledem na povinnost začlenění dané regulace do vnitrostátního systému a její následné prosazování. Například Hirsch Ballin<sup>37</sup> uvádí, že kvalita národní legislativy se pojí s pojmy jako legitimita, konsistence, jasnost a celistvost zákonů. V případě unijního práva je to však jiné, neboť jeho povaha je od národního veřejného práva odlišná; jeho ambicí není upravit právní vztahy vyčerpávajícím způsobem. Národní úpravu toliko doplňuje, a proto je možné jeho kvalitu posoudit teprve po implementaci členskými státy. S tímto názorem je možné souhlasit v obecné rovině zejména s ohledem na původní zaměření Unie (Společenství), které spočívalo v dosažení dílčích integračních cílů prostřednictvím omezených prostředků (Viz preambule a čl. 2 a 3 SEHS. Nebo

<sup>36</sup> Viz rozsudek Soudního dvora ve věci C-17/03, bod 80.

<sup>37</sup> Hirsch Ballin, Senden, op. cit., s. 11-12.

čl. 5 SES). Evropská unie však již není pouhou platformou mezivládní spolupráce, její právní řád se řídí vlastními zásadami a je čím dál více soběstačný a národní úpravu v některých oblastech více nahrazuje, než doplňuje.<sup>38</sup> Právě tak je tomu i v oblasti ochrany životního prostředí. Vedle toho nelze rezignovat na posuzování kvality jednotlivých právních předpisů unijního práva životního prostředí již ve fázi jejich přípravy, kdy je možné identifikovat a napravit možné implementační obtíže spojené se zvoleným způsobem regulace i použitou legislativní technikou.

Lze se setkat i s názory, že je nemožné srovnávat legislativní procesy na národní úrovni a na úrovni unijní. Důvodem je skutečnost, že unijní zákonodárce plní odlišné úkoly a k vytváření právních předpisů dochází jedinečným způsobem, kdy unijní regulace je výsledkem mezivládních jednání, která se řídí vlastními měřítky a pravidly. Unijní právo tak nabývá povahy *droit diplomatique*.<sup>39</sup> I kdybychom tento závěr přijali, neznamená to, že lze nedostatky vytváření unijního práva ponechat stranou jako vedlejší produkt těžko předvídatelných diplomatických dohod, u nichž se nabízí otázka jejich souladu se zásadami právní jistoty a vlády práva.<sup>40</sup>

#### 4.1 Kvalitnější příprava právních předpisů

Přímým důsledkem velkého množství přijímaných právních předpisů a jejich častých novelizací jsou obtíže s jejich prováděním a aplikací, která ve členských státech probíhá na více úrovních a vyžaduje nejen organizační a odborné zabezpečení, ale i *zaběhnutí* správní a soudní praxe, s čímž úzce souvisí požadavky na právní jistotu adresátů regulace. Nároky na obsah přijímaných unijních právních předpisů jsou proto vysoké, což pochopitelně Sedmý akční program reflektuje, jak bylo uvedeno.

Konkrétní snahy v tomto směru probíhají až v posledních letech, kdy zejména Komise přijala za účelem zvýšení kvality unijního práva velké množství interních předpisů upravujících jejich přípravu a hodnocení.

Systematické posuzování vlivů připravovaných předpisů je prováděno od roku 2002. Posuzování by mělo být transparentní a zároveň využívat všechny prostředky expertízy, které má Komise k dispozici, včetně využití připomínek veřejnosti. Posuzovány jsou hospodářské, sociální a environmentální důsledky různých možností postupu. V roce 2006 byl ustanoven zvláštní Výbor pro posuzování dopadů, který zajišťuje nezávislou kontrolu kvality posouzení dopadů Komisí.

<sup>38</sup> Viz např. *Barents, R.* The Autonomy of Community Law. Haag: Kluwer Law International, 2004, s. 19.

<sup>39</sup> Viz *Timmermans, C. W. A.* How to improve the Quality of Community Legislation: the Viewpoint of the European Commission. In: *Kellerman, A. E. et al.* (eds.) Improving the Quality of Legislation in Europe. Haag: Asser Press, 1998, s. 41.

<sup>40</sup> Blíže viz *Eiselt, I.; Slominski, P.* Sub-Constitutional Engineering: Negotiation, Content, and Legal Value of Interinstitutional Agreements in the EU. *European Law Journal*. 2006, sv. 12, č. 2, s. 209.

Výsledky posouzení jsou zveřejňovány na internetu a ve výročních zprávách.<sup>41</sup> Měly by sloužit jako odborné podklady pro politické rozhodování o konečné podobě právního předpisu. Přinejmenším by měly podpořit důvody, proč je regulace na unijní úrovni nezbytná (či naopak). Tak tomu ovšem není a Výbor souvisle po několik let poukazuje ve svých doporučeních na nedostatky v prováděném posuzování.<sup>42</sup> V této souvislosti je podstatná i procesní stránka posuzování. To je prováděno Komisí, která zároveň často inicializuje přípravu nového právního předpisu a zpravidla vytváří jeho konkrétní podobu. Výbor je konstruován jako nezávislý, je však podřízen předsedovi Komise a skládá se z vysokých úředníků několika generálních ředitelství. Předsedá mu zástupce generálního tajemníka. Jak uvádí Evropský parlament, tato skutečnost vede ke zkreslování informací a k porušování nezbytné neutrality (usnesení Evropského parlamentu 2010/2016/INI). Tomuto závěru je možné přisvědčit. Posouzení připravovaných předpisů by nemělo nenahrazovat politický dialog a demokratický rozhodovací proces zákonodárce, nýbrž sloužit výhradně jako odborný podklad politického rozhodnutí. Nemělo by tak podléhat politickému tlaku nebo lobbingu dalších stran. Nic na tom nemění skutečnost, že hlavní odpovědnost za vypracování posouzení dopadu svých návrhů nese Komise v rámci uplatňování svého práva iniciativy v souladu se Smlouvou. Stejně podstatné jako posuzování připravovaných předpisů je pak i přijetí nezbytných opatření v návaznosti na výsledky posouzení. V tomto směru však již legislativní proces důležitou transparentnost postrádá.

Jako zásadní nedostatek přípravy unijních právních předpisů se jeví skutečnost, že dochází pouze k posuzování návrhů Komise. Rada tento nástroj téměř nepoužívá a také nejsou vůbec posuzovány pozměňovací návrhy uplatněné v průběhu legislativního procesu. To je pochopitelně velkým problémem tam, kde je unijní regulace výsledkem dlouhého vyjednávání a panují spory o její konečnou podobu. Oblast ochrany životního prostředí je v tomto směru typická. Jak poznamenávají Peterson a Bombergová,<sup>43</sup> vytváření unijní ekopolitiky postrádá jasný rámec a zažité postupy jejího vytváření, což je podstatný rozdíl ve srovnání se stabilnějšími oblastmi unijní politiky, například zemědělstvím. Následný legislativní výstup, který má z unijní ekopolitiky vycházet, pak reflektuje vyjednávání na mnoha úrovních mezi mnoha subjekty, které se navzájem neshodnou na povaze problému ani na jeho řešení. Vědecké závěry, o která se vyjednávání opírá, si mnohdy odporují. Podoba přijatých právních předpisů je tak nepředvídatelná

<sup>41</sup> *Evropská komise*. List of impact assessments – planned and final ones [online]. [vid. 25. 9. 2014]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/governance/impact/ia\\_carried\\_out/ia\\_carried\\_out\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/ia_carried_out_en.htm).

<sup>42</sup> *Evropská komise*. Impact Assessment Board Report for 2012 [online]. [vid. 25. 9. 2014]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/governance/impact/key\\_docs/docs/iab\\_report\\_2012\\_en\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/iab_report_2012_en_final.pdf).

<sup>43</sup> *Peterson, J.; Bomberg, E.* Decision Making in the European Union. Londýn: Macmillan, 1999, s. 352.

– jejich obsah může být stejně komplikovaný jako proces jejich vytváření. Úvahy Komise při vytváření právního textu nejsou jasné, přitom již původní návrh výrazně ovlivňuje podobu přijaté verze. Komisi nadto nelze vnímat jako monolitickou instituci a pomíjet její vnitřní fragmentaci a rivalitu mezi jednotlivými generálními ředitelstvími, a to zvláště v oblasti životního prostředí. Příprava unijní politiky ochrany klimatu zahrnovala dokonce deset těchto ředitelství. Zásadním problémem vytváření unijního práva životního prostředí je pak diskrepance mezi obsahem unijní ekopolitiky a přijímanou právní regulací. Zatímco proklamované environmentální cíle jsou obecné, dlouhodobé a globální, přijímané právní předpisy často reagují na současnou tržní situaci v zajetých kolejích nastavených především prvotní regulací v oblasti vod, odpadů a ovzduší. Je pro ně typická podrobnost regulace a používání specifické terminologie. Jedním z důsledků je, že podle analýzy EEA z roku 2010<sup>44</sup> se Unii podařilo splnit pouze 3 z celkových 16 cílů ekopolitiky. Přestože v tomto směru dochází k určitému posunu, převažuje u přijímané unijní regulace povaha reakce na aktuální, často tržní problémy. Wood<sup>45</sup> k tomu kriticky uvádí, že Unie odmítá odpovědnost za způsob, kterým funguje, a smysl svojí politiky obhájí obecnými frázemi nutnosti přizpůsobení se pokračujícímu procesu globalizace. Z toho je podle něj možné dovodit, že pouze následuje vývoj nekontrolovaného vnitřního trhu, což ovšem ústí v konkrétní politická rozhodnutí s jasným negativním dopadem v oblasti životního prostředí.

Důsledkem toho, že jsou posuzovány pouze prvotní návrhy Komise, je velký počet pozměňovacích návrhů, které jsou pojednávány bez dostatečné pozornosti. Desítky pozměňovacích návrhů jsou pravidelně uplatněny i v případě poměrně banálních návrhů. Jak Parlament sám uvádí, „*Pozměňovací návrhy jsou důležitým nástrojem, jak Parlament může ovlivnit evropské zákony, které navrhuje Evropská komise. Proto se kolem europoslanců pohybuje mnoho lobistů, zástupců zájmových skupin a nevládních organizací. Některé návrhy, jako například rozpočet EU, na sebe nabalují stovky pozměňovacích návrhů.*“<sup>46</sup> Během jediného dne například Parlament projednal více než 1.100 pozměňovacích návrhů k úpravě systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů. Dopad žádného z těchto pozměňovacích návrhů nebyl posouzen. Posouzení původního návrhu se v takovém případě ve vztahu k výsledné podobě regulace stává pouze orientačním nebo dokonce obsolentním.

<sup>44</sup> *Evropská agentura pro životní prostředí*. Evropské životní prostředí. Stav a výhled. Kodaň, 29. 11. 2010, s. 9-24.

<sup>45</sup> Wood, D. Challenging the Ethos of the European Union: A Green Perspective on European Union Policies and Programmes for Rural Development and the Environment. In: *Holder, J.; McGillivray, D.* (eds.) *Locality and Identity: Environmental Issues in Law and Society*. Londýn: Ashgate, 1999, s. 60-61.

<sup>46</sup> *Evropský parlament*. Pozměňovací návrhy: silná stránka Parlamentu. 2010. Inštituce – 09-04-2010 – 12:58 20100406STO72099.

V roce 2010 Komise představila program inteligentní regulace, jehož cílem je požadavky na přípravu legislativy sjednotit a zastřešit (KOM/2010/0543). Systém se vztahuje k celému cyklu tvorby politiky, od návrhu právního předpisu, přes jeho provádění a prosazování až po jeho vyhodnocení a přepracování. Takové širší vymezení směřuje k bližší integraci členských států a zahrnutí jejich hodnocení regulace a zkušeností s jejím prováděním do přípravy jejích změn.<sup>47</sup> Klíčovým nástrojem v rámci nového přístupu je tak hodnocení legislativy *ex post*. Integrovaný přístup by měl umožnit i prodloužení konzultačních lhůt a širší zapojení veřejnosti. Během přípravy je nadále využíván systém pro posuzování dopadů, ovšem zdokonalování stávajících unijních právních předpisů nadále představuje *pouze* jejich zjednodušení a snížení administrativní zátěže. To se v případě unijního práva životního prostředí jeví jako nedostatečné, neboť není dána záruka dostatečného zohlednění environmentálních zájmů, jejichž zanedbání se naopak může projevit v praxi zvýšenou administrativní zátěží a nutností reagovat jiným způsobem. Podobně je tomu i v jiných oblastech unijní regulace, zejména v oblasti daňové. Program inteligentní regulace se více obrací na vnitrostátní soudy a správní orgány, které obvykle lépe rozumějí fungování právních předpisů v praxi. To lze hodnotit pozitivně, byť se tímto postupem v podstatě částečně formalizují politická vyjednávání členských států, jejichž cílem je prosadit vlastní představu o podobě připravované regulace nebo odstranit zátěž dopadající na vnitrostátní trh. Konzultace z podnětu Komise se sice v posledních letech objevují velmi často,<sup>48</sup> odezva ze strany členských států je však na rozdíl od soukromého sektoru nízká. Nelze tak hovořit o tom, že by se podařilo vytvořit funkční systém zpětných reakcí, což platí pro veškerou připravovanou i platnou unijní legislativu, ale jde o snahu vedenou správným směrem. Hirsch Ballin<sup>49</sup> podobně uvádí, že centralizovaná tvorba práva, která pomíjí jedinečné rozdíly je přesně tím, co vede k libovůli při každodenní aplikaci a prosazování práva. Doporučuje, aby návrhy unijní legislativy vycházely z poznatků o národních odlišnostech, směřovaly k postupné konvergenci a sjednotily používanou terminologii, která ponechává rozumnou míru uvážení. Dalším krokem je podpora symbiózy mezi Soudním dvorem a národními soudy. Získávání a vyhodnocování zpětné vazby by pak mělo vést k systematickému doplňování a zpřesňování unijního práva. Není bez zajímavosti, že již dříve začaly stejným způsobem postupovat i některé členské státy, kterým se podařilo integrační postupy propojit se systémem správních řízení i organizací

<sup>47</sup> Viz *Evropská komise*. Impact Assessment Guidelines, SEC (2009) 92, s. 42-43.

