

Česká republika a Evropská unie z ekologického hlediska

Jiří Stehlík

Environmentální problematika (stejně jako i další problémové okruhy) má v Evropské unii (včetně souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie) tři základní rozměry: věcný (stav životního prostředí a jeho jednotlivých složek), legislativní a navazující institucionální. Všechny tři komponenty je třeba respektovat, rozvíjet a přizpůsobovat komunitárním poměrům. Přetrvávající nedostatky na úseku české ekologické situace jsou v podstatě známé a jsou postupně a (až na některé výjimky) poměrně úspěšně odstraňovány. V této souvislosti je nutné rozlišit především ochranu životního prostředí před znečištěním antropogenního původu a čerpání přírodních zdrojů.

Hlavní ekologická legislativa a zajištění jejích aplikací by měly být připraveny (některé zákony z toho novelizovány) zhruba do roku 2000 tak, aby ještě před začleněním naší republiky do Evropské unie (eventuálně do roku 2005, pokud bude naše země přijata později) bylo u nás převzato a uplatňováno i detailní komunitární ekologické právo. Rovněž po institucionální stránce jsou v České republice příslušné problémy řešitelné (potřebnými úřady a zařízeními již naše země většinou disponuje).

Evropská unie a ekologie

Stěžejní rysy vývoje environmentálních poměrů v Evropské unii

Stávající ekologické poměry členských států Evropské unie (stejně jako ostatních vyspělých zemí světa) nejsou ideální a neustále se mění. Platí to o všech třech výše zmíněných rovinách. Za uplynulých 25 let se věcný ekologický stav většiny rozvinutých zemí i přes vzrůstající snahu pravděpodobně zhoršil, třebaže nelze jednoznačně tvrdit, že tento trend v poslední době nadále viditelně pokračuje. Náprava životního prostředí Evropské unie (včetně speciální integrační aktivity) přece jen pozvolna přináší ovoce. Také celkový vývoj ke zpomalování hospodářského vzestupu a výrazné strukturální změny ve směru ekologicky méně náročných činností v civilizačně rozvinutých zemích zmírnily narušování životního prostředí. Rezervy ve zlepšování environmentálních poměrů spočívají podle názoru odborníků zvláště ve větší provázanosti ekologických a ekonomických rozhodnutí a prostředků, a to hlavně v dopravě, v zemědělství a při výrobě a využívání energie.

Na přelomu 60. a 70. let se v důsledku rychle se zvětšujících nepříznivých místních a postupně až globálních ekologických projevů dynamického hospodářského růstu, trvajících v rozvinutých zemích již zhruba dvě desetiletí, značně zaktivizovaly snahy těch, kteří se o problematiku ochrany životního prostředí zajímali. Platí to i o orgánech ES. Dlouhou historii od zmiňování nepřímých a okrajových aspektů v počátcích evropské integrace (Římská smlouva) až po současné zdůraznění environmentálních otázek jako jedné z rozhodujících se zde nebudu podrobněji zabývat, ale uvedu jen několik shrnujících poznámek.

Ještě před koncem 60. let začalo ES souběžně s národními iniciativami přijímat důslednější ekologickou legislativu. Rok 1972 je považován za dobu, od níž se začalo environmentálním problémům věnovat hlouběji a vícestranně, zvláště pak po právní stránce. To ovšem vedlo ke zvětšování nákladů produkce, v čemž je mj. hledána jedna z příčin nižší konkurenceschopnosti západoevropských výrobků, zániku některých výrob apod.

Nikoli zcela oprávněně, jak dosvědčují zkušenosti z Japonska a z USA. (V současnosti se již ekologické vlastnosti výrobků stávají významným kritériem konkurenční způsobilosti.)

Na začátku 70. let formulovalo ES první pětiletý ekologický Akční program na léta 1973–1977. Následovaly jej zatím čtyři další ekologicky stále náročnější a propracovanější programy. Podle čtvrtého z nich (1987–1992) se měla ochrana životního prostředí již stát integrální součástí hospodářské a sociální politiky ES.

Od konce 80. let se pozornost věnovaná ekologii dále výrazně zintenzivňuje. Tato problematika doznala širší a hlubší odezvy v Aktu o jednotné Evropě, v Maastrichtské smlouvě, v koncepci Evropského hospodářského prostoru, ale i v asociačních dohodách apod. Environmentální aspekty evidentně zdůrazňují takové dokumenty, jako je Bílá kniha Růst, konkurenceschopnost, zaměstnanost, Bílá kniha Příprava přidružených zemí střední a východní Evropy na začlenění do vnitřního trhu Unie a další publikace. Rovněž na různých vrcholných komunitárních setkáních jsou tyto aspekty soustavně připomínány. Pátý ekologický program (1993–2000) je již konstituován výrazně dlouhodobě a má velmi komplexní charakter. Začíná se jednoznačně orientovat na širší koncepci trvale udržitelného rozvoje, v níž ekologismus Evropské unie přerůstá.

