

# Mezinárodní environmentální politika v 90. letech – od ambiciózního startu k přešlapování na místě

*Norman J. Vig, Regina S. Axelrod (eds.): The Global Environment. Institutions, Law and Policy. Earthscan, London 1999, 352 stran, ISBN 1-85383-645-1.*

Dva přední američtí odborníci v oblasti mezinárodní politiky životního prostředí připravili editovanou knihu *The Global Environment*, do níž přispěli kapitolami autoři z USA a v menším zastoupení i z Evropy. Většina autorů pochází z univerzitních a výzkumných pracovišť, v jednom případě z konzultační firmy Deloitte and Touche a v jednom případě z londýnské Nadace pro mezinárodní právo životního prostředí a rozvoj.

Je jistou ironií, že pozornost politických věd a disciplíny mezinárodních vztahů věnovaná environmentální problematice dnes narůstá, a to v situaci, kdy se zdá, že především ve srovnání s počátkem 90. let se životní prostředí částečně vytráčí z agendy mezinárodní politiky. Většina dnešních environmentálních smluv byla uzavřena v rozmezí let 1972 a 1992, v nichž se konaly dvě konference OSN o životním prostředí. Většina komentátorů se shoduje na tom, že po roce 1992 došlo k výraznému poklesu aktivity environmentální diplomacie.

Od doby, kdy se ochrana životního prostředí stala součástí mezinárodní politiky, brzy uplyne 30 let. V roce 1972 se ve Stockholmu konala první Konference OSN o životním prostředí člověka. Přestože jejím výsledkem nebyly globální právně závazné úmluvy, jako tomu bylo o dvě desetiletí později na Konferenci OSN o životním prostředí a rozvoji (*UN Conference on Environment and Development – UNCED*), svolané do Ria de Janeiro, impulz vzešlý ze stockholmského shromáždění zástupců 113 vlád uvedl do pohybu trendy a položil základy k institucím, které přinesly ovoce o 15–20 let později.

Z hlediska rozvoje mezinárodní environmentální politiky byl zatím nejproduktivnějším obdobím přelom 80. a 90. let. Všechny kapitoly recenzované knihy se zabývají vývojem mezinárodních environmentálních institucí, režimů a politik v „post-UNCEDové“ době. Společným referenčním rámcem všech kapitol je koncept trvale udržitelného rozvoje, který vznikl a byl rozpracován právě v tomto dosud nejpříznivějším období pro rozvoj teoretických i praktických přístupů k problematice životního prostředí na konci 80. a začátku 90. let. Odráží se v něm všechny tehdejší myšlenkové vlivy, jež byly považovány za relevantní pro formování mezinárodního environmentálního vládnutí (*anglicky governance*).

Koncept trvale udržitelného rozvoje se pokouší uvést do souladu zájem rozvinutých zemí Severu o účinnou ochranu globálního ekosystému a zájem rozvojových zemí Jihu o nastartování ekonomického rozvoje. S tím souvisí konceptualizace vztahu ekonomického růstu a ochrany životního prostředí jako komplementárních a nikoli nutně protikladných cílů (tzv. princip integrace, tzn. promítnutí environmentálních ohledů do odvětvových hospodářských politik) a důraz na posílení demokratických procesů (přístup občanů k informacím a jejich účast na rozhodování, jež má dopad na kvalitu životního prostředí).

Jednotlivé kapitoly recenzované knihy hodnotí efektivnost institucí, režimů, politik a právních nástrojů, jež se v environmentální politice uplatňovaly v 90. letech, optikou

trvale udržitelného rozvoje. Jinými slovy řečeno, autoři hodnotí, do jaké míry fungování těchto institucí a nástrojů přispělo k naplnění principů tohoto konceptu v praxi. Nikoho příliš nepřekvapí, že v tomto ohledu je vyznění většiny kapitol značně pesimistické. Po úvodní kapitole od *Normana J. Viga* je zbývající část recenzované knihy přehledně rozčleněna do čtyř širokých tematických okruhů.

Kapitoly *prvního okruhu* s názvem *International Institutions and Regimes* (Mezinárodní instituce a režimy), kde se institucemi rozumí jak formální mezivládní organizace, tak i mezinárodní nevládní organizace podílející se na rozvoji mezinárodních environmentálních režimů, se zabývají tradiční otázkou efektivnosti mezinárodních politických institucí.