<sup>48</sup> 340 konzultací v letech 2010 až 2012, viz sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Program pro účinnost a účinnost právních předpisů (REFIT): výsledky a další kroky. KOM (2013) v konečném znění.

<sup>49</sup> *Hirsch Ballin, Senden*, op. cit., s. 7.

státní správy nebo představit národní programy snižování administrativní zátěže. Jedná se například o Německo, Nizozemí, Francii, Spojené království či Dánsko.

Pozitivně lze vnímat, že Sedmý akční program reflektuje dosavadní vývoj v této oblasti, nijak ovšem neřeší jeho zásadní nedostatek, který spočívá v nedostatečném zohledňování environmentálních zájmů při přípravě právních předpisů. V Sedmém akčním programu pak absentují požadavky na srozumitelnost a jasnost unijního práva, které jsou podstatné s ohledem na specifický systémový problém jeho vytváření – existenci více než dvaceti oficiálních jazyků. Ten komplikuje výklad právních předpisů a představuje i mimořádné administrativní zatížení Unie. Ajaniová a Rossi<sup>50</sup> uvádějí, že jazykové otázky přípravy unijního práva jsou až na výjimky podceňovány. Nejistota mezi překladateli podle nich brání tomu, aby si uvědomili, jakou měrou na jejich práci závisí koherence unijního práva.

Podle Petersona a Bombergové<sup>51</sup> je nejčastěji zmiňovaným příkladem nekvalitního právního předpisu unijního práva životního prostředí z pohledu legislativní techniky směrnice o vodě (2000/60/ES), ale i další předpisy, například směrnice o obalech a obalových odpadech (94/62/ES), jsou plné rozporů a nejasností. Nejasnost předpisů může být jedním z důvodů pro jejich změnu nebo přepracování, jak tomu bylo právě u směrnice o obalech a obalových odpadech v roce 2004 (2004/12/ES). V tomto případě byla vyjasněna definice obalu v návaznosti na judikaturu Soudního dvora. Jak ale uvádí Pozzová<sup>52</sup> problém unijního práva spočívá i v tom, že některé předpisy neobsahují potřebné definice vůbec.

Sendenová<sup>53</sup> se mimo jiné se zabývá i problémy vágní terminologie směrnice o stanovištích (92/43/EHS) a směrnice o ochraně volně žijících ptáků (79/409/EHS). Podle její analýzy zpráv členských států byla implementace těchto směrnic z důvodu jejich specifických požadavků na zvláštní systém ochrany obtížná zvláště pro státy s federálním uspořádáním (Německo, Belgie, Rakousko, Itálie). Španělsko se těmto problémům vyhnulo přijetím rámcového nařízení na národní úrovni, nicméně podobně jako Portugalsko si stěžovalo na nejasnost některých

<sup>50</sup> Ajani, G.; Rossi, P. Multilingualism and the Coherence In European Private Law In: Pozzo, B.; Jacometti, V. Multilingualism and the Harmonisation of European Law. Haag: Kluwer Law International, 2006, s. 89-90. Matillová si oproti tomu všímá, že zvláště generální advokáti často užívají latinských právních pojmů a ustálených rčení. Taková praxe může naopak výkladu napomáhat. Viz Matilla, H. E. S. Comparative Jurilinguistics. In: Pozzo, B.; Jacometti, V. Multilingualism and the Harmonisation of European Law. Haag: Kluwer Law International, 2006, s. 31.

<sup>51</sup> Peterson, Bomberg, op. cit., s. 190.

<sup>52</sup> Pozzo, B. Multilingualism, Legal Terminology and the Problem of Harmonising In: Pozzo, B.; Jacometti, V. Multilingualism and the Harmonisation of European Law. Haag: Kluwer Law International, 2006, s. 13.

<sup>53</sup> Senden, L. A. J. The Quality of European Legislation and Its Implementation and Application in the National Legal Order. In: Hirsch Ballin, Senden, op. cit., s. 11-12.

ustanovení směrnic a vágnost některých konceptů. Národní předpisy proto muse-ly být po jednání s Komisí a kvůli zahájeným řízením pro porušení povinnosti re-vidovány. Problémům se nevyhnulo ani Finsko, které muselo směrnicím přizpů-sobit řadu vnitrostátních předpisů. Vedle toho došlo k zahlcení správního a soud-ního systému žádostmi o vyřazení některých oblastí ze systému. Finské soudy ně-ktěrá ustanovení směrnice aplikovaly přímo tam, kde nebyl implementační proces dokončen. V Řecku implementace proběhla sporným způsobem, prostřednictvím podzákonných ministerských vyhlášek. Z výše uvedeného je zřejmé, že z pohledu členských států se unijní právní předpisy se mohou jevit jako nekvalitní z různých důvodů, které mohou vycházet ze specifických podmínek konkrétního státu.

### 4.3 Změny platné legislativy

U stávajících právních předpisů probíhá zjednodušení formou přepracování, zrušení, kodifikace nebo revize. Před zjednodušováním právních předpisů jsou po-suzovány dopady a možnosti snížení administrativní zátěže. Snižování administra-tivní zátěže spočívá v odstraňování zastaralých, nadbytečných nebo opakujících se informačních povinností, které nejsou nutné k dosažení cíle plynoucího z právních předpisů (KOM/2006/691, KOM/2007/23). Komise uvádí, že se jí do roku 2012 podařilo dosáhnout snížení administrativní zátěže vycházející z unijního práva o 25 %.<sup>54</sup> V oblasti unijního práva životního prostředí životního prostředí se tato snaha zaměřila na několik významných předpisů (KOM/2009/17), které byly nahrazeny v průběhu let 2006 až 2012. Jedná se nesporně o takové předpisy, které ukládají podnikatelům omezující povinnosti a v důsledku zatěžují i státní admi-nistrativu. Snahu Komise lze proto označit za správně cílenou a také v určitém rozsahu úspěšnou, protože nová úprava je jednodušší a měla by proto adminis-trativní zátěž skutečně snížit. Jak bude ovšem uvedeno dále, jsou takové závěry přinejmenším jednostranné a upřednostňující zájem podnikatelů.

K předešlému je třeba poznamenat, že teprve během roku 2012 se Komise pro-střednictvím konferencí a konzultací obrátila na malé a střední podniky s žádostí, aby uvedly, které unijní právní předpisy nebo oblasti regulace pokládají za největší přítěž. Ohlas byl poměrně velký a Komise výsledky zohlednila při vytváření sezna-mu prioritní legislativy. Výzvu reflektovalo téměř 1.000 odpovědí, z nichž 779 zasla-ly podniky a 154 organizace, které je zastupují (KOM/2013/122). V oblasti ochrany životního prostředí výtky směřovaly proti nařízení REACH o nakládání s chemi-kými látkami (1907/2006/ES). Jako jedno z následných opatření Komise přijala prováděcí nařízení (254/2013/EU), jež výrazně snižuje poplatky malým a střed-

<sup>54</sup> *Evropská komise*. Reducing the administrative burden – Results [online]. [vid. 25. 9. 2014]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/admin\\_burden/result\\_burden/result\\_burden\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/result_burden/result_burden_en.htm).



ním podnikům, kromě toho Evropská agentura pro chemické látky (ECHA) vytvořila funkci oficiálního zástupce malých a středních podniků. Námitky směřovaly i proti směrnici o odpadech z roku 2008. Komise se zavázala připravit ve spolupráci s členskými státy pokyny a uspořádat školení, přezkum odpadové politiky probíhá. Nařízení o přepravě odpadů z roku 2006 byla vytýkána složitá úprava převozu odpadů mezi členskými státy. Rozdílné provádění nařízení brání vzniku společného trhu pro využití a recyklaci odpadu. Je třeba dále zjednodušit postupy pro převoz odpadů mezi členskými státy a ponechat kontrolu a hodnocení zařízení na zpracování odpadu na orgánech přijímajícího členského státu. Komise vypracovala pokyny, podpořila využití elektronických systémů pro výměnu údajů o přepravě odpadů mezi členskými státy a nedávno nechala vypracovat studii o možnosti zavedení jednotného unijního systému elektronické výměny údajů. Předložen bude i návrh na posílení kontrol.

Z výše uvedeného vyplývá, že v obecné rovině se shoduje Komise s podniky ve vymezení nejvíce zatěžujících předpisů. Zpětná reakce pak umožňuje přijmout přesněji cílená opatření. Obezřetnost je však na místě, neboť adresáti právních předpisů mají vždy logicky zájem na omezení povinností a snížení zátěže, která je jim uložena, a naopak o co nejširší rozsah přiznaných práv. Vedle toho nelze považovat za dostatečné zvažování toliko ekonomických faktorů v souvislosti s právními předpisy, jejichž cílem je mimo jiné ochrana životního prostředí. Zpětná reakce podniků by proto měla být konfrontována s odbornými závěry a poznatky veřejnosti a orgánů státní správy, jejichž posláním je ochrana životního prostředí. Tento závěr se uplatní i ve vztahu k hodnocení platné legislativy v ostatních oblastech unijního práva, neboť ani jejich specifika nejsou zohledněna při posuzování administrativní zátěže. V tomto směru je však patrná nekonceptnost, která panuje při výběru právní regulace napříč jednotlivými oblastmi, kterých se má omezení zátěže týkat. Jak poukazuje Kellet,<sup>55</sup> změny předpisů z oblasti ochrany životního prostředí byly vždy Komisí upřednostňovány před ostatními kvůli svojí neoblíbenosti, ačkoliv představují řádově nižší zátěž pro své adresáty než předpisy jiné. To potvrzuje i konzultace Komise se středními a malými podniky z poloviny roku 2013, jejímž výsledkem byl seznam deseti nejvíce zatěžujících unijních právních předpisů. Tento seznam je pestrý a zahrnuje vedle předpisů regulujících nakládání s odpady a chemickými látkami také předpisy z oblasti daňové, ochrany údajů, zaměstnanosti, bezpečnosti výrobků, veřejných zakázek či silniční dopravy (KOM/2013/446 v konečném znění). Řešení by v tomto směru mohlo přinést komplexní mapování unijního *acquis* (REFIT) představené koncem roku 2012 (KOM/2012/746 v konečném znění), které má identifikovat nedostatky

<sup>55</sup> Kellet, P. Is the Better Regulation Agenda Producing Better Regulation? *Environmental Law & Management*, 2008, Vol. 20, s. 222-223.

platné právní úpravy – přílišnou zátěž, neúčinnost, nekonzistenci, mezery v úpravě. Tento přístup by měl být prvotním krokem při zjednodušování platné legislativy už z toho důvodu, že analyzuje vždy celé jednotlivé oblasti unijního práva (celkem 23) a reflektuje důležitost jednotlivých předpisů z pohledu zákonodárce i existující požadavky adresátů regulace. Již první výsledky mapování v podobě pracovního dokumentu (SWD/2013/401 v konečném znění) poskytují slušný přehled žádoucích kroků i již provedených změn, kterému lze bohužel opět vyčítat přílišné zaměření na kritérium zátěže pro podnikatele a pomíjení účelu konkrétní regulace. Účinnost či nedostatečnost úpravy analyzována není. Takto jednostranný přístup může vést k nekoncepční deregulaci nebo se, jak uvádí Brogiová<sup>56</sup> v souvislosti s oblastí bankovníctví, omezit v pouhou seberegulaci Unie. Ve svém posledním sdělení k této problematice (KOM/2013/685 v konečném znění) se Komise rovněž obrací směrem k členským státům, aby získala bližší informace o přejímání a uplatňování unijního práva.