Jednotná ekologická politika Evropské unie se teprve formuje

Přes pokrok dosažený v posledním čtvrtstoletí není environmentální politika Evropské unie stále ještě konzistentní a systematická, leccos existuje jen na úrovni pouhých doporučení, stanovisek apod., nikoli tedy závazných opatření (nařízení, směrnic). Jednotná politika ochrany životního prostředí se teprve vytváří, dosud neexistuje ucelený přístup k ekologii. Ekologické pohledy se však s jistými výkyvy rozšiřují a propracovávají.

Protože ekologie Evropskou unii relativně finančně příliš nezatěžuje a vzhledem k tomu, že odpovídající nároky jsou poměrně stabilizované, nebývají environmentální postoje Evropské unie (zvláště legislativní) příliš kritizovány a neobjevují se ani zásadní snahy o jejich revizi (jako např. u finančně mnohem náročnější sociální politiky).

V případě vlivu lidské společnosti na životní prostředí se i ve sféře „uchopení“ problému objevují zřetelné tendence přesáhnout hranice Evropské unie (viz Evropská ekologická agentura nebo Ekologický program pro Evropu). Některé environmentální aktivity mají své kořeny právě v Evropské unii a teritoriálně dále rozšiřují svou působnost. To je přirozené pro Českou republiku momentálně výhodné (ale i zavazující).

Ani z legislativního hlediska není komunitární ekologický systém úplný

Ekologické problémy v Evropské unii jsou často jakoby „rozpuštěny“ ve značné legislativní konkretizaci (podrobnosti), ale i přesto lze prosazující se snahy o akceptování širších souvislostí (vazby na ekonomiku a životní styl společnosti vůbec) nesporně ocenit. V ekologii a v přístupech k ní se sice v jednotlivých členských státech stále shledáváme s určitými věcnými, legislativními a institucionálními odlišnostmi, ale hlavní principy (zajišťování prevence, náprava škod u zdroje a teze, že znečišťovatel platí) jsou shodné.

Do roku 1995 bylo v Evropské unii přijato více než 200 právních aktů nejrozdílnějšího stupně významu a platnosti (další se připravují a přijímají). Týkají se širokého okruhu environmentálních problémů, včetně znečišťování ovzduší, vod a půd, zacházení s nebezpečnými odpady, hluku, rizik spojených s biotechnologiemi, ochrany před zářením, jaderné bezpečnosti a vlastní ochrany přírody. Byla také přijata tzv. průřezová opatření, vztahující se např. k hodnocení důsledků veřejných i soukromých projektů na životní prostředí (E. I. A.) a k přístupu k informacím ekologické povahy. Evropská unie jako celek se připojila k většině mezinárodních dohod ekologického charakteru.

Česká republika bude muset dosažené komunitární cíle v ekologické legislativě samozřejmě respektovat, zároveň by se však neměla vyhybat iniciativám při hledání komplexních

souvislostí ochrany životního prostředí s ostatními oblastmi života lidské společnosti (tedy nejen s ekonomikou).

Podíl ekologických nákladů Evropské unie na hrubém domácím produktu

Zastoupení environmentálních výdajů na hrubém domácím produktu jako základní indikátor zohledňování ochrany životního prostředí se ve většině členských států Evropské unie pohybuje v rozmezí 1–2 % a je časově poměrně ustálené. U vykazování jejich veličin sice sehrává v jednotlivých zemích jistou roli přetrvávající nejednotnost používané metodiky, ale v principu platí, že chudší členské státy Evropské unie vydávají na ekologii relativně nižší částky z hrubého domácího produktu (pod 1 %). V těchto zemích se tedy musí vytvářet tzv. ekologický dluh.

V České republice tento podíl ostře kontrastuje se zvyklostmi vyspělých zemí, neboť naše republika má hrubý domácí produkt v přepočtu na jednoho obyvatele o dost nižší, než je komunitární průměr (v paritě k. s. je měrný produkt téměř stejný jako ve Španělsku a v Irsku, tj. na územích v západní Evropě vcelku zaostávajících), avšak ochrana životního prostředí se na hrubém domácím produktu podílí výjimečně vysoko (cca 3,5 %, viz dále). Protože reálný český produkt na jednoho obyvatele je v poměru k nejrozvinutějším členským státům Evropské unie přibližně poloviční, jsou pak naše současné měrné absolutní výdaje spojené s ekologií řádově obdobné jako u nejvyspělejších zemí Evropské unie (v některých státech jsou však environmentální dluhy poměrně nízké).

Téměř všichni odborníci se nicméně shodují na tom, že průměrné zastoupení ekologických výdajů na hrubém domácím produktu je ve vyspělých zemích přece jen nedostatečné a brání vskutku uspokojivé ochraně životního prostředí. Zhruba dvojnásobný podíl (ve výši 2,5–3 %) by nepochybně umožnil zabezpečení dlouhodobě příznivých poměrů v ekologii (dokončení likvidace „dluhů“ a vysokou kvalitu životního prostředí). Je možné očekávat, že Evropská unie jednou této relativní veličiny v průměru dosáhne. V naznačeném směru nejsou ekologické náklady realizované v České republice potenciálně nějak zvláště velké, hlavně když přihlídneme k tomu, že prostředky, které náprava stavu našeho životního prostředí vyžaduje, jsou ve srovnání se Západem zřetelně větší.