Ve druhé kapitole se *Marvin S. Soroos* zaměřuje na příspěvek, který nejvýznamnější mezivládní organizace (Valné shromáždění OSN, Program OSN pro životní prostředí [UNEP], Komise OSN pro trvale udržitelný rozvoj [CSD], Globální environmentální fond [GEF] a Světová banka) v průběhu 90. let učinily pro nasměrování vývoje k trvalé udržitelnosti v celosvětovém měřítku. Přitom dochází závěru, že po konferenci v Riu de Janeiru význam těchto organizací poklesl a že by ke změně tohoto trendu bylo zapotřebí vybudovat silnou centrální instituci v rámci systému OSN ve formě Rady environmentální bezpečnosti. Vzhledem k tomu, že tato možnost je v praxi neproveditelná, navrhuje realističtější cestu, kterou je posilování existujících institucí a souběžné zlepšování koordinace jejich činnosti.

Po kapitole od *Johna McCormicka*, analyzující podíl nevládních environmentálních organizací na vytváření mezinárodní environmentální agendy, na formování režimů a na monitorování přijatých závazků, následuje kapitola o environmentální politice Evropské unie, jejímiž autory jsou oba editoři tohoto svazku. Z dlouhodobého hlediska je Evropská unie nejprogresivnějším aktérem mezinárodní environmentální diplomacie a zároveň ve svých členských státech uplatňuje řadu inovačních přístupů environmentální politiky. Tato kapitola přináší přehled vývoje environmentální politiky Evropské unie po ratifikaci Maastrichtské smlouvy. Důraz kladený v této smlouvě na princip subsidiarity znamenal pro vývoj environmentální politiky Evropské unie výraznou změnu jednak v tom, že Evropská komise projevuje daleko menší ochotu iniciovat novou legislativu, a jednak v častějším používání rámcových směrnic při tvorbě nové legislativy Evropské unie. Rámcové směrnice dávají členským státům větší míru svobody, pokud jde o způsob jejich implementace. Do jisté míry však tím bylo otupeno ostří evropské environmentální legislativy jako faktoru inovace v zemích, které jsou z hlediska politiky životního prostředí méně progresivní.

Tématem *druhého okruhu* je *mezinárodní právo životního prostředí*. Poměrně obecně koncipovaná kapitola od *Edith Brown Weissové* má název *The Emerging Structure of International Environmental Law* (Rýsující se struktura mezinárodního práva životního prostředí) a přináší přehled nejdůležitějších současných celosvětových trendů a procesů, které se odrážejí v mezinárodním právu, včetně práva environmentálního. Tato kapitola upozorňuje na stírání rozdílů mezi mezinárodním a národním právem v poslední době a na vzrůstající význam právně nezávazných dobrovolných dohod, jež stanoví např. výrobní standardy. Ty vznikají mimo tradiční právní rámec a často mají zároveň mezinárodní záběr.

Následující kapitola zpracovaná *Philipem Sandsem* se již explicitně věnuje analýze dnešního mezinárodního environmentálního práva. Autor dokazuje, že i přes dynamický rozvoj tohoto právního oboru v posledních třiceti letech, je mezinárodní právo životního prostředí stále ve stadiu zrodu. Kromě toho seznamuje čtenáře se souborem základních principů a norem, které stanoví přijatelné chování států ve vztahu ke konkrétním environmentálním problémům. Patří k nim suverenita a odpovědnost za životní prostředí, dobré sousedské vztahy a mezinárodní spolupráce, trvale udržitelný rozvoj, společná, ale diferencovaná odpovědnost, princip předběžné opatrnosti a princip znečišťovatel platí. P. Sands dochází k pesimistickému závěru, že stávající mezinárodní environmentální právo selhá-

vá, protože nenabízí jednoznačně formulovaný a prakticky využitelný návod pro zefektivnění ochrany životního prostředí. Za rozhodující moment pro další rozvoj environmentálního práva autor považuje posun od vytváření norem a formulování principů k prosazování těchto principů v praktickém rozhodování mezinárodních soudních institucí.

Následující kapitola od dvou právníků zabývajících se environmentální problematikou – od *Michaela Faurea* a *Jürgena Lefeverea* – je vlastně podrobnou studií, jež jednoznačně definuje a uvádí do souvislostí základní pojmy vztahující se k mezinárodním environmentálním úmluvám, které jsou používány ve vzájemně částečně se překrývajících významech: přizpůsobení chování (*anglicky compliance*; vztahuje se k míře, v jaké chování státu odpovídá duchu úmluvy), implementace (uskutečnění konkrétních opatření v domácím právu, která mají pomoci realizovat cíle úmluvy), vynucování (opatření přijatá k prosazení vytyčených cílů) a účinnost (míra naplnění cílů).