Za výrazný problém probíhajících změn platné unijní legislativy je vedle nastíněné jednostrannosti prováděných změn považovat i jejich množství. Od roku 2005 Komise odsouhlasila více než 6 stovek záměrů zjednodušení právních předpisů a více než 5 tisíc předpisů bylo změněno. To je více než čtvrtina veškerého unijního *acquis*. Důsledkem tohoto postupu může být podlomení stability, která je důležitou vlastností funkčního právního prostředí. Nelze pomíjet, že každá změna unijního práva je v zásadě několikanásobná, neboť vyžaduje svoje provedení na národní úrovni, a to v rovině legislativní i aplikační, praktické. Rychlé změny neumožňují dostatečnou reflexi a hodnocení naplnění cílů regulace. Nadužívání kodifikace, která slovníkem unijního zákonodárce představuje vydání konsolidovaného znění předpisu pod novým označením, ztěžuje používání zažitých názvů i vyhledávání judikatury a souvisejících dokumentů.

#### 4.4 Gold-plating

Pojem *gold-plating* unijní právo nedefinuje, slovy Komise se jedná o „*přidávání dalších požadavků nad rámec právních předpisů EU při provádění směrnic do vnitrostátního práva*“.<sup>57</sup> Sedmý akční program se k této možnosti členských států nevyjadřuje, byť se jedná z pohledu unijní ekopolitiky o významný faktor, který ovlivňuje účinnost unijní regulace i míru jednotného uplatňování unijního práva. Podle Komise by se však měly členské státy této strategie vyvarovat, neboť představují zátěž pro podniky.

<sup>56</sup> Brogi, M. Better Regulation and the Cost of Control. Ex Uno Plures Welfare Without Illusion Conference. 15. 7. 2009 [online]. [vid. 25. 9. 2014]. Dostupné z: <http://ssrn.com/abstract=1710089>.

<sup>57</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Přezkum iniciativy „Small Business Act“ pro Evropu. KOM (2011) 78.

Možnost přijímání vnitrostátní úpravy nad rámec unijní regulace v oblasti ochrany životního prostředí je upravena ve čl. 114 a 193 SFEU. Podle čl. 114 odst. 4 a 5 SFEU pokládá-li členský stát po přijetí harmonizačního opatření za nezbytné ponechat si vlastní vnitrostátní předpisy ze závažných důvodů uvedených v článku 36 nebo vnitrostátní předpisy týkající se ochrany životního nebo pracovního prostředí, oznámí je Komisi spolu s důvody pro jejich ponechání. Pokládá-li členský stát za nezbytné zavést vnitrostátní předpisy, opírající se o nové vědecké poznatky k ochraně životního prostředí nebo pracovního prostředí, z důvodu zvláštního problému, který se objeví v tomto členském státě po přijetí harmonizačních opatření, oznámí zamýšlené předpisy Komisi spolu s důvody pro jejich zavedení.

Podle čl. 193 SFEU ochranná opatření přijatá podle článku 192 SFEU, tedy k provedení unijní politiky v oblasti ochrany životního prostředí, nejsou překážkou tomu, aby každý členský stát zachovával nebo zaváděl přísnější ochranná opatření.<sup>58</sup> Zásada proporcionality unijního práva se v případě těchto přísnějších vnitrostátních ochranných opatření nepoužije, pokud nejsou dotčena jiná ustanovení Smlouvy. Ze systematiky čl. 192 SFEU totiž vyplývá, že i když členské státy přijímají přísnější opatření, vykonávají vždy pravomoc upravenou unijním právem, jelikož tato opatření musí být v každém případě slučitelná se Smlouvou. Stanovení rozsahu ochrany, která má být dosažena, je nicméně svěřeno členským státům.

V oblasti ochrany životního prostředí může být sporné, zda dochází v důsledku přijetí opatření k dotčení jiných ustanovení Smlouvy. Zde půjde zejména o úpravu volného pohybu zboží nebo volné hospodářské soutěže. Komplexní problematika *gold-plating* přesahuje rozsah tohoto článku, nicméně je patrné, že se jedná o jeden z faktorů, kterým národní zákonodárce ovlivňuje účinnost prosazování unijního práva. Je-li totiž vnitrostátní regulace příliš tvrdá, pak může dosažení cílů směrnice omezit. Na druhou stranu může dojít k vhodnému doplnění unijní úpravy. To se týká například odpovědnosti v oblasti ochrany životního prostředí, konkrétně směrnice o odpovědnosti za ekologické újmy z roku 2004 (2004/35/ES), která obsahuje pouze dílčí úpravu některých aspektů odpovědnosti. Dále možnost *gold-plating* umožňuje zohlednit národní nebo regionální environmentální specifika například podrobením některých záměrů posuzování vlivů nad rámec požadavků směrnice EIA. Závěr Komise je proto značně zjednodušující neboť zohledňuje pouze jeden z možných důsledků přísnějších opatření, přičemž v oblasti ochrany životního prostředí je třeba zohledňovat i aspekty environmentální.

<sup>58</sup> Blíže k odlišnostem ve využití těchto ustanovení viz Jančářová, I. „Goldplating“ v právu životního prostředí. In: Bejček, J.; Koziak, J. Pocta Petru Hajnovi k 75. narozeninám. Praha: Wolters Kluwer, 2010, s. 143-150.

Jans<sup>59</sup> k tomu uvádí, že celý unijní systém ochrany životního prostředí je postaven na předpokladu, že členské státy budou využívat oprávnění podle čl. 193 SFEU. Nicméně na základě analýzy vnitrostátních úprav dochází k závěru, že v některých případech jsou přijímána přísnější opatření, většina států však praktikuje přejímání unijního práva metodou doslovného převzetí (*copy-out*) a některé státy (Německo, Nizozemí, Spojené království) přijaly i oficiální politiku, která strategii *gold-plating* zapovídá. Přijetí takové politiky vychází zjevně z nátlaku průmyslového sektoru a snahy členských států jej chránit. Přístup Komise, která považuje *gold-plating* za risk a překážku účinnému prosazování unijního práva, Jans oprávněně kritizuje,<sup>60</sup> protože poškozují zájmy ochrany životního prostředí. S tím lze souhlasit, neboť Komise se výrazně odchyluje od systematiky a smyslu Smluv, který směřuje k vyvažování konkurujících zájmů, respektive k udržitelnému vývoji. Jak bylo uvedeno v podkapitole o důležitosti prosazování unijního práva životního prostředí, přisuzuje Unie účinné aplikaci unijního práva životního prostředí výrazné ekonomické výhody. Není rozumného důvodu se domnívat, že úprava, která jde nad rámec požadavků unijní regulace, již bude přinášet pouze ekonomické ztráty a administrativní zátěž. Jiné důvody nepřipustnosti *gold-plating* přitom Komise neposkytuje. Nelze pominout ani případy, kdy *gold-plating* je výsledkem přetrvávající přísnější praxe zavedené členským státem ještě před přijetím unijní regulace. Lze presumovat, že inteligentní národní zákonodárci si je vědom důvodů zavedení takové přísnější praxe, a také že přísnější regulace v oblasti ochrany životního prostředí je výsledkem dlouhodobého vyjednávání a snahy veřejnosti, typicky NGO. Rezignace na možnost zachování takové praxe, případně dokonce její zapovězení, se nejeví jako šťastné, neboť vliv unijního přístupu na snižování standardů ochrany životního prostředí v mnoha členských státech je nesporný.

S rozšířením Evropské unie na dvacet osm členských států se stalo ještě daleko obtížnějším dosažení politické shody mezi členskými státy. Jak trefně poznamenává Glachant,<sup>61</sup> Unie může čelit obtížím při vyvažování zájmů jednotlivých členských států, jejichž politické systémy se vyvíjely mnohem delší dobu a mohou být vnímány jako *vice* legitimní při střetu s „*bureaucrates bruxellois*“. Logickým krokem se zdá být přijímání regulace v podobě směrnic, aby bylo zabráněno možnosti politického patu.<sup>62</sup> Současný trend je však opačný, osvědčená úprava obsaže-

<sup>59</sup> Jans, J. H. et al. Gold plating of European Environmental Measures? Journal for European Environmental & Planning Law. 2009, sv. 6, č. 4, s. 418.

<sup>60</sup> Tamtéž, str. 419-434.

<sup>61</sup> Glachant, M. Implementing European Environmental Policy: The Impacts of Directives in the Member States. Edward Elgar Publishing, 2001, s. 19.

<sup>62</sup> Viz Skjærseth, J. B., Wettstad, J. Is EU enlargement bad for environmental policy? Confronting gloomy expectations with evidence. Journal of International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics. 2007, č. 3, s. 237-261.

ná ve směrnících je z podnětu Komise znovu přijímána v podobě nařízení a jako varianta nové právní úpravy je vždy zvažována i forma nařízení. Z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že výběr právního základu opatření musí spočívat na objektivních faktorech, které podléhají soudnímu přezkumu. Uvedené faktory zahrnují zejména cíl a obsah opatření (viz rozsudek Soudního dvora ve věci C-491/01). Zásadní je i podíl členských států na přípravě unijních právních předpisů (viz LIEFFERINK – ANDERSEN 1998: 254-270). Vývoj v členských státech z pohledu změn v regulaci ochrany životního prostředí na národní úrovni ovšem není homogenní. Chalmers (1999: 672-684) uvádí, že v devadesátých letech došlo k posunu od sdílené vize členských států ohledně ochrany životního prostředí ve společnosti.

Na jednu stranu je zcela správná úvaha, kterou formulují Schemmel a de Regt,<sup>63</sup> tedy že uplatňování principu subsidiarity by v případě unijního práva životního prostředí bez předsudků k ostatním oblastem unijního práva nemělo ústít v přesun působnosti směrem k jednotlivým členským státům. Tato úvaha vychází z potřeby hájit společné zájmy a čelit problémům nadstátní povahy s tím, že ochrana životního prostředí nemůže být adekvátně zajištěna v rigidním systému suverénních států. Na druhou stranu je třeba dodat, že role členských států při ochraně životního prostředí je nezastupitelná bez ohledu na to, jak velká část norem práva životního prostředí je vytvářena na unijní úrovni, neboť prosazování unijního práva je svěřeno členským státům. I tento závěr je však relativní, neboť přinejmenším některé nástroje prosazování na národní úrovni je možné nahradit nebo ovlivnit unijní regulací. To se týká zejména „měkkých“ nástrojů, které nacházejí své uplatnění ve fázi mezi vydáním právní normy a její aplikací. Zjednodušeně řečeno, ačkoliv aplikace práva v konečném důsledku přísluší orgánům členského státu, cesta k této aplikaci může být různě složitá. I proto lze očekávat, že hmotněprávní úpravu unijního práva životního prostředí bude v čím dál větší míře doplňovat i úprava procesní, která zajistí jednotný nebo alespoň obdobný postup aplikace unijního práva.

#### 4.5 Dílčí závěr

Požadavky Sedmého akčního programu v oblasti zvýšení kvality přijímaných právních předpisů jsou na místě, ale nejsou dostatečně důsledné a neřeší některé základní problémy. Navzdory snahám o zjednodušení platné regulace došlo mezi lety 1998 a 2007 ke zdvojnásobení počtu unijních právních předpisů na téměř 17 tisíc, k začátku roku 2014 tento počet vzrostl již „jen“ o dalších tisíc předpisů. Z to-

<sup>63</sup> Schemmel, M. L.; De Regt, B. The European Court of Justice and the Environmental Protection Policy of the European Community. Boston College International and Comparative Law Review. 1994, sv. 17, č. 1, s. 80.

hoto pohledu se jeví snahy o zjednodušení unijní regulace jako postupující, ale nikoliv úspěšné. K jejich završení došlo vytvořením systému inteligentní regulace, který je možné hodnotit pozitivně, protože jeho cílem je komplexní zajištění kvality přijímaných právních předpisů od fáze jejich přípravy až po hodnocení zpětné vazby. Vhodné je i větší zapojení členských států a veřejnosti za současného zajištění transparentnosti legislativního procesu. Nicméně i tento systém skrývá slabá místa. Komise provádí kontrolu svých vlastních návrhů a ani Výbor pro posuzování dopadů nelze považovat za nezávislý. Pozměňovací návrhy již nijak posuzovány nejsou, ačkoliv mohou výrazně změnit konečnou podobu právních předpisů. Lze dospět k závěru, že dokud nedojde ke stabilizaci a zprůhlednění procesu přípravy unijního práva, pak nebude plně zaručena předvídatelnost přijímaných právních předpisů, ani dány podmínky pro koncepční omezení rozsahu existující legislativy. Vedle toho nejsou respektována specifika chráněných zájmů, které nejsou odvozeny od ekonomických nebo jiných lehce kvantifikovatelných kritérií.

Posuzování unijní legislativy nijak nezohledňuje skutečnost, že neustálé změny unijního práva ztěžují jeho vnitrostátní aplikaci v důsledku nutnosti administrativních změn a interpretačních problémů. Na roveň ostatním posuzovaným kritériím je třeba postavit zájem na dosažení cílů regulace i na ochraně právní jistoty adresátů účinné právní normy. Absentuje tedy hodnocení dopadu a působení již přijatých právních předpisů a odpovídající náprava, kterou by v krajním případě mělo být i zrušení nefunkční regulace (např. regulace v oblasti biopaliv). Přiznání vlastních pochybení v tomto směru není bohužel Unii vlastní, a reflexe chyb ještě méně. Tlak na snižování environmentálních požadavků se pochopitelně negativně projevuje v členských státech s vyšší mírou ochrany životního prostředí. Možnost přijímání vnitrostátní úpravy nad rámec unijní regulace v oblasti ochrany životního prostředí je upravena ve čl. 114 a 193 SFEU, přičemž v souladu se zásadou subsidiarity lze dovodit, že unijní systém ochrany životního prostředí je postaven na předpokladu, že členské státy budou tohoto oprávnění (*gold-plating*) využívat, aby zohlednily národní nebo regionální environmentální specifika. Přístup Komise, která považuje *gold-plating* za risk a překážku účinnému prosazování unijního práva, je nutné v oblasti ochrany životního prostředí odmítnout.

## 5. Přístup k soudní ochraně

Podle bodu 62 Sedmého akčního programu budou mít občané Unie účinný přístup ke spravedlnosti v záležitostech životního prostředí a účinnou právní ochranu v souladu s Aarhuskou úmluvou a vývojem, který přinesl vstup Lisabonské smlouvy a nedávné judikatury Soudního dvora Evropské unie v platnost. Jako alternativa k soudnímu řízení bude rovněž podporováno mimosoudní řešení sporů.

Zařazení účasti veřejnosti mezi cíle podpůrného rámce je logické, i když zde chybí větší návaznost na cíle Šestého akčního programu, který pouze obecně zdůrazňoval důležitost ustanovení umožňujících přístup veřejnosti k environmentálním informacím a právu a ustanoveních umožňujících účast veřejnosti na tvorbě politik. Přejít k soudní ochraně tak signalizuje, že Unie považuje svoje závazky v oblasti práva na přístup k informacím a na účast při rozhodování vyplývající z Aarhuské úmluvy za splněné. Jedná se tak sice o cíl, který nemusel být v Sedmém akčním programu vůbec uveden, neboť se týká povinnosti, která pro Unii vyplývá z mezinárodních závazků, ovšem rozhodnou otázkou je, zda je pravděpodobné, že Unie tyto závazky v období do roku 2020 splní. Není ani zřejmé, zda se cíle Sedmého akčního programu omezují na přístup veřejnosti k soudní ochraně na vnitrostátní úrovni. To lze považovat za nedostatek vzhledem k tomu, že Unie je jako strana Aarhuské úmluvy povinna zabezpečit veřejnosti i přístup k Soudnímu dvoru. Následující podkapitoly se proto zabývají možnostmi zajistit přístup k právní ochraně na obou úrovních, přičemž se omezuje na ochranu soudní.

### 5.1 Přístup k soudní ochraně na vnitrostátní úrovni

Oblast přístupu k soudní ochraně na vnitrostátní úrovni doposud neprošla harmonizačním procesem a na unijní úrovni neexistuje žádná úprava, která by komplexním způsobem prováděla čl. 9 odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy. Komise sice již v roce 2003 připravila návrh směrnice o přístupu ke spravedlnosti,<sup>64</sup> ale tento návrh prošel zatím pouze úvodními diskuzemi mezi členskými státy, které se neshodly na její potřebnosti a konkrétní podobě některých ustanovení. Po uplynutí deseti let se práce na nové směrnici obnovila včetně diskuzí a konzultace veřejnosti.<sup>65</sup> Ve svém projevu na konferenci v Bruselu koncem roku 2012 komisař Janez Potočnik<sup>66</sup> nastínil, že úprava přístupu k soudní ochraně je prioritou Komise, když takový postup vedle NGO podporují i představitelé průmyslu. Podporu zlepšení přístupu k soudní ochraně projeví i ministři členských zemí ve stejném roce na schůzi v Lucemburku.<sup>67</sup> V roce 2014

<sup>64</sup> Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o přístupu veřejnosti k soudní ochraně ve věcech životního prostředí. KOM (2003) 624.

<sup>65</sup> Viz *Evropská komise*. Consultation on Access to justice in environmental matters – options for improving access to justice at Member State level [online]. 2013. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/environment/consultations/access\\_justice\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/consultations/access_justice_en.htm).

<sup>66</sup> POTOČNIK, J. “The fish cannot go to Court” – the environment is a public good that must be supported by a public voice. Conference Access to Justice and Organisation of Jurisdictions in Environmental Litigation: National Specificities and Influences of European Union Law. 23. 11. 2012. Projev v písemné formě jako SPEECH/12/856 [online]. [vid. 25. 9. 2014]. Dostupné z: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-12-856\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-856_en.htm).

<sup>67</sup> Rada EU. Conclusions on setting the framework for a Seventh EU Environment Action Programme at the 3173rd Environment Council meeting Luxembourg [online]. 11. 6. 2012 [vid. 25. 9. 2014]. Dostupné z: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/envir/130788.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/envir/130788.pdf).

ovšem veškeré legislativní práce stojí a čekají na nástup nové Komise. V rámci expertní skupiny probíhají konzultace nad možnou podobou směrnice a diskuze nad vnitrostátní úpravou jednotlivých procesních institutů. K přijetí směrnice tak dojde pravděpodobně nejdříve v roce 2017 nebo v roce 2018. Vzhledem k podstatnému zásahu do vnitrostátní úpravy správního soudnictví (ve státech, které vycházejí z doktríny *schutznormtheorie*) bude členským státům poskytnuta přiměřeně dlouhá implementační lhůta.

Dokud však nebude nová směrnice přijata, lze vycházet pouze z obecných zásad unijního práva a úpravy v dílčích právních předpisech unijního práva životního prostředí (směrnice EIA a směrnice IPPC, respektive směrnice IED). Takovou obecnou zásadu práva Unie představuje zásada účinné soudní ochrany, která vyplývá z ústavních tradic společných členským státům a která byla zakotvena v článcích 6 a 13 EÚLP.<sup>68</sup> Pokud jde o základní práva, je nutné od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost zohlednit Listinu základních práv Evropské unie, která má podle čl. 6 odst. 1 prvního pododstavce SFEU „stejnou právní sílu jako Smlouvy“. Článek 51 odst. 1 uvedené Listiny totiž stanoví, že její ustanovení jsou určena členským státům, pokud uplatňují právo Unie.

Již teď musí členské státy vyhovět judikatuře Soudního dvora, podle které je zásada účinné soudní ochrany „tvořena různými prvky, mezi něž patří zejména právo na obhajobu, zásada „rovnosti zbraní“, právo na přístup k soudům a právo poradit se, být obhajován a být zastupován.“<sup>69</sup> Dodržování práva na spravedlivý proces také vyžaduje, aby každé soudní rozhodnutí bylo odůvodněno.<sup>70</sup> Co se týče práva na právní pomoc upravenému v čl. 47 Listiny, nelze právní pomoc vnímat jako bezpodmínečné právo, ale spíše jako právo na spravedlivé uvážení soudu o majetkových poměrech žalobce a jeho zájmu na uplatnění svých nároků před soudem.<sup>71</sup> Zde je třeba si uvědomit, že veřejnost má obecně přístup k soudní ochraně hned v několika typech řízení, kterými jsou soudní přezkum rozhodnutí (správní soudnictví), civilní žaloby v oblasti porušení subjektivních práv (civilní soudnictví), nebo trestní řízení v podobě možnosti zahájit trestní stíhání soukromou osobou (trestní soudnictví).<sup>72</sup>

Volnost členských států při stanovení konkrétních podmínek aktivní legiti-  
mace NGO je také omezena cílem příslušných směrnic. Co se týče jejich výkla-

<sup>68</sup> Viz např. rozsudek Soudního dvora ve věci C-272/09 P, bod 92.

<sup>69</sup> Rozsudek Soudního dvora ve věci C-199/11, bod 48.

<sup>70</sup> Viz rozsudek Soudního dvora ve věci C-283/05, bod 28.

<sup>71</sup> Viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Kreuz proti Polsku, stížnost č. 28249/95, § 61 a násl.

<sup>72</sup> *Carmwath, R. Access to Environmental Justice*. In: Humlíčková, P. (ed.) *Jaké jsou limity soudní ochrany v Čechách* [online]. 2008, s. 4 [vid. 25. 9. 2014]. Dostupné z: <http://www.ucastverejnosti.cz/dokumenty/sbornik-limity-soudni-ochranyweb.pdf>.



du, je třeba rozlišovat, kdy je výklad neurčitých právních pojmů svěřen členským státům, a kdy nikoliv. Ve druhém případě se uplatní společný výklad pro všechny členské státy, aby byl za účelem zajištění jeho jednotného způsobu použití v Unii tento text vykládán s ohledem na jeho systematiku a účel, který sleduje.<sup>73</sup> V otázkách účasti veřejnosti je pak možné využít například i nezávaznou Příručku k použití Aarhuské úmluvy z roku 2000 (resp. Aktualizované vydání z roku 2014), která byla, jak uvádí generální advokátka Kokottová vypracována s vědomím a podporou smluvních stran Aarhuské úmluvy.<sup>74</sup>

Soudní dvůr jen v posledních několika letech posuzoval mnoho případů, v nichž řešil aspekty přístupu veřejnosti k soudní ochraně, a to jak v obecné rovině [např. ve věci C-240/09 (*Lesoochrannárske zoskupenie*), ve věci C-115/09 (*Lünen*), ve věci C-182/10 (*Solvay*), nebo ve spojených věcech C-128/09 až C-131/09, C-134/09 a C-135/09 (*Boxus*)], tak v rovině požadavků na NGO [ve věci C-263/08 (*Djurgården-Lilla*), ve věci C-427/07 (Komise proti Irsku), ve věci C-260/11 (*Edwards*) nebo C-530/11 (*Komise proti Spojenému království*)]. Z toho, že Sedmý akční program odkazuje výslovně na závěry nedávné judikatury Soudního dvora, vyplývá, že připravovaná směrnice se omezí na nutné minimum procesního zajištění přístupu k soudní ochraně právě s ohledem na tuto judikaturu a její závěry. Pokud jde o přijetí a implementaci nové směrnice, nejeví se cíle Sedmého akčního programu jako příliš reálné, respektive jako uskutečnitelné do roku 2020. Povinnosti, které členským státům přinese (a práva veřejnosti) však velkou měrou vyplývají již nyní z judikatury Soudního dvora.

## 5.2 Přístup k soudní ochraně na unijní úrovni

Odlišná situace panuje v oblasti přístupu k soudní ochraně na unijní úrovni. Zde není v dlouhodobém plánu příprava žádného nařízení, které by plnilo požadavky Aarhuské úmluvy tak, jak je tomu v oblastech přístupu veřejnosti k informacím a účasti veřejnosti na rozhodování.<sup>75</sup> Analýza judikatury Soudního dvora pak potvrzuje, že kritérium bezprostřední dotčenosti je zásadní překážkou v přístupu veřejnosti k soudní ochraně a unijní úrovni, protože veřejnost není adresátem environmentálních předpisů a zvláštní zájem na ochraně životního prostředí nelze považovat za bezprostřední dotčenost.<sup>76</sup> Soudní dvůr sice uznal, že rovněž

<sup>73</sup> Rozsudek Soudního dvora ve věci C-41/09, bod 53.

<sup>74</sup> Stanovisko generální advokátky Juliane Kokott přednesené ve věci C-266/09, bod 88.

<sup>75</sup> Nutno však konstatovat, že ani nařízení Evropského parlamentu a Rady 1367/2006 nárokům Aarhuské úmluvy plně nevyhovuje.

<sup>76</sup> Viz rozsudky Soudního dvora ve věcech C-321/95 P, bod 33; ve věci C-50/00 P, body 43-45; ve věci C-263/02 P, body 13, 36; ve věci C-343/09, body 23, 24; usnesení Soudního dvora ve věci C-342/04 P, bod 39; usnesení Soudu prvního stupně ve věci T-142/03, body 50-54; ve spojených věcech T-236/04 a T-241/04, body 59-60; ve věci T-391/02, body 29-30.

účast na procesu přijímání unijního aktu může individualizovat osobu ve vztahu k dotčenému aktu, nicméně i tuto podmínku vykládá restriktivně a vyžaduje výslovné přiznání procesních práv žalobci. Je patrné, že podmínky aktivní legitimace budou ve věcech, které se týkají unijního práva životního prostředí, splněny zřídka. Tvrdé podmínky jsou nastaveny nejen vůči NGO, ale i vůči žalobcům – podnikatelům. U nich je k přiznání aktivní legitimace vyžadováno splnění podmínky, aby do jejich právního postavení bylo zasaženo skutkovou situací, která je vymezuje vzhledem ke všem ostatním subjektům a která je individualizuje obdobným způsobem jako adresáta.

S ohledem na odkaz Sedmého akčního programu na Lisabonskou smlouvu je třeba uvést, že tato smlouva nově umožnila podle čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU každé fyzické a právnické osobě podat žalobu na neplatnost i „proti právním aktům s obecnou působností [proti nařizovacím aktům], které se jí bezprostředně dotýkají a nevyžadují přijetí prováděcích opatření“. Je nicméně sporné, do jaké míry bylo uvedenou novou právní úpravou právo jednotlivců podat žalobu rozšířeno. V této souvislosti bylo zejména nutno vyjasnit pojem „právní akt s obecnou působností [nařizovací akt]“, konkrétně zda je možné do kategorie nařizovacích aktů zařadit i legislativní akty Evropské unie. Soudní dvůr dospěl k závěru, že nikoliv a také že „ochrana přiznaná článkem 47 Listiny nevyžaduje, aby jednotlivec mohl bez jakékoli další podmínky podat žalobu na neplatnost proti unijním legislativním aktům přímo k unijnímu soudu.“<sup>77</sup>

Výše uvedený přístup je dlouhodobě neudržitelný a je nutná jeho revize, zvláště při srovnání s požadavky Unie na členské státy. Možná, nicméně málo pravděpodobná, je změna čl. 263 odst. 4 SFEU pod vlivem tlaku Výboru pro Aarhuskou úmluvu.<sup>78</sup> Také je třeba poukázat na závažný a dlouhodobě přehlížený problém úpravy přístupu veřejnosti k soudní ochraně na unijní úrovni, že nezahrnuje možnost brojit proti nečinnosti nebo opomenutí ve smyslu čl. 9 odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy. V tomto směru je proto již na počátku přístup veřejnosti k soudní ochraně na unijní úrovni výrazně omezen.

### 5.3 Dílčí závěr

Sedmý akční program v oblasti přístupu veřejnosti k soudní ochraně pouze přebírá povinnosti, které pro Unii vyplývají z mezinárodních závazků, aniž by je jakkoliv doplnil či konkretizoval. Jen málo tak přispívá k podpoře cílů ochrany ži-

<sup>77</sup> Rozsudek Soudního dvora ve věci C-583/11 P, bod 105.

<sup>78</sup> Jak uvedl Výbor např. v případech CCC/C/11 (Belgie) nebo CCC/C/18 (Dánsko), strany nesmí na základě klauzule „osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu“ zavádět tak přísné podmínky, že by fakticky odepřely přístup k soudní ochraně všem nebo téměř všem nevládním organizacím, resp. osobám z řad dotčené veřejnosti. Tento závěr lze bezpochyby vztáhnout i na unijní poměry.

votního prostředí. Přitom řešení současné situace je třeba, a to zejména ve vztahu ke způsobu, jakým posuzuje aktivní legitimaci Soudní dvůr, který by měl i na své rozhodování aplikovat závěry, k nimž dospěl ve věci C-240/09 (*Lesoochranské zoskupenie*) a vyložit procesní právo způsobem, který v co největším možném rozsahu zohlední cíle čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, jakož i cíl účinné soudní ochrany práv poskytnutých právem Unie.

## 6. Začlenění problematiky životního prostředí a soudržnost politik

Je nepochybné, že ke zmírnění tlaku, který na životní prostředí vyvíjí politika a činnost jiných odvětví, a ke splnění cílů v oblasti životního prostředí a klimatu je nezbytné začlenit problematiku životního prostředí do všech relevantních unijních politik. Změna v inkluzivní zelenou ekonomiku vyžaduje podle Sedmého akčního programu zahrnutí otázek životního prostředí do politik například v oblasti energetiky, dopravy, zemědělství, rybolovu, obchodu, hospodářství a průmyslu, výzkumu a inovací, zaměstnanosti, rozvoje, zahraničních věcí, bezpečnosti, vzdělávání a odborné přípravy a také sociální politiky a cestovního ruchu, což umožní vytvořit jednotný, koordinovaný přístup. Při řešení společných problémů by opatření v rámci Unie měla být rovněž doplněna o účinnější opatření na celosvětové úrovni a o spolupráci se sousedními zeměmi (bod 11). Sedmý akční program se však otázkou začlenění problematiky životního prostředí a soudržností politik zabývá v bodech 85 – 89 ve srovnání s ostatními částmi podpůrného rámce poměrně povrchně a vyhýbá se konkrétnímu řešení, jakým způsobem má k začlenění ekopolitiky dojít. Příznačný je závazek zabývat se do roku 2020 *možnými kompromisy ve všech politikách s cílem maximalizovat součinnost a zabránit, omezit a pokud možno napravit neúmyslné negativní účinky na životní prostředí* [bod 89 v)]. Do jaké míry je vytvoření jednotného přístupu k ochraně životního prostředí v unijní politice v současné situaci realizovatelné? Pro zodpovězení této otázky je nezbytné se blíže zaměřit na nedostatky, které se objevují již při vytváření unijní ekopolitiky, protože jejich odstranění je podmínkou *sine qua non* začlenění problematiky životního prostředí do ostatních unijních politik. Vedle toho je přínosné zabývat se rovněž dosavadními pokusy o začlenění ekopolitiky, na které Sedmý akční program navazuje.

### 6.1 Vytváření unijní ekopolitiky

Základní problém začlenění unijní ekopolitiky do ostatních unijních spočívá v její neurčitosti a do jisté míry i nepředvídatelnosti. Peterson a Bombergová<sup>79</sup> k tomu zcela správně poznamenávají, že vytváření unijní ekopolitiky postrádá jasný rámec a zažité postupy jejího vytváření, což je podstatný rozdíl ve srovnání se

<sup>79</sup> Peterson, J.; Bomberg, E. *Decision Making in the European Union*. Londýn: Macmillan, 1999, s. 352.

stabilnějšími oblastmi unijní politiky, například zemědělstvím. Sedmý akční program se s těmito nedostatky nijak nevypořádává, když na rozdíl od Šestáho akčního programu nestanoví ani výchozí zásady nebo základní pravidla pro vytváření unijní ekopolitiky. Následný legislativní výstup, který má z unijní ekopolitiky vycházet, pak reflektuje vyjednávání na mnoha úrovních mezi mnoha subjekty, které se navzájem neshodnou na povaze problému ani na jeho řešení. Vědecké závěry, o která se vyjednávání opírá, si mnohdy odporují. Podoba přijatých právních předpisů je tak nepředvídatelná – jejich obsah může být stejně komplikovaný jako proces jejich vytváření. Úvahy Komise při vytváření právního textu nejsou jasné, přitom již původní návrh výrazně ovlivňuje podobu přijaté verze. Do legislativního procesu na unijní úrovni se zapojuje mnoho subjektů s odlišnými zájmy, v čele s Komisí a 28 členskými státy. Pro jednotlivce, soukromý sektor a představitele občanské společnosti se při přípravě unijní ekopolitiky otevřel nový prostor, ve kterém mohou uplatňovat svoje práva a působit na zákonodárce Unie, čímž došlo ke vzniku jakési šedé zóny neformálního vyjednávání, spolupráce a lobbingu mezi Uníí, členskými státy a jednotlivci. Ta se stala pevnou součástí vytváření a fungování unijního práva životního prostředí.<sup>80</sup> V mezinárodním kontextu se jedná o mimořádný jev. Nutně se změnila i povaha reakcí na přeshraniční environmentální problémy, na nehody a katastrofy s dopadem na životní prostředí, změnil se i přístup k využití vědeckých poznatků.

Komisi nadto nelze vnímat jako monolitickou instituci a pomíjet její vnitřní fragmentaci a rivalitu mezi jednotlivými generálními ředitelstvími, a to zvláště v oblasti životního prostředí. Příprava unijní politiky ochrany klimatu zahrnovala dokonce deset těchto ředitelství. Zásadním problémem vytváření unijního práva životního prostředí je pak diskrepance mezi obsahem unijní ekopolitiky a přijímanou právní regulací. Zatímco proklamované environmentální cíle jsou obecné, dlouhodobé a globální, přijímané právní předpisy často reagují na současnou tržní situaci v zajetých kolejích nastavených především prvotní regulací v oblasti vod, odpadů a ovzduší. Je pro ně typická podrobnost regulace a používání specifické terminologie. Jedním z důsledků je, že podle analýzy EEA z roku 2010<sup>81</sup> se Unii podařilo splnit pouze 3 z celkových 16 cílů ekopolitiky.

Hey<sup>82</sup> v této souvislosti přichází s dynamickým modelem unijní legislativy v oblasti ochrany životního prostředí a integrace ekopolitiky. Tento model po-

<sup>80</sup> Srov. Peterson, Bomberg, op. cit., s. 173.

<sup>81</sup> *Evropská agentura pro životní prostředí*. Evropské životní prostředí. Stav a výhled. Kodaň, 29. 11. 2010, s. 9-24.

<sup>82</sup> Hey, Ch. Why does Environmental Policy Integration Fail? The Case of Environmental Taxation for Heavy Good Vehicles. In: Lenschow, A. Environmental Policy Integration. Greening Sectoral Policies in Europe. Londýn: Earthscan, 2002, s. 127-152.

pisuje vztah mezi kapacitou zákonodárce a schopností environmentální lobby čelit sektorální lobby (normativní a organizační faktor). Úspěšná implementace je možná pouze za přítomnosti obou faktorů, v opačném případě skončí environmentální politika u symbolické regulace bez účinné implementace. Wilkinson<sup>83</sup> při popisu vývoje unijní ekopolitiky uvádí, že zatímco její integrace v devadesátých letech probíhala prostřednictvím měkkých, nehierarchických způsobů regulace, po roce 2000 bylo nutno čelit nově vznikajícím tlakům, např. nebývalému rozšíření Společenství v roce 2004 nebo rostoucí globální konkurenci. Z té vychází konkurenční strategické paradigma, na kterém nyní stojí Lisabonská strategie pro růst a zaměstnanost a které měkké způsoby řízení nutně odsouvá do ústraní. Aspekty spojené s ochranou životního prostředí tak již nejsou výlučnou doménou unijní ekopolitiky definované akčními programy. Ani s tímto problémem se Sedmý akční program nijak nevypořádává.

Výše nastíněné problémy se zčásti pojí s rolí unijního práva životního prostředí v kontextu evropské integrace. Stále se totiž jedná mimo jiné i o prostředek k odstranění negativních jevů fungování vnitřního trhu, kdy se vedle aspektů ryze ekonomických objevují i hodnoty ochrany a zachování životního prostředí. Náprava ovšem není zpravidla realizována přímou finanční pomocí nebo stanovením ochranných tarifů, ale spočívá v dosažení dlouhodobě udržitelného kompromisního stavu. Přestože v tomto směru dochází k určitému posunu, převažuje u přijímané unijní regulace povaha reakce na aktuální, často tržní problémy. Wood<sup>84</sup> k tomu kriticky uvádí, že Unie odmítá odpovědnost za způsob, kterým funguje, a smysl svojí politiky obhajuje obecnými frázemi nutnosti přizpůsobení se pokračujícímu procesu globalizace. Z toho je podle něj možné dovodit, že pouze následuje vývoj nekontrolovaného vnitřního trhu, což ovšem ústí v konkrétní politická rozhodnutí s jasným negativním dopadem v oblasti životního prostředí.

## 6.2 Dosavadní pokusy o začlenění problematiky životního prostředí

Obtíže, se kterými je spojena integrace problematiky životního prostředí do ostatních unijních politik, dokádá zejména neúspěch tzv. Cardiffského procesu. Tento proces byl zahájen v prosinci 1997 a vycházel z návrhu Komise, aby všechny útvary Rady vytvořily vhodnou strategii integrace environmentálních cílů do svých politik a sledovaly svůj pokrok v této oblasti. Rada tento návrh přijala

<sup>83</sup> *Wilkinson, D.* Environmental Policy Integration at EU level – State-of-the-Art Report. Berlín: EPIGOV Paper No. 4, Ecologic – Institute for International and European Environmental Policy, 2007, s. 3.

<sup>84</sup> *Wood, D.* Challenging the Ethos of the European Union: A Green Perspective on European Union Policies and Programmes for Rural Development and the Environment. In: *Holder, J.; McGillivray, D.* (eds.) *Locality and Identity: Environmental Issues in Law and Society*. Londýn: Ashgate, 1999, s. 60-61.

la, nicméně summit v Helsinkách v roce 1999 ani pozdější analýzy nezaznamenaly význačnější úspěchy. Fergusson<sup>85</sup> uvádí, že přes pozitivní vývoj se žádná z částí Rady blíže aspektům ochrany životního prostředí nevěnovala, žádná nevyužila při formulaci své strategie vědecké poznatky, které byly v té době k dispozici, ani nezahrnula environmentální cíle mezi cíle své strategie. Ostatní autoři upozorňují na neschopnost a nedostatek politické vůle k integraci ekopolitiky do sektorových strategií, koordinační problémy v rámci Komise i Rady, nedostatky v komunikaci mezi Komisí a Radou, programové rozpory, neprovázanost dílčích strategií a obecné, vágní výstupy integračního procesu.<sup>86</sup> Summit v Göteborgu v roce 2001 měl být uzávěrkou pro integraci ekopolitiky a zhodnocení celého procesu, Rada žádala o odložení termínu, ale výsledkem bylo pouze doporučení dokončit a později rozvinout, aby mohly být výsledky prezentovány na barcelonském summitu v roce 2002. K dalšímu posunu už ovšem nedošlo a Cardiffský proces nebyl během následujících summitů ani zmiňován, stejně jako jednotlivé strategie. Přestože se již vytvořené integrační strategie staly součástí Šestáho akčního programu, Komise sama přiznala v tomto směru neúspěch.<sup>87</sup>

Důsledkem zmíněného neúspěchu je, že Komise svoji pozornost zaměřila na integraci environmentálních zájmů do okrajových politik režimu tabáku a cukru, nebo udržitelnosti evropského turismu.<sup>88</sup> Integrační snahy byly také více přesunuty na národní úroveň. Tento odklon je však nutno považovat za dočasný a za dané situace i správný. V době zahájení Cardiffského procesu totiž Společenství ještě nemělo žádnou strategii udržitelného rozvoje, která by vytyčila dílčí multisektorální cíle. Nedošlo ani k zohlednění povahy jednotlivých politik Společenství. Jak správně poznamenává zpráva dánského ministerstva životního prostředí,<sup>89</sup> působnost Unie se v jednotlivých oblastech její politiky výrazně liší. Proto je zapotřebí rozlišovat mezi jednotlivými částmi Rady při úsilí o integraci ekopolitiky. Některé strategie, zejména ty spojené s dopravou nebo ochranou veřejného zdraví, vyžadují větší pozornost ke svému zajištění na národní úrovni, protože regulace na unijní úrovni by pravděpodobně nebyla dlouhodobě udržitelná. Požadavky na sledování

<sup>85</sup> Fergusson, M., et al. The Effectiveness of EU Council Integration strategies and Options for Carrying Forward the 'Cardiff' Process [online]. Londýn: Institute for European Environmental Policy, 2001 [vid. 25. 9. 2014]. Dostupné z: <http://ieep.org.uk/assets/133/cardiffreport.pdf>.

<sup>86</sup> Krämer, R. A. Results of the „Cardiff-Processes“ – Assessing the State of Development And Charting the Way Ahead [online]. Berlín: Ecologic, 2001 [vid. 25. 9. 2014]. s. 4. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/environment/integration/pdf/german\\_study.pdf](http://ec.europa.eu/environment/integration/pdf/german_study.pdf).

<sup>87</sup> Viz pracovní dokument Komise Začlenění zřetele na životní prostředí do dalších oblastí politikohodnocení Cardiffského procesu. KOM (2004) 394.

<sup>88</sup> Viz sdělení Komise KOM (2000) 20 a KOM (2001) 264.

<sup>89</sup> Wilkinson, D. et al. The Future of the Cardiff process. A report for the Danish Ministry of the Environment. Danish Ministry of the Environment, Danish Environmental Protection Agency, 2002 s. 25.

a informování o uplatňování jednotlivých politik by naopak měly být stanoveny jednotně, s doprovodnými instrukcemi Komise, EEA, GAERC nebo Rady.

Další vývoj začleňování problematiky životního prostředí tak musí představovat návrat k řešení komplexních environmentálních problémů v rámci jednotlivých politik. Je patrné, že Sedmý akční program tímto směrem míří, když v bodě 12 zmiňuje dlouhodobé, integrované strategie, jejichž cílem je zastavit úbytek biologické rozmanitosti, zvýšit účinnost využívání zdrojů a urychlit přechod na bezpečné a udržitelné nízkouhlíkové hospodářství. Dále Sedmý akční program zmiňuje, že Komise začlenila environmentální problémy a cíle do nedávných iniciativ v jiných klíčových oblastech politiky, zahrnujících energetiku a dopravu, a snažila se zvýšit environmentální přínosy reformou politik Unie v oblasti zemědělství a rozvoje venkova, rybolovu a soudržnosti, přičemž stavěla na dosavadních úspěších. Zde se povětšinou jedná o prvotní iniciativy o začlenění unijní ekopolitiky do ostatních unijních politik z konce roku 2011,<sup>90</sup> přičemž jen některé lze označit za pokročilé či realizované; původnímu záměru multisektorálního přístupu odpovídá ve větší míře jediné integrace požadavků na využívání zdrojů.<sup>91</sup> Sedmý akční program uvádí pouze několik konkrétních příkladů, kdy došlo k zavedení opatření vycházejících z unijní ekopolitiky i v jiných oblastech – např. bod 6 zmiňuje, že reformovaná společná zemědělská politika spojuje od roku 2003 přímé platby s požadavkem, aby zemědělci udržovali krajinu v dobrém zemědělském a environmentálním stavu a jednali v souladu s příslušnými právními předpisy v oblasti životního prostředí.

### 6.3 Dílčí závěr

Cíl začlenění problematiky životního prostředí, kterému se věnují body 85-89 Sedmého akčního programu, představuje jeho pojetí nejvýznamnější koncepční změnu podpůrného rámce ve srovnání s předchozími akčními programy. V podstatě se unijní ekopolitika dostává zpátky ke svým počátkům, když podobný přístup zastávaly prvé dva akční programy, než došlo v osmdesátých letech pod silným německým tlakem k přechodu k regulaci typu *end-of-pipe*, kterou lze považovat za jednu z příčin obtíží spojených s integrací environmentální politiky. Jak výstižně popisují Jordan a Lenschowová,<sup>92</sup> politici, kteří na unijní úrovni větší mírou integrace ekopolitiky otevřeně prosazovali, začínají teprve pomalu zjišťovat, že to znamená mnohem aktivnější multisektorální přístup k ochraně životního prostředí, než je zvykem kdekoliv ve vyspělých zemích. Takový přístup ovšem vy-

<sup>90</sup> Viz sdělení Komise KOM/2011/0021, KOM/2011/0244, KOM/2011/0571.

<sup>91</sup> Viz sdělení Komise KOM/2005/0670.

<sup>92</sup> Jordan, A.; Lenschow, A. Greening' the European Union: what can be learned from the 'leaders' of EU environmental policy? European Environment. 2000, č. 10, s. 115.

žaduje rovněž zavedení odpovídajícího organizačního a vyjednávacího mechanismu, na což není doposud připravena Komise ani Rada.<sup>93</sup>

Právě zavedení organizačních a vyjednávacích mechanismů by mělo být prvním krokem, který bude následovat přijetí Sedmého akčního programu. S jistotou mírou optimismu lze dokonce předpokládat, že zvolený přístup bude mít pozitivní vliv i na vytváření unijní ekopolitiky samotné. Řešení komplexních environmentálních problémů v rámci jednotlivých politik by totiž mohlo poskytnout potřebný základ pro dosažení cílů, které si Unie v oblasti ochrany životního prostředí vytyčila, a zároveň oslabit tlak na konkrétní podobu přijímaných právních předpisů v této oblasti. K tomuto záměru se ostatně výslovně hlásí rozhodnutí Parlamentu a Rady v bodu 29 preambule. Dále je možné předpokládat, že začlenění unijní ekopolitiky výrazně urychlí nově schválený unijní rozpočet, který úspěšně integruje finanční podporu boje proti klimatickým změnám v jednotlivých částech rozpočtu, čemuž se blíže věnuje podkapitola 7.

#### 7. Zlepšení znalostní a faktické základny ekopolitiky

Sedmý akční program navazuje na požadavky Šestáho akčního programu, který zdůrazňoval využití nejlepších dostupných vědeckých důkazů a další zlepšování vědeckých poznatků pomocí výzkumu a technologického rozvoje. Vydává se ovšem dále, a to k institucionalizaci sdílených informací ve formě faktické znalostní základny. Tomu přisvědčuje bod 27 preambule rozhodnutí Parlamentu a Rady, podle kterého by se měla politika Unie v oblasti životního prostředí nadále opírat o pevnou znalostní základnu a měla by zajistit, aby faktické podklady, na nichž se zakládá vytváření politik, včetně případů uplatnění zásady omezitelnosti, byly na všech úrovních lépe chápány. Body 67-70 Sedmého akčního programu tento základní požadavek rozvíjejí a přicházejí s řadou konkrétních kroků potřebných pro zlepšení znalostní a faktické základny ekopolitiky – přijetí opatření na úrovni Unie a na mezinárodní úrovni zaměřená na další posílení a lepší propojení vědy a politiky a zapojení občanů; soustavné investice pro zajištění spolehlivých údajů a ukazatelů; rozvíjení celounijní výměny elektronických údajů; předcházení zdvojování úsilí a odstranění zbytečné administrativní zátěže. Sedmý akční program dokonce v bodě 71 vymezuje pět základních nedostatků současného stavu a v bodě 73 nabízí podrobná řešení.

Řada z výše uvedených kroků přitom již byla provedena nebo dochází k jejich postupnému provádění v rámci činnosti Evropské agentury pro životní prostředí (EEA), Evropské informační a pozorovací sítě pro životní prostředí (EIONET),

<sup>93</sup> Viz např. *Hession, M.; Macrory, R.* The Legal Duty of Environmental Integration: Commitment and Obligation or Enforceable Right? In: *O'Riordan, T.; Voisey, D.* (eds.) *The Transition to Sustainability: The Politics of Agenda 21 in Europe*. Londýn: Earthscan, 1998, část II.



systémů INSPIRE a Copernicus a dalších evropských systémů informací o životním prostředí, například Evropského informačního systému pro biologickou rozmanitost (BISE) a Evropského systému informací o vodě (WISE). Tyto informační systémy jsou zároveň většinou nastaveny podmínkami plnění strategií k roku 2020.

Pro sběr informací a související výzkum platí podobné závěry jako u zajištění investic, kterému se bude věnovat další kapitola. Nezbytná je součinnost členských států a zpravidla také soukromého sektoru. Převaha členských států nad Unii v odborné oblasti se v důsledku sdílení dat pomalu vytrácí, přesto je možné, že v některých oblastech mohou mít členské státy zájem na tom, aby si udržely své zvláštní znalosti a know-how. To se týká například případů porušování unijního práva životního prostředí, spojeného s vyššími nároky na unesení důkazního břemene, a to zejména v situaci, kdy závěr o porušení povinnosti vychází z odborných podkladů.<sup>94</sup> Ukazuje se však, že státy s vyspělejší úrovní výzkumu naopak podporují jednotný systém vytváření, sběru a analýzy dat. Ten lze již v současné podobě považovat za velmi vyspělý, Unii ovšem čeká v souvislosti s přechodem na „globální“ cíle další výzva, kterou je vytváření synergických analýz poměřujících kvalitu životního prostředí, kvalitu lidského života a ekonomické faktory unijního růstu perspektivou těchto cílů. Tyto analýzy by měly umožnit lepší pochopení vztahů mezi využitím zdrojů, produkcí, spotřebou a dopadem na životní prostředí, to znamená pochytit komplexně vlivy na životní prostředí včetně jejich vzájemných souvislostí. K tomu Sedmý akční program zdatně nakračuje ve snaze přijmout systematický a integrovaný přístup k řízení rizik, zejména ve vztahu k hodnocení a řízení nových a nově se objevujících oblastí politiky a s nimi souvisejících rizik, a také pokud jde o přiměřenost a koherence příslušných regulačních kroků.

## 8. Zajištění investic

Podle článku 28 preambule rozhodnutí Parlamentu a Rady by se měly cíle v oblasti životního prostředí a klimatu opírat o odpovídající investice a finanční prostředky by měly být vynakládány efektivněji v souladu s těmito cíli. Mělo by být podpořeno využívání iniciativ veřejného a soukromého sektoru. Čl. 2 odst. 1 písm. f) téhož rozhodnutí mezi cíle Sedmého akčního programu řadí zajištění investic pro politiku v oblasti životního prostředí a klimatu a zabývání se environmentálními externalitami. Tento cíl Sedmý akční program řadí do podpůrného rámce a blíže jej konkretizuje v bodech 74-84, přičemž podle bodu 84 je třeba pro

<sup>94</sup> Viz např. Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 10. 2009. Komise Evropských společenství proti Finské republice. Věc C-335/07. Sbírka soudních rozhodnutí 2009 I-09459. Nebo Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 10. 2009. Komise Evropských společenství proti Švédskému království. Věc C-438/07. Sbírka soudních rozhodnutí 2009 I-09517.

jeho naplnění zabezpečit investice, aby do roku 2020: a) bylo cílů politiky v oblasti životního prostředí a klimatu dosaženo nákladově efektivním způsobem a aby tyto cíle byly zaštitěny odpovídajícím financováním; b) byly zvýšeny finanční prostředky veřejného a soukromého sektoru určené na výdaje související s životním prostředím a oblastí klimatu; c) byla řádně posouzena hodnota přírodního bohatství a ekosystémových služeb a také náklady vyplývající z jejich znehodnocování, a aby to vše bylo vzato v úvahu při tvorbě politiky a investování.

Je zřejmé, že volný trh nesměřuje přirozeně k ochraně životního prostředí, respektive k dosažení ekopolitických cílů, které si Unie vytyčila. Záměrem Unie je proto přesvědčit adresáty právní regulace, že dodržování nastavených pravidel je i v jejich zájmu. Slabé prosazování unijního práva životního prostředí je totiž spojeno s náklady na odstranění způsobených škod, které jsou zpravidla vyšší než náklady spojené s ochranou životního prostředí. Jak uvádí Komise<sup>95</sup> s odkazem na příslušné studie, náklady, jež vyplývají z nedostatečného provádění stávajících právních předpisů, se odhadují přibližně na 50 miliard eur ročně.<sup>96</sup> Samotné dodržování právních předpisů ovšem není dostačující. Proto Sedmý akční program reflektuje snahy o získání a zajištění investic, které ekonomicky podpoří environmentální zájmy, ve dvou směrech – vytvářením příznivého právního prostředí (nastavením ekopolitiky), které podpoří žádoucí vývoj trhu a přísun soukromých investic, a také přímou finanční podporou ze svého rozpočtu.

Tím, že Sedmý akční program výslovně požaduje zajištění investic, dochází k navázání a zároveň k významnému posunu oproti Šestámu akčnímu programu. Ten sice obsahoval rozsáhlejší úpravu strategických finančních nástrojů, ale požadoval toliko integraci environmentálních kritérií do programů financování Společenstvím a zohlednění cílů Šestáho akčního programu v budoucích přezkumech finančního výhledu pro finanční nástroje Společenství. Podpora integrace problematiky životního prostředí do finančního odvětví měla spočívat v propagaci integrace, zvážení dobrovolných kroků ve spolupráci s finančním odvětvím a výzvě Evropské investiční bance k posílení integrace environmentálních cílů.<sup>97</sup> Je možné dovést, že Sedmý akční program tyto cíle rozvíjí a zároveň větší pozornost věnuje zajištění investic soukromým sektorem.

<sup>95</sup> Evropská komise. Sdělení Komise Evropskému Parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Větší využití potenciálu opatření EU v oblasti životního prostředí: budování důvěry prostřednictvím lepších znalostí a lepší schopnosti reakce. KOM (2012) 095 v konečném znění.

<sup>96</sup> Evropská komise, COWI. *The costs of not implementing the environmental acquis*. Závěrečná zpráva [online]. 2011 [vid. 25. 9. 2014]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/environment/enveco/economics\\_policy/pdf/report\\_sept2011.pdf](http://ec.europa.eu/environment/enveco/economics_policy/pdf/report_sept2011.pdf).

<sup>97</sup> Viz čl. 3 a 7 rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1600/2002/ES ze dne 22. července 2002 o šestém akčním programu Společenství pro životní prostředí.

### 8.1 Rozpočet Evropské unie

Úspěšnost zajištění investic v unijním rozpočtu je možné v určité míře hodnotit již nyní. Přijatý rozpočet (víceletý finanční rámec) Evropské unie, který byl připravován ve stejné době jako Sedmý akční program, totiž upravuje rozdělení a využití finančních prostředků pro období let 2014 – 2020, tedy pro období účinnosti Sedmého akčního programu. Jak již bylo řečeno, stalo se „globální“ pojetí Sedmého akčního programu součástí strategie EU 2020,<sup>98</sup> a to jako jeden z hlavních vývojových směrů Evropské unie, neboť přímo podporuje dosažení hlavního cíle unijní strategie – zajištění chytrého, udržitelného růstu podporujícího soudržnost (ekonomika s vysokou zaměstnaností, jež se bude vyznačovat hospodářskou, sociální a územní soudržností). To se pochopitelně projevilo při vytváření unijního rozpočtu, zejména ve vztahu k fondům, které se zaměřují mimo jiné na boj proti klimatickým změnám. Jedná se jak o fondy, které jsou součástí přímo unijní politiky životního prostředí (LIFE+), tak i politik ostatních (soudržnosti, zemědělské, výzkumné, vnější akce). Zatímco z předchozího rozpočtu pro období let 2007 – 2013 připadalo na oblast životního prostředí zhruba 9 % a na boj s klimatickými změnami 5 % finančních prostředků,<sup>99</sup> nový rozpočet svěříje celých 20 % pro dosažení cílů spojených se změnou klimatu.

Vedle toho, že jsou platby v dílčích oblastech výrazně zvýšeny oproti předchozímu rozpočtu, dochází k jejich přímému navázání na environmentální cíle. Například investice do regionů směřuje od určitého stupně výrazněji k dosažení energetické soběstačnosti a podpory obnovitelných zdrojů (minimálně 20 % u regionů nad 75 % průměru unijního GDP). Podobně 30 % přímých plateb v zemědělství je podmíněno ekologicky přínosnými činnostmi, snižováním množství produkovaných škodlivin nebo používaných hnojiv. V oblasti výzkumu a inovací došlo nejen k navýšení rozpočtu (z 54 na 80 miliard eur), ale i k upřednostnění výzkumu jevů spojených se změnami klimatu a přechodem na nízkouhlíkové technologie. Podpora drobných projektů v této oblasti byla téměř ztrojnásobena, což by mělo mít mimo jiné pozitivní dopad na zabezpečení lokálních vzdělávacích aktivit i fungování občanských sdružení (spolků). V oblasti dopravy jsou upřednostňovány ohleduplnější dopravní prostředky, konkrétně využití železnice a lodní dopravy, v energetice záměry elektrických sítí pro obnovitelné zdroje a propojení napříč Evropou. Zde je opět spojitost se strategií na modernizaci evropských sítí, mimo jiné transevropských energetických sítí, do podoby evropské supersítě, inteligentních energetických sítí a propojení především obnovitelných zdrojů ener-

<sup>98</sup> Sdělení Komise EVROPA 2020 Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění. KOM (2010) 2020 v konečném znění.

<sup>99</sup> Blíže viz např. *Tisma, S.; Boromisa, A. M.; Pavicic Kaselj, A.* Environmental Finance and Development. Routledge, 2012, s. 28.

gie s těmito sítěmi. To zahrnuje nutnost podpořit projekty v oblasti infrastruktury strategicky významné pro EU v Pobaltí, na Balkáně, ve Středomoří a v euroasijské oblasti.<sup>100</sup> Pozitivně lze vnímat i skutečnost, že došlo k přesměrování nevyčerpaných zemědělských a regionálních fondů na investice do oblasti účinného využití energií. Finanční prostředky z Evropského programu oživení energií byly z velké části převedeny na budování energetické infrastruktury a uhlíkových úložišť.

Množství získaných prostředků z unijního rozpočtu pro podporu environmentálních projektů je zásadní ve dvou směrech. Především vypovídá mnoho o vyjednávání s komisaři mimo portfolio životního prostředí a klimatických změn, zejména z oblasti zemědělství, dopravy, energetiky a výzkumu. Tak vysoký podíl z rozpočtu pro jedinou, respektive pro dvě z 27 oblastí unijní politiky totiž logicky není bez dalšího politicky akceptovatelný. Můžeme proto tvrdit, že došlo k účinné integraci unijní ekopolitiky na rozpočtové úrovni, což lze považovat za obrovský, byť nepřímý pokrok v ochraně životního prostředí v Evropské unii. Connie Hedegaardová, komisařka zodpovědná za vyjednávání rozpočtu pro opatření v oblasti změny klimatu, by ovšem se svými plány patrně neuspěla, pokud by se jich neujal José Manuel Barroso a potažmo celá Unie, která s klimatickým projektem nastaveným směrem k roku 2050 fakticky spojila svůj osud. Není bez zájmovosti, že komisař pro silnou oblast energetiky Günther Oettinger prosazoval maximálně 10 % z unijního rozpočtu pro oblast klimatických změn. Neuspěl, ale získal pro svoje ředitelství prostředky z nového fondu CEF (Connecting Europe Facility), který stanoví pravidla pro financování a implementaci evropských projektů v oblasti energetické, dopravní a telekomunikační sítě.<sup>101</sup>

Na místě je ovšem také upozornit na kritiku, která si všímá nedostatků při alokaci finančních prostředků pro jednotlivé oblasti a podle které nejsou stanovená kritéria dostatečná ani přesná. Například zmíněný fond CEF se podle ní přes proklamaci zásady udržitelného rozvoje zaměřuje na projekty, které nejsou s touto zásadou v souladu. Dále není důvod, aby platby v zemědělství nebyly ještě více nebo dokonce zcela navázány na ekologické podmínky a podobně.<sup>102</sup>

<sup>100</sup> Viz nařízení Rady 1311/2013 ze dne 2. prosince 2013, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2014 – 2020, interinstitucionální dohoda ze dne 2. prosince 2013 mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí o rozpočtové kázi, spolupráci v rozpočtových záležitostech a řádném finančním řízení (2013/C 373/01), sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Rozpočet – Evropa 2020. KOM (2011) 500 v konečném znění.

<sup>101</sup> Viz např. *Ministerstvo vnitra*. Programy EU – CEF – Connecting Europe Facility [online]. Dostupné na: <http://www.mvcr.cz/clanek/cef-connecting-europe-facility.aspx>

<sup>102</sup> Viz např. *QCEA*. EU Budget: Integrating energy security, climate change, and green agenda in the Multiannual Financial Framework [online]. Dostupné na: <http://www.qcea.org/wp-content/uploads/2012/03/bp-mffgreenagenda-en-feb-2012.pdf>

Taková kritika ještě neznamena, že 20 % z unijního rozpočtu opravdu nebude využito na projekty spojené s bojem proti klimatickým změnám. Sledování využití jednotlivých výdajů napříč jednotlivými rozpočtovými kapitolami však nebude jednoduché<sup>103</sup> a podstatná pro další vývoj využití unijních fondů bude zcela jistě také podpora členských států (zejména při vytváření doplňkových fondů, ale například i při plánování investic v návaznosti na obchodování s emisními povolenkami) i přístup soukromých investorů. Tomuto závěru svědčí analýza dat o čerpání z unijních fondů zaměřených na životní prostředí v minulosti. Například ke konci roku 2009 bylo z fondu soudržnosti vyčerpáno jen 22 % prostředků na projekty udržitelného rozvoje. Výše čerpání se mezi členskými státy výrazně lišila a značný rozdíl byl i v zaměření projektů (pouze 6 % v oblasti ochrany ovzduší, 47 % v oblasti ostatních nástrojů zachování životního prostředí). Podobná je situace i v případě čerpání dotací z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova nebo financování soustavy NATURA 2000.<sup>104</sup> Příčiny tohoto stavu jsou obecně známé – existence jiných prioritních nebo populárnějších projektů, dlouhá doba přípravy nebo získávání podpory obyvatel. Ministerstva životního prostředí nadto nemají ve vládách členských států natolik silnou pozici, aby dojednaly dostatečnou podporu pro své projekty. Svoji roli hraje jistě i nedostatečné odborné zázemí, byrokratická zátěž a v neposlední řadě i ekonomická krize.<sup>105</sup>

## 8.2 Investice soukromého sektoru

Soukromé osoby se vždy podílely na implementaci unijního práva včetně investic v rámci unijních fondů. Přesto je rozšíření partnerství veřejného a soukromého sektoru stále velice omezené a tato partnerství představují jen malou část celkových veřejných investic.<sup>106</sup> Oblast životního prostředí je však jednou z těch úspěšnějších. Sedmý akční program vychází především z předpokladu, že prosa-

<sup>103</sup> Viz Withana, S.; Baldock, D.; Illés, A.; Rayment, M.; Medarova-Bergstrom, K. Tracking system for climate expenditure in the post-2013 EU budget: Making it operational, Final summary report for the European Commission – DG CLIMA. Londýn, Brusel: Institute for European Environmental Policy, 2014.

<sup>104</sup> Pracovní dokument Komise COMMISSION STAFF WORKING PAPER Annexes to the IMPACT ASSESSMENT. SEC (2011) 540 v konečném znění, sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Naše životní pojistka, náš přírodní kapitál: strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2020. KOM (2011) 244 v konečném znění.

<sup>105</sup> Pracovní dokument Komise. Impact assessment Accompanying the document Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council on a General Union Environment Action Programme to 2020 „Living well, within the limits of our planet“ This report commits only the Commission's services involved in its preparation and does not prejudge the final form of any decision to be taken by the Commission. SWD (2012) 398 v konečném znění.

<sup>106</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Mobilizace soukromých a veřejných investic pro obnovu a dlouhodobou strukturální změnu: rozvoj partnerství veřejného a soukromého sektoru. KOM (2009) 615.

zování unijního práva životního prostředí přináší užitek v rovině ochrany životního prostředí i v rovině ekonomické. Pozitivní ekonomické dopady lze spatřovat nejen v odstranění bariér na trhu, ale i v investicích do znalostí a inovací. Podle odhadů má environmentální průmysl Evropské unie roční obrat více než 300 miliard eur, přičemž důsledkem nejistoty ohledně možností provádění, směrů a časových rámců právní regulace proto mohou být značné finanční náklady, pokud jde o nevyužité příležitosti.<sup>107</sup> Tomu odpovídají i závěry konzultací vedených před přijetím Sedmého akčního programu, podle nichž pro podnikatele představuje největší přidanou hodnotu akčního programu dlouhodobá jistota a jasný rámec pro investice do účinného využívání energetických zdrojů, nízkouhlíkových technologií a ekoinovací.<sup>108</sup> Podle Komise by pak mělo zajištění investic soukromého sektoru přispět k inovacím v oblasti výrobků i služeb a tržní vývoj by měl odrážet skutečné náklady spojené s dopadem na životní prostředí, což je podmíněno důsledným uplatňováním zásady *znečišťovatel platí*, odklonem od využívání látek znečišťujících životní prostředí (mimo jiné i efektivním využíváním stávajících zdrojů), přesunem daňového zatížení od výroby (práce) ke znečištění (zvýšením poměru tzv. zelených daní z průměrného podílu ve výši 6,3 % až na úroveň např. Belgie nebo Nizozemsko k podílu okolo 10 %) a rozšířením trhů pro výrobky a služby ohleduplné k životnímu prostředí.<sup>109</sup> Podle Sedmého akčního programu spočívá uplatňování zásady *znečišťovatel platí* zejména v postupném ukončování dotací, které škodí životnímu prostředí, na úrovni Unie a členských států (bod 76). To se ovšem může ukázat jako problematické s ohledem na vágní podmínky čerpání z unijního rozpočtu (o CEF již byla řeč).

Vytváření příznivého právního prostředí však není pro získání soukromých investic zdaleka dostačující. Podle dostupných studií je třeba také přímé podpory k jejich nastartování.<sup>110</sup> Taková snaha není na unijní úrovni nová a můžeme ji vysledovat například v Programu podpory environmentálních technologií (ETAP) z roku 2004 i v následujícím Akčním plánu pro ekoinovace (EcoAP) z roku 2011, který zavádí systém vlastních nástrojů finanční podpory zaměřených i na menší

<sup>107</sup> Evropská komise, COWI. *The costs of not implementing the environmental acquis*. Závěrečná zpráva [online]. 2011 [vid. 25. 9. 2014]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/environment/enveco/economics\\_policy/pdf/report\\_sept2011.pdf](http://ec.europa.eu/environment/enveco/economics_policy/pdf/report_sept2011.pdf).

<sup>108</sup> *Evropská komise*. Annex 1 Details of the responses to the public consultation [online]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/ia\\_annexes/Annex%201%20-%20Details%20of%20public%20consultation.pdf](http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/ia_annexes/Annex%201%20-%20Details%20of%20public%20consultation.pdf).

<sup>109</sup> *Evropská komise*. 7th EAP priority objectives [online]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/environment/newprg/objectives.htm>. A také *The link between the environment and competitiveness* [online]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/ia\\_annexes/Annex%205%20-%20The%20link%20between%20the%20environment%20and%20competitiveness.pdf](http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/ia_annexes/Annex%205%20-%20The%20link%20between%20the%20environment%20and%20competitiveness.pdf).

<sup>110</sup> Viz např. *Holmes, I.; Gaventa, J.; Mabey, N.; Tomlinson, S.*: Financing the Decarbonisation of European Infrastructure 30 percent and beyond. Londýn: E3G. 2012, s. 9 a násl.

projekty. Za účelem uvolnění dalších investic ze soukromého sektoru byla v rámci evropských strukturálních fondů a fondů pro inovace (ESI) vyhrazena minimální částka 27 miliard EUR, která je určena konkrétně na investice do rozvoje nízko-uhlíkového hospodářství včetně zvyšování energetické účinnosti. Z nedávno provedené analýzy programového plánování těchto fondů v jednotlivých členských státech vyplývá, že aktuální objem těchto investic se zvýší na více než 36 miliard EUR. Zatímco finanční nástroje vytvořené díky příspěvkům z fondů ESI mohou mít pákový efekt, který povede ke zvýšení podílu investic soukromého kapitálu, nové obchodní modely společností poskytujících energetické služby (ESCO – Energy Performance Company) mohou vytvářet úspory v rámci celého energetického systému.<sup>111</sup> Inovační finanční nástroje by měly hrát stále významnější roli v rozpočtových výdajích EU, což je patrné již ve schváleném rozpočtu pro období 2014 – 2020, který nabízí podnikatelům více možností, jak se investičně zapojit do naplňování environmentálních cílů.

V případě získávání soukromých investic platí podobné závěry jako ohledně čerpání prostředků z unijních fondů. Zde se však jedná nejen o pokračování zavedených systémů podpory, ale také o zavádění nové generace inovačních finančních nástrojů – kapitálové a dluhové platformy EU.<sup>112</sup> Soukromé investice jsou závislé na ekonomické situaci a jejich predikce v dlouhodobém horizontu je velmi obtížná. Také partnerství veřejného a soukromého sektoru vyžadují dlouhodobý závazek státu a politickou vůli ke sdílení investic do velkých projektů, a také zvláštní dovednosti v rámci veřejného sektoru spojené s přípravou, uzavřením a správou smluv. Sedmý akční program ostatně přiznává, že přilákání investic do některých oblastí je v současné době obtížné, zejména z důvodu neexistence nebo zkrácení cenových signálů vyplývajících z toho, že nebyly řádně zohledněny náklady na ochranu životního prostředí nebo že byly přiděleny veřejné dotace na činnosti škodlivé pro životní prostředí (bod 75). Bude nutné snížit neochotu podnikatelů k riziku, a zajistit tak přístup ke kapitálu na činnosti podporující oblasti, jako je infrastruktura nebo inovace v malých a středních podnicích, a inovační finanční nástroje mohou v tomto ohledu hrát důležitou roli. Lze rovněž předpokládat vytvoření fondu, který bude sloužit jako záruka pro soukromé investory, kteří tak s pomocí Evropské unie začnou financovat velké strategické projekty například v energetice či mezinárodní dopravě. V případě získání velkých soukromých investorů by mohla vložená částka díky pákovému efektu narůst až několikanásobně. Komise bude pravděpodobně pracovat v úzké koordinaci s Evropskou inves-

<sup>111</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě. Evropská strategie energetické bezpečnosti. KOM (2014) 330 v konečném znění.

<sup>112</sup> Viz sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě. Rámec pro novou generaci inovačních finančních nástrojů – kapitálové a dluhové platformy EU. KOM (2011) 662 v konečném znění.

tiční bankou s cílem prozkoumat možnosti zvýšení účasti této banky na financování klíčové infrastruktury, zejména přeshraničních projektů. Tomu odpovídá bod 80 Sedmého akčního programu, který zmiňuje navýšený kapitál poskytnutý Evropské investiční bance v rámci Paktu pro růst a zaměstnanost z roku 2012.

### 8.3 Dílčí závěr

Sedmý akční program reflektuje snahy o získání a zajištění investic, které ekonomicky podpoří environmentální zájmy, ve dvou směrech – vytvářením příznivého právního prostředí, které podpoří žádoucí vývoj trhu a přísun soukromých investic, a také přímou finanční podporou ze svého rozpočtu. Podmínkou úspěchu těchto snah je v obou případech účinné využívání unijních fondů, a to nejen v oblasti ochrany životního prostředí. Objem finančních prostředků v dedikovaném fondu LIFE+ totiž představuje pouze okolo 0.3 % z unijního rozpočtu, což je pochopitelně samo o sobě nedostatečné pro dosažení plánovaných cílů. Dále je nezbytná spolupráce členských států i soukromého sektoru, bez jehož spolufinancování rovněž k naplnění vytyčených cílů nedojde. Požadavky Sedmého akčního programu na zajištění investic v oblasti ochrany životního prostředí se s ohledem na současnou situaci jeví jako ambiciózní a uskutečnitelné, zároveň však s velmi nejistým naplněním, pokud nedojde ke změně dosavadního čerpání unijních fondů členskými státy a investice soukromého sektoru nebudou dostatečně podpořeny. Ze schváleného unijního rozpočtu pro období 2014 – 2020 je zjevné, že přinejmenším na úrovni rozdělení finančních prostředků došlo k začlenění unijní ekopolitiky do ostatních ekopolitik. Získaný podíl rozpočtu je velkým úspěchem a příslibem ochrany životního prostředí. Doporučit lze komplexní důraz na rychlost řešení technologických iniciativ v oblasti životního prostředí doplněný o právní zajištění krizových ekonomických situací, tzn. řešení dluhů nebo deficitu partnerství veřejného a soukromého sektoru. Lze předvídat, že schválený rozpočet bude mít vliv i na pojetí unijní zahraniční politiky a její pozici při vyjednávání na mezinárodní scéně, což by znamenalo ústup od prosazování vlastních konkrétních kritérií, místo toho by se Unie výrazně posunula k pojetí ochrany životního prostředí jako konkurenční výhody založené na investicích do výzkumu a inovací.

### 9. Závěr

Přípravy Sedmého akčního programu provázela velká očekávání a zároveň i stín předchozích neúspěchů. Jeho výsledná podoba tak dobře ilustruje problémy, se kterými se potýká unijní integrace v této oblasti. Co se týče podpůrného rámce, který by měl zajistit dosažení ambiciózních cílů unijní ekopolitiky, neřeší Sedmý akční program zásadní systémové překážky, které brání začlenění unijní ekopolitiky do ostatních unijních politik, efektivnější přípravě a hodnocení unijních právních předpisů a transparentnímu doзору nad prováděním unijního prá-



va. Za hlavní problém unijní integrace v oblasti ochrany životního prostředí tak lze nadále považovat skutečnost, že obecné unijní právo a nástroje jeho prosazování, které jsou uplatňovány ve všech oblastech unijního práva, nezohledňují environmentální specifika. Lze se přitom domnívat, že pojetí ochrany životního prostředí jako prostředku k odstranění negativních jevů fungování vnitřního trhu brání účinné regulaci oblasti ochrany životního prostředí bez ohledu na její obsah. Pozornost při posuzování platné regulace by tedy neměla směřovat k otázce správného počtu přijatých právních předpisů, ale především k otázce nutné míry regulace (unifikace právní úpravy) při zajištění řádné implementace a prosazování práva s cílem koordinace rozlišných národních systémů při zohlednění zásad subsidiarity a proporcionality. Oproti tomu se může plnění cílů Sedmého akčního programu opřít o silné, byť nejisté nástroje finančního zajištění a slibně se rozvíjející neformální spolupráci a budování jednotné znalostní základny. V tomto směru bude nepochybně přispívat k ochraně životního prostředí skutečnost, že se „globální“ pojetí Sedmého akčního programu stalo jedním z hlavních vývojových směrů Evropské unie s přesahem až k roku 2050 a cílům zajištění chytrého, udržitelného růstu podporujícího soudržnost.

Obecně lze uzavřít, že Sedmému akčnímu programu se nepodařilo reflektovat působení právní úpravy přijaté podle předchozího akčního programu a navrhnout opatření nutná k nápravě. Sedmý akční program z velké míry nepřináší potřebná řešení, nicméně s ohledem na předchozí vývoj je pozitivní, že vůbec došlo k jeho přijetí. To je samo o sobě důkazem politické vůle k další diskuzi o směřování obsahu a procesního zajištění unijní ekopolitiky. Sedmému akčnímu programu tak může prospět i to, že není zatížen nadšením, které provázelo přijetí prvních dvou akčních programů a poté bylo tvrdě potlačeno během období ekonomického útlumu v letech 1975 – 1978 a 1981 – 1983. Naopak, jeho přijetí v současné době a unijní podpora přechodu na zelenou ekonomiku slibuje lepší výhledy, než se očekávalo, i když s nejistým výsledkem.

#### **Klíčová slova**

Sedmý akční program pro životní prostředí, Evropská unie, ekopolitika, podpůrný rámec

*Mgr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., odborný asistent,  
doc. JUDr. Ilona Jančářová, Dr., vedoucí katedry*

*Autoři pracují na katedře práva životního prostředí a pozemkového práva  
Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně.*



**Abstract**

This paper examines the main priorities of the 7th Environment Action Programme from the perspective of their enabling framework which targets to improve the way Union environment laws are implemented in all areas; to strengthen the scientific knowledge and evidence base for environment policy; to secure investments and create the right incentives to protect the environment; and finally, to improve environmental integration and policy coherence both within the area of environment policy and between environment policy and other policies. The authors analyse recent development and identify weaknesses in the aforementioned areas. They conclude that the 7th Environment Action Programme either fails to bring effective solutions, or employs solutions with uncertain and doubtful effect.

**Keywords**

7th Environment Action Programme, European Union, environmental policy, enabling framework