Rozpočet Evropské unie a ekologie

Přímo na ochranu životního prostředí je v Evropské unii z jejího rozpočtu věnována jen velmi malá část prostředků (a to ještě spolu s energetikou!). V roce 1996 mělo být na tento účel vynaloženo pouze 0,24 % komunitárních rozpočtových výdajů (srovnej s již uvedeným 1–2% podílem ekologických nákladů na hrubém domácím produktu v jednotlivých členských státech). Z relativního pohledu není tedy ekologie v popředí bezprostřední pozornosti finančního zajištění ze strany Evropské unie. Faktem ovšem je, že environmentální výdaje jsou částečně skryty i v jiných rozpočtových položkách, zvláště v kolonce (poměrně značných) strukturálních a kohezních nákladů, kam patří i „další“ zemědělské výdaje (mimo dominantní zemědělský záruční fond) a různé regionální výdaje (část environmentálních prostředků patří i do nákladů spojených s výzkumem a s technologickým vývojem).

Z evropského fondu regionálního rozvoje jsou hrazeny strukturální přeměny zaostálých regionů a ekologické problémy s tím úzce spojené. Kohezní fond (soudržnosti) slouží k financování projektů z oblasti ochrany životního prostředí a dopravní infrastruktury v relativně chudších zemích, jejichž hrubý domácí produkt na jednoho obyvatele se rovná 75 % a méně průměrného měrného produktu členských států Evropské unie. V současnosti do této skupiny patří již jen Řecko, Portugalsko a částečně i „nové spolkové země“ SRN (donesdávna sem patřilo též Španělsko a Irsko). V případě přijetí České republiky, Maďarska a Polska, eventuálně dalších asociovaných zemí do Evropské unie

by se sem při zachování současných kritérií řadily i tyto země (u tří jmenovaných středoevropských zemí přitom dosahuje počet obyvatel zhruba dvojnásobku dvou zaostávajících zemí Evropské unie plus „východního Německa“). Odpovídající výdaje z kohezního fondu by se proto musely přibližně ztrojnásobit! Kolik finančních prostředků připadá dnes celkem na ekologické cíle z komunitárního rozpočtu prakticky nelze bez podrobné analýzy zjistit.

I po očekávané změně skladby rozpočtu Evropské unie a za respektování okolnosti, že země střední a východní Evropy jako celek budou z Evropské unie určitou dobu více prostředků dostávat než jí odevzdávat, nelze počítat s tím, že by environmentální problematice byla po finanční stránce dáвана přednost, a to i přes to, že ekologické poměry těchto zemí mohou do jisté míry nepříznivě ovlivňovat situaci v zemích dnešní patnáctky.

Ekologie České republiky ve vztahu k Evropské unii

Je potřeba, aby se Česká republika se zkušenostmi spojenými s dlouhodobým řešením problematiky ekologie v Evropské unii v široké souvztažnosti urychleně seznámila a získané poznatky aplikovala v praxi. Přitom lze ocenit její často nevědomou praxi vypořádat se – za dost specifických okolností – s environmentálními otázkami v poměrně krátké době (tato rychlost bývá vládě vytýkána). Při nevyzrálé „ekonomické konsolidaci“ by jinak asi hrozilo nebezpečí hrubého podceňování ekologické dimenze rozvoje společnosti.

Ekologické postavení České republiky na počátku transformačního období

Na konci osmdesátých let patřila naše země k environmentálně nejpostiženějším teritoriím Evropy i světa. Podle oficiálních informací (avšak bez bližší specifikace) v té době žila v celém Československu na ekologicky silně poškozených územích téměř třetina obyvatelstva, v České republice to bylo přirozeně ještě více. V současnosti má být rovnováha životního prostředí v různém stupni (kritéria nejsou opět uváděna) narušena na 2/3 českého teritoria.

Na nepříznivé ekologii se podílejí hlavně severozápadní Čechy, severovýchodní Morava a Praha. K této situaci z hlediska atmosférického znečištění přispívá i převažující vzdušné proudění ze západu a severozápadu, tedy z teritoria bývalé NDR a z Polska. Stále ještě špatný stav českého životního prostředí je dědictvím několika uplynulých desetiletí, kdy značný průmyslový a zemědělský rozmach nebyl doprovázen přiměřenými ekologickými opatřeními. Tehdy vznikala a zvyšoval se nemalý environmentální dluh, který byl ve vyspělých zemích přinejmenším od 70. let přece jen cílevědomě omezován.

Zejména v 80. letech docházelo v České republice až ke zjevnému ohrožování zdraví širokých vrstev obyvatelstva, na němž se podle kvalifikovaných odhadů podílelo znečištěné prostředí 10–20 %. Mj. z těchto důvodů zaostávala proto i v nárůstu střední délky života obyvatel. Tíživá situace nastala hlavně ve znečištění atmosféry (oxidy síry, dusíku, uhlíku, prach), hydrosféry (dusičnany, těžké kovy a další nebezpečné látky ve vodě i na dnech vodních ploch), půdy (zvýšená eroze aj.). V nepřilíš vzdálené minulosti se povážlivou stala také kontaminace potravin a vzhled krajiny. Ekologické škody několikanásobně převyšovaly výdaje spojené s ochranou životního prostředí.

Vývoj ekologické situace České republiky v transformačním období

Sledování celkového environmentálního dopadu hospodářské a další činnosti lidí na území je obecně téměř nemožné. Také časový průřez konkrétních důsledků jejich aktivit na životní prostředí je obtížný (příslušné údaje se ostatně v nezanedbatelné míře liší).

V České republice nastaly v průběhu posledních 7–8 let v něčem zjevně pozitivní ekologické přeměny, v jiných oblastech pokračovaly spíše negativní změny (viz např. zhorše-

ní průměrné kvality pitné vody nebo zvýšení hlukové hladiny a kvality ovzduší ve městech, nepřiměřená „exportní“ těžba některých nerostů a celkově nedobré odpadové hospodářství). K ekologickým hodnocením je proto potřeba přistupovat diferencovaně a respektovat i to, že se na nesporném souhrnném zlepšení českého životního prostředí (klady přece jen převažují nad zápory) významně podílí i značný pokles hospodářské činnosti (v České republice se hrubý domácí produkt snížil proti roku 1989 maximálně v roce 1993 – o 21 %, avšak průmyslová výroba jako největší znečišťovatel prostředí se snížila o více než 30 %).

Orgány Evropské unie proto nikoli bezdůvodně upozorňují na možnost, že se s větším oživením hospodářství mohou ekologické poměry v postsocialistických zemích Evropy opětovně zhoršit, a proto apelují na včasné přijetí řádné legislativní základny. K naší republice se ovšem takovéto pochybnosti vzhledem k dosavadnímu environmentálnímu vývoji vcelku nevztahují.

Nákladné instalování odsiřovacích zařízení, odlučovačů popílku, technologií zmenšujících emise oxidu dusíku ve velkých tepelných elektrárnách, zastavení provozu v některých z nich, stejně jako rozšiřující se plynofikace obcí, intenzivní výstavba čistíren odpadních vod a likvidace nevhodných skládek měly bezesporu větší význam než důsledky vyplývající ze snížení celkové produkce (efektivnost těchto počinů by zajisté měla být markantnější). Dále probíhající značné ekologické investice by samozřejmě měly přinášet své plody hlavně v budoucnu.

Asociační dohoda a Česká republika

V rámci asociační dohody, týkající se přidružení České republiky k Evropské unii (v platnosti je od 1. února 1995), se v oblasti ekologie (a ochrany zdraví) předpokládá, že spolupráce bude probíhat v celé rozsáhlé škále problematiky životního prostředí. Nejširší je okruh tradiční ochrany ovzduší, vod (zvláště pitné vody), půd, lesů, živočišstva a rostlinstva. Zvláštní pozornost má být věnována globálním změnám podnebí. Spolupráce České republiky s Evropskou unií by se měla týkat rovněž problémů monitorování znečišťování a vytváření informačních systémů o stavu životního prostředí, ekologických otázek výroby a využívání energie a ekologických aspektů výroby vůbec, ekotechniky, územního plánování (včetně ekologické stability krajiny), ekonomických a fiskálních stránek ochrany přírody, environmentální osvěty. Spolupráce v oblasti ochrany životního prostředí by se měla realizovat prostřednictvím výměny informací a specialistů, rozvoje informačních soustav, společnou výzkumnou činností, odbornou přípravou, sjednocováním práva, kooperací na regionální a mezinárodní úrovni. Ekologické závazky vyplývající z asociační dohody nejsou striktní a je možné je podle okolností upravovat.

Úkoly české ekologické statistiky v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie

Naši statistiku čeká v příštím období ještě mnoho práce, aby zajistila uspokojivou srovnatelnost svých environmentálních údajů s údaji sledovanými ve vyspělých zemích, třebaže ani v Evropské unii prozatím žádná jednotná statistická praxe v oblasti ochrany životního prostředí neexistuje. Avšak u výdajů spojených s ekologií má být v České republice příslušná kompatibilita zajištěna již od roku 1996. V naší zemi nejsou např. dosud soustavně sbírány informace o běžných nákladech provozu ekologických systémů. Na rozdíl od české praxe se v Evropské unii do ekologických nákladů zahrnují i výdaje týkající se veřejných kanalizací, jež bývají po investiční stránce několikanásobně větší než náklady na čistírny atp. V některých členských státech Evropské unie se registrují jako environmentální výdaje i položky vztahující se k čištění měst, ke katalyzátorům automobilů, k úsporným energetickým programům aj.

Prizpůsobování české legislativy poměrům v Evropské unii

Odborníci konstatují radikální zlepšení naší ekologické legislativy po listopadu 1989, zvláště pak v období od května 1991 do května 1992. Příslušné základní právní normy naší republiky se dnes celkově příliš neliší od norem Evropské unie. Podle Zprávy o stavu sbližování právních předpisů České republiky s právem Evropské unie, vypracované Ministerstvem životního prostředí (1995), „sladila“ naše země s Evropskou unií již zhruba 2/3 environmentální legislativy, ale z tohoto prohlášení nevyplývá do jaké „hloubky“ (na přizpůsobování, novelizacích, zdokonalování a dolaďování zbytku se má ještě pracovat).

V pěti letech (do poloviny roku 1995) bylo v České republice v oblasti ochrany životního prostředí na rozličných úrovních platnosti vydáno přes 70 nových právních předpisů, některé z nich však již byly opraveny, jiné novelizace teprve čeká. V letech 1990–1995 bylo přijato přes 20 zákonů dotýkajících se ekologie, z toho však v letech 1993–1995 jen několik. Podle představitelů Ministerstva životního prostředí by v naší republice nemělo do roku 1998 dojít k významnějším změnám v ekologickém zákonodárství (s výjimkou určitých doporučení Evropské unie a OECD a několika novelizací zákonných předpisů). Evropská unie ovšem iniciovala na podzim roku 1994 proměny české ekologické legislativy tak, aby přizpůsobování komunitárním poměrům bylo urychleno. Normativy, standardy, limity, zákazy a příkazy jsou již v této oblasti v podstatě v souladu s normami vyspělých zemí.

Přetrvávající právní mezery – bohužel včetně jisté redukce ekologických ustanovení v Ústavě České republiky (měřeno ústavními zákony ČSFR z let 1990 a 1991) – by se měly urychleně odstranit. Týká se to např. chybějící gesce za hluk a vibrace, zákona o registraci a regulaci chemikálií, zacházení s geneticky modifikovanými organismy, prevence a nápravy škod způsobených průmyslovými haváriemi, při nichž unikají nebezpečné látky, nakládání s obaly. Legislativní pozornost bude muset být uplatněna též na úseku občanské odpovědnosti za ekologické škody, ekologického řízení podniků a dobrovolného ekologického auditu v průmyslových podnicích. Nedokonalosti nadále existují v zákonech o odpadech, o ochraně ovzduší a vod, o lesích, jakož i v ochraně ohrožených druhů zvířat a v ochraně a využití nerostného bohatství. Určité diskuze se vedou kolem atomového zákona, zákona o volném přístupu k informacím souvisejícím se stavem životního prostředí a integrované prevence a kontroly znečištění prostředí. Výborným pomocníkem pro sbližování české a komunitární (ekologické) legislativy je bezpochyby Bílá kniha Příprava přidružených zemí střední a východní Evropy na začlenění do vnitřního trhu Unie (zvláště její Příloha).

Česká republika přistoupila k většině mezinárodních konvencí o ochraně životního prostředí a závazky z nich vyplývající plní. U smluv, jež byly v ekologické oblasti uzavřeny do konce roku 1992 Československem, byly v průběhu roku 1993 zabezpečeny sukcese. Do tomto ohledu již naše země nyní příliš nezaostává za praxí Evropské unie (jednotlivých členských zemí i Evropské unie jako celku).

Strategie české politiky životního prostředí ve třech časových horizontech

Perspektivní environmentální politika se v České republice opírá o priority ve třech etapách. V krátkodobém horizontu (do roku 1998) je třeba řešit následující problémy: zlepšování kvality ovzduší s přispěním snižování emisí škodlivých látek, zvyšování kvality vod prostřednictvím zmenšování objemu znečišťujících substrátů (úprava přípustného stupně znečištění vody v poměru ke komunitárním normám), omezování odpadů, hlavně nebezpečných (je nutné sjednotit katalog odpadů v České republice s katalogem platným v Evropské unii a upravit režim pohybu druhotných surovin a odpadních substrátů přes státní hranice způsobem používaným v Evropské unii), zneškodňování rizikových faktorů (hluku, radonového záření, nebezpečných chemikálií), odstraňování starých rizikových ekologických poškození.

Ve střednědobém časovém úseku (1999–2005), během něhož by se Česká republika mohla stát řádným členem Evropské unie, se předpokládá zlepšení struktury využívání území

vedoucí k ochraně vod, půdy a ovzduší tak, aby byly dodržovány mezinárodní dohody, zvýšení způsobilosti krajiny zadržovat vodu, obnova lesů v imisemi postižených regionech a pokračující rekultivace ploch narušených důlní činností. Celkově by měla být v tomto období preferována krajina (a územní plánování).

Do dlouhodobých priorit (po roce 2005) je zařazena ochrana vzduchu snížením emisí tzv. skleníkových plynů a zalesňováním (pohlčováním CO₂), ochrana ozonové vrstvy prostřednictvím pokračujícího omezování spotřeby látek tuto vrstvu ničících a ochrana biodiverzity.

Po vzoru Evropské unie bude třeba, aby se v České republice ekologické aspekty problémů začaly brát systematicky v úvahu i v jiných oblastech hospodářské a jiné politiky (v Evropské unii se tento přístup již nějakou dobu soustavně prosazuje). Zatím lze samozřejmě obtížně hovořit o mechanismech ochrany životního prostředí v rámci průmyslové či energetické nebo exportní politiky, když se o jejich koncepcích teprve diskutuje.

Předpokládaný vývoj ekologických poměrů České republiky ve vztahu k zemím Evropské unie

Česká státní politika ochrany životního prostředí, považující za prvořadé aktivity, které přispívají ke vzniku konzistentních podmínek pro přijetí naší země do Evropské unie, počítá s tím, že ekologické úrovně vyspělých zemí (OECD) z počátku 90. let bude u nás dosaženo v roce 2005 a v letech 2015–2020 by pak mělo dojít k vyrovnání s rozvinutými zeměmi té doby. Z toho vyplývá, že musíme dohonit „zpoždění“ při řešení environmentálních problémů během maximálně 15 let. Zmíněná kompenzace by však mohla podle mého názoru při zachování soudobých tendencí (v materiální pozornosti věnované ochraně životního prostředí a za předpokladu ročního hospodářského růstu ve výši alespoň 5 %) nastat i dříve (do roku 2000 v prvním případě a do let 2005–2010 ve druhém případě). Ovšem do konce první dekády následujícího století nebude pravděpodobně ještě vyrovnána česká a všeobecná průměrná ekonomická úroveň dnešní patnáctky.

Pokud budeme přijati do Evropské unie v roce 2010, mohli bychom být v té době nejen po legislativní a institucionální, nýbrž i po věcné stránce připraveni splnit tehdy platná náročná komunitární ekologická kritéria. Vstoupíme-li do Evropské unie před tímto datem, měli bychom žádat některé výjimky při naplňování detailních věcných environmentálních požadavků. Řádnému vstupu by mělo předcházet převzetí prakticky všech příslušných norem. Většina ekologické legislativy např. Finska (které bylo v ochraně životního prostředí mnohem dále než my) byla přizpůsobena legislativě Evropské unie na počátku roku 1993, tedy zhruba dva roky před jeho přijetím za řádného člena Evropské unie.

Podle mého názoru by mělo být v České republice do konce tohoto století odstraněno hlavní ekologické zaostávání, ale různé „dluhy“ ještě zlikvidovány nebudou (rekultivace důlní činností postižených ploch, stejně jako např. odstranění nepřiměřeného obsahu těžkých kovů a dalších nevhodných substrátů z usazenin řek a vodních nádrží, lokální kontaminace půd škodlivými látkami apod.). Rovněž zalesnění určitých výměr zemědělských půd a zatravnění relativně neúrodných orných ploch se zřejmě protáhne přes horizont roku 2000. České environmentální uspořádání by mělo být do přelomu století zásadním způsobem napraveno, základní legislativa a ekologické výkaznictví dohotoveny. Na začátku příštího tisíciletí by pak mohla být naše ekologie legislativně (včetně plné akceptace poměrně obsáhlých předpisů, vztahujících se k detailním ekologickým prohraškům) a institucionálně srovnatelná se situací v Evropské unii a v období 2005–2010 by naše země měla disponovat i odpovídajícími věcnými komunitárními parametry.

Za předpokladu vstupu České republiky do Evropské unie v roce 2005 by tedy nemělo být naše „ekologické opoždění“ v žádném směru deprimující a v případě našeho plnohodnotného přijetí v letech 2005–2010 by bylo z pohledu ochrany životního prostředí v zásadě bezproblémové. Vstoupila-li by Česká republika do Evropské unie před rokem 2005, musely by přetrvávat jisté nesrovnalosti ve faktickému stavu životního prostředí a jejich

odstranění by se neobešlo bez určitého významnějšího přispění komunitárních orgánů (včetně různých výjimek, podmíněných rozhodnutí, odkladů apod. na jedné straně a větší finanční podpory z druhé strany).

Budoucí ochranu životního prostředí České republiky není třeba ve vztahu k Evropské unii pokládat za příliš komplikovanou

Zdá se, že oblast ekologie bude na vstup České republiky do Evropské unie připravena rychleji než většina ostatních úseků fungování společnosti (dříve než sféra sociální, produktivity práce, celkové hospodářské výkonnosti, optimální národohospodářské struktury). Tím nechci říci, že by současné čtyři „nejslabší“ členské státy Evropské unie nemohla po většině stránek naše země předstihnout už před rokem 2000, respektive před rokem 2005 (pokud tak už neučinila). K tomu je nutné dodat, že podle názoru některých autorů je již dnes v určitých ekologických normativních naše republika „rozvinutější“ než komunitární průměr.

Dosavadní ekonomickou pozornost orientovanou na ekologii z hlediska oficiálních orgánů České republiky je nutné přes všechny výhrady vztahující se k rezervám v efektivnosti vynakládaných prostředků jednoznačně uvítat.

Ačkoli ze stanoviska dvou ze tří „nejnovějších“ členských států Evropské unie (Rakouska, Švédska) existují jisté „dodatečné“ výhrady vůči členství, netýkají se většinou ekologie. Severské země (i Rakousko) mají naopak v řadě směrů ochranu životního prostředí po stránce věcné, normativní a institucionální rozvinutější než větší část zbývajících členů Evropské unie, takže se počítá s tím, že ostatní země se jim budou environmentálně přizpůsobovat. Proto pravděpodobně dojde k zpřísnění ekologických kritérií v Evropské unii a tato otázka se bude přirozeně týkat i nás.

Ekologickou problematiku není třeba z pohledu členství České republiky v Evropské unii považovat za obtížně řešitelnou a napravitelnou, jak se někdy uvádí. Mnoho pozitivního se totiž po roce 1989 u nás v tomto směru již udělalo a řada problémů bude v dohledné době vyřešena. Naše republika je nepochybně postsocialistickou zemí, která vedle východních teritorií SRN zaznamenala nejpřesvědčivější výsledky v nápravě ekologických škod. Toto tvrzení dokazuje i skutečnost, že Česká republika byla v roce 1995 po splnění poměrně náročných environmentálních kritérií (s udělením určitých výjimek) přijata do OECD. Průměrné hladiny znečištění ovzduší v členských zemích této organizace na úrovni poloviny 90. let by měla naše republika dosáhnout v roce 1999, průměrného znečištění vod v roce 2005. Vzhledem k tomu, že „stabilizační“ objemy celkových (investičních i provozních) nákladů na ekologii jsou relativně nízké (po odstranění minulých environmentálních pohledávek bude k tomuto účelu na uspokojivé úrovni potřeba jen cca 2,5–3 % hrubého domácího produktu), nevidím budoucí ochranu životního prostředí v naší zemi pesimisticky.

Některé speciální ekologické problémy

České ekologické výdaje v současnosti a v budoucnu

Pro rok 1995 byly investice na ochranu životního prostředí podle Českého statistického úřadu odhadnuty na 31–34 mld. Kč běžných cen, jsou tedy ve srovnatelných cenách zhruba čtyřikrát vyšší než v roce 1989. Společně s provozními náklady činily celkové environmentální výdaje v roce 1995 odhadem alespoň 39 mld. Kč, tj. přibližně 3,2 % hrubého domácího produktu. Podle statistiky Ministerstva životního prostředí bylo toto zastoupení po zahrnutí dalších položek ještě vyšší – 3,5 %.

Z hlediska složení ekologických výdajů by měla perspektivně rychle narůstat složka provozních nákladů na úkor investičních nákladů (v roce 1994 byla nákladovost prvního druhu v České republice odhadována jen na 1/5 hodnoty investic), a to zhruba tak, aby se

podíl obou výdajových položek do roku 2005 alespoň vyrovnal, popřípadě aby běžné náklady o něco předstihly výdaje druhého typu (viz SRN).

Současné vysoké výdaje na ekologii v poměru k hrubému domácímu produktu České republiky nejsou způsobeny jen jakýmsi cílevědomým vyrovnáváním dřívějších dluhů, jak se občas uvádí, nýbrž i řadou dalších důvodů. Např. změnou struktury státního rozpočtu, kde na ochranu životního prostředí jakoby víc zbývá. Vysoké kvóty environmentálních výdajů ovlivňuje i jistá „velkorysost“ soukromých vlastníků, odvozená z uvolnění cen (v prostředí nedokonalé konkurence „spotřebitel stejně všechno zaplatí“), jakož i činnost Fondu národního majetku, který může s malými zábranami „rozdávat z cizího“.

Při rozborech vysoké nákladovosti české ekologie bychom měli vzít v úvahu také skutečnost, že je v určité míře vyvolána jednorázovostí některých akcí (viz např. odsiřování uhelných elektráren; rovněž bezpečnostní systémy jaderné elektrárny Temelín budou mít podobné dopady). Zdá se, že velikost investičních nákladů ovlivňuje i okolnost, že ekologická zařízení jsou často dovážena a při dnešním měnovém kurzu je lze v poměru k Západu považovat za „předražena“. To znamená, že při porovnávání s příslušnými výdaji ve vyspělých zemích je náš podíl vlastně nadhodnocen.

V České republice se objevují názory, že finance, vynaložené na ekologii, jsou pro naši ekonomiku nadměrné, zejména pokud by se měl podíl hrubého domácího produktu určeného na environmentální politiku (3,5 %) zvyšovat. Tempo nápravy životního prostředí má být tedy údajně neúměrně rychlé. Prostředky vkládané do ekologie mají přirozené své meze, ale jejich současné objemy jsou žádoucí. Česká vláda při tom počítá s tím, že aktuální velikost finančních zdrojů bude zachována pouze do roku 1998, eventuálně do roku 2000 a poté by se měla pomalu zmenšovat nebo stabilizovat. To při uvažovaném vzestupu hrubého domácího produktu znamená postupné snižování příslušného podílu (neměl by však ani při zvýšené účinnosti jejich uplatňování klesnout pod 2,5–3 %).

Bezpochyby pozoruhodným faktem je, že se s dost intenzivní nápravou životního prostředí v České republice začalo v obtížné éře transformace (zprvu doprovázené i nemalými propady produktu), zatímco v rozvinutých zemích byla etapa „ekologického uvědomění“ zahájena koncem doby vrcholícího hospodářského boomeru, tj. na přelomu 60. a 70. let. Následné značné ekonomické potíže, počínaje rokem 1973, pak měly rovněž pozitivní environmentální dopady – šetření energií a hmotnými zdroji vůbec.

Hlavní zdroje financování ochrany životního prostředí v České republice

V naší zemi existuje v současné době pět hlavních zdrojů financování ekologických aktivit (z toho o příspěvcích ze zahraničních zdrojů se zmíním později). Proti konsolidovaným vyspělým zemím (Evropská unie) je specifického (a dočasného) charakteru pouze Fond národního majetku, který se v souvislosti s privatizací podílí především na odstraňování starých environmentálních zátěží. U státního rozpočtu a Státního fondu životního prostředí se po počátečním vzrůstu důležitosti předpokládá relativní snižování výdajů ve prospěch soukromého a komunálního sektoru, a to tak, aby se ve stabilizované podobě nestátní výdaje na ekologii podílely na souhrnných výdajích obdobně jako v rozvinutých zemích, tedy řádově polovinou (ze států Evropské unie je to více např. v Nizozemsku, ve Švédsku a ve Francii, méně např. v Rakousku, v Německu, ve Velké Británii). Tohoto zastoupení bylo podle informací Ministerstva životního prostředí v České republice již dosaženo.

Zahraníční pomoc v ekologické oblasti (PHARE)

Příspěvky poskytované České republice na ochranu životního prostředí z různých vnějších zdrojů, zejména z Evropské unie (hlavně z PHARE), nejsou zanedbatelné, avšak v absolutní výši nejsou příliš velké. Přestože se počítá s jejich nárůstem, bude se česká ekologie muset spoléhat především na domácí prostředky. V letech 1990–1993 podporoval program

PHARE v rámci svých národních programů hlavně sektorové politiky, od roku 1994 (kdy sílí trend podpory ekologických investic) jsou příslušné zdroje určeny v první řadě samotným integračním procesem (od roku 1995 mj. pohraničním regionům, tj. na přeshraniční spolupráci s Německem a s Rakouskem). Kromě toho jsou z programu PHARE financovány mezinárodní programy, společné pro více zemí střední a východní Evropy (viz např. projekt Černý trojúhelník, založený v roce 1991, nebo CBC PHARE, ustavený v roce 1994) a program na podporu rozvoje demokracie. Ve všech těchto programech připadá určitý podíl na oblast životního prostředí přímo nebo nepřímo (prostřednictvím řešení jaderné bezpečnosti, zásobování vodou, problematiky dopravy a energetiky, regionálního rozvoje, osvěty apod.).

Program PHARE byl zahájen v roce 1990 a od počátku byl zaměřen na ekologii (1 020 mil. Kčs pro ČSFR v roce 1990). Z částky 9 065 mil. Kč rezervované v období 1990–1994 pro Českou republiku na národní programy příslušelo v rámci projektů rozvoje infrastruktury necelých 9 % na ochranu životního prostředí. Tyto prostředky byly zprvu věnovány hlavně na neinvestiční akce a podílely se na celkových českých výdajích spojených s environmentální ochranou v daném časovém úseku jen nepatrně. Zůstanou-li i perspektivně každoroční objemy fiskálních prostředků vkládaných v naší republice do ekologie zachovány v rozpětí 35–40 mld. Kč (v dnešních cenách), budou se úhrnné zahraniční zdroje podílet na ekologickém financování vždy maximálně jen několika procenty.

V Indikativním programu PHARE pro léta 1995–1999 je mezi prioritami uveden projekt přeshraniční spolupráce, mj. i v oblasti ekologie (zmíněný CBC PHARE disponuje 5,3 mld. Kč, z čehož třetina má být věnována na životní prostředí, předpokládá se ovšem také účast státu). Z tohoto zdroje by měla být podpořena další výstavba plynovodů a parovodů, omezení spalování hnědého uhlí, zlepšení stavu kanalizace, budování zařízení na čištění odpadních vod apod. Rovněž mezi sektorovými programy PHARE je jeden věnován životnímu prostředí s orientací na zlepšování a monitorování prostředí ve vybraných regionech, na ekologické vzdělávání, na transfer moderních technologií, jakož i na vypracování předinvestičních studií a studií o jaderné bezpečnosti. V jeho rámci byl v roce 1994 vytvořen Bankovní fond životního prostředí se zaměřenou působností minimálně do roku 1999.

Celkově program PHARE počítá s tím, že kromě podpory vybraných investic (projektů