Kapitoly třetího tematického okruhu se zabývají *mezinárodní environmentální politikou*, kterou editor *Norman J. Vig* uvádí Soroosovou definicí, podle níž mezinárodní environmentální politika je „*společnou odpověď na společné problémy, kterou připraví dvě nebo více národních vlád, často za aktivní účasti mezinárodních organizací nebo mezinárodních nevládních organizací*“.<sup>1</sup>

Tuto část knihy otevírá osmá kapitola od *Garyho C. Brynera*. Tento autor hodnotí úspěšnost celosvětových snah o zavedení trvale udržitelného rozvoje podle „návodu“ formulovaného v Agendě 21 (právně nezávazného dokumentu přijatého na konferenci v Riu de Janeiru) během pěti let následujících po roce 1992. Podle Brynerova názoru existuje jen málo důvodů k optimismu, neboť ve sledovaném období ve většině rozvojových zemí pokračovalo zhoršování sociálních a ekonomických podmínek. V rozporu se sliby učiněnými v Riu de Janeiru vyspělé země poskytly jen zlomek finanční pomoci státům Jihu; celkový objem zahraniční pomoci během tohoto období dokonce poklesl.

V další kapitole s názvem *Economic Integration and the Environment* (Hospodářská integrace a životní prostředí) se její autor *Daniel C. Esty* věnuje dopadu mezinárodního obchodu na životní prostředí. Odvolává se zejména na zkušenosti Severoamerické smlouvy o volném obchodu (NAFTA), kterou bývalý ředitel americké Agentury pro životní prostředí (EPA) *William Reilly* charakterizoval jako nejzelenější smlouvu o obchodu v historii, autor dokazuje, že dosažení účinné harmonizace obchodních a environmentálních politik je reálné. Zároveň však tato kapitola upozorňuje na nutnost zprůhlednit fungování Světové obchodní organizace (WTO) a umožnit přístup nevládních organizací k jednáním v rámci WTO.

Námětem dalších dvou kapitol této části knihy je globální environmentální problém, který dnes přitahuje největší pozornost výzkumníků i environmentálních diplomatů – *klimatické změny*. V desáté kapitole pak *Michael R. Molitor* sleduje rozvoj režimu klimatických změn od podepsání Rámcové úmluvy o klimatických změnách (FCCC) v roce 1992 do 4. konference účastnických stran této úmluvy v roce 1998 v Buenos Aires. Tento autor věnuje největší pozornost procesu, kterým byl dosažen konsenzus potřebný pro podepsání Kjótského protokolu v roce 1997. Zároveň identifikuje faktory, jež umožnily po pěti letech úsilí dosáhnout právně závazných omezení emisí skleníkových plynů.

Jedenáctou kapitolu napsal *Robert L. Paarlberg* a zamýšlí se v ní nad problémem, který většina analytiků považuje za jeden z rozhodujících faktorů zpomaleného rozvoje mezinárodní environmentální politiky v posledních osmi letech. Ve své kapitole R. L. Paarlberg identifikuje domácí příčiny skeptického postoje Spojených států k mezinárodní environmentální politice v průběhu 90. let, a to se zvláštním zřetelem k politice klimatických změn a biodiverzity. Odmítavý postoj USA k dalšímu rozvíjení řady environmentálních režimů (USA např. dodnes neratifikovaly FCCC), který je patrný od počátku 90. let, je dobře znám a je dnes považován za konstantu environmentální diplomacie. Na základě srovnání s vůdčí rolí Spojených států v případě ozónového režimu autor identifikuje fak-

tory, které v americkém Kongresu vedly k porážce snah Clintonovy administrativy o aktivní účast USA na rozvoji mezinárodního režimu klimatických změn a biodiverzity.

Uskutečnění cílů jakékoli mezinárodní environmentální úmluvy v praxi závisí v rozhodující míře na konkrétních opatřeních přijatých řadou lokálně zakotvených aktérů, kteří operují v národním kontextu. Čtvrtá (závěrečná) část knihy sleduje ve formě případových studií schopnost čtyř vybraných zemí, z nichž každá reprezentuje odlišnou kategorii politického režimu, *implementovat principy trvale udržitelného rozvoje v národním kontextu*. První z těchto studií je věnována Nizozemsku, které je označováno za „čistého vývozce konceptů environmentální politiky“. Tato kapitola, zpracovaná *Duncanem Liefferinkem*, sleduje vznik a vývoj Národního plánu politiky životního prostředí (NEPP), jenž byl v Nizozemsku přijat v roce 1989. Tento plán, v podstatě nizozemská státní politika životního prostředí, do jehož celkového pojetí se výrazným způsobem promítla unikátní nizozemská politická kultura a styl řešení problémů, velmi ovlivnil přístup k environmentální politice v mnoha dalších státech, na úrovni Evropské unie (NEPP byl vzorem pro 5. akční program EU pro životní prostředí platný pro období 1992–2000), a dokonce i agendu rio-dejaneirské konference. NEPP také sehrál významnou úlohu při formování paradigmatu ekologické modernizace, který dnes lze považovat za dominantní přístup k problematice životního prostředí v Evropské unii.

Inovační a proaktivní přístup Nizozemska k implementaci trvale udržitelného rozvoje kontrastuje s tím, jak koncept trvalé udržitelnosti aplikuje Česká republika (třináctá kapitola). Autorkou této kapitoly s názvem *Democracy and Nuclear Power in the Czech Republic* (Demokracie a jaderná energetika v České republice) je spolueditorka knihy *Regina S. Axelrodová*. V „ohnisku“ zájmu této kapitoly je česká energetická politika, přičemž hlavní pozornost je zaměřena na kontroverze spojené se zatím nedokončenou jadernou elektrárnou Temelín. Tento příklad ukazuje omezené možnosti občanů České republiky zapojit se do procesu rozhodování o velkých projektech se značným dopadem na životní prostředí, nedostatečný přístup k informacím o těchto projektech, a tím i neuspokojivé naplňování jednoho ze základních principů trvalé udržitelnosti.

Poslední dvě kapitoly knihy se zabývají perspektivou trvale udržitelného rozvoje v Číně a v Indonésii. Čtrnáctá kapitola, jejímž autorem je *Lawrence R. Sullivan*, kriticky hodnotí čínský projekt gigantické hydroelektrárny Tři soutěsky a zdůrazňuje, že enormní environmentální a sociální dopady této stavby jsou v naprostém rozporu s principy trvale udržitelného rozvoje.

V poslední kapitole přibližuje *Richard O. Miller* na příkladu indonéského těžebního průmyslu dilemata, s nimiž jsou konfrontovány rozvojové země, které současně čelí domácímu tlaku rostoucí populace na urychlení ekonomického růstu a vnějšímu tlaku vyspělých zemí na efektivnější ochranu ekosystémů a přírodních zdrojů. R. O. Miller však také přináší důkazy o tom, že chování zahraničních firem v rozvojových zemích může mít celkově méně škodlivé dopady na životní prostředí než aktivity čistě domácích společností.

Přestože to editoři explicitně nevslovují, předpokládám, že v západním prostředí je kniha *The Global Environment* určena především univerzitním studentům mezinárodních vztahů se zájmem o otázky životního prostředí. V českém prostředí však může oslovit širší spektrum čtenářů vzhledem k tomu, že mezinárodní politika životního prostředí se ještě neustavila jako obor univerzitního výzkumu a výuky. Environmentální studia nepřirodovědeckého a netechnického typu zůstávají v České republice doménou humanitních disciplín. Tato kniha nabízí zájemcům o politickou dimenzi mezinárodní environmentální politiky příležitost k základní orientaci v tomto pro většinu českých čtenářů novém tématu. Díky přehlednému členění a díky výborně zpracované úvodní kapitole, jež přináší analytický rámec studia mezinárodní environmentální politiky, zasazuje jednotlivé události,

zachycené i českými sdělovacími prostředky (v nedávné době např. podpis kjótského protokolu), a instituce (např. UNEP, GEF, CSD) do souvislostí, které přibližují jejich funkci v rozvoji mezinárodní environmentální politiky.

Domnívám se, že recenzovaná kniha je pro českého čtenáře cenná ve třech směrech. Kniha jako celek zprostředkovává přehledný, i když nutně neúplný úvod do oboru, který se vlastně v České republice zatím nepěstuje. Přínos knihy dále spočívá ve dvou kapitolách, které jsou dnes, kdy se česká aktivita v oblasti mezinárodní politiky životního prostředí omezuje téměř výhradně na poněkud pasivní roli přejímání environmentální legislativy Evropské unie, velmi aktuální. Jde o kapitoly *The European Union as an Environmental Governance System* (Evropská unie jako systém vládnutí) a *The Dutch National Plan for Sustainable Society* (Nizozemský národní plán trvale udržitelné společnosti). Ze zcela jiného důvodu je svým námětem pro českého čtenáře také zajímavá kapitola o české jaderné energetice. Ta nabízí ojedinělý pohled americké autorky, která se přes dvacet let systematicky věnuje energetické politice ve Spojených státech a v Evropské unii, na problematiku jaderné elektrárny Temelín v domácím i mezinárodním politickém kontextu.

Petr Jehlička

---

<sup>1</sup> Soroos, Marvin S.: *Beyond Sovereignty the Challenge of global Polity*. University of South Carolina Press, Columbia 1986, s. 20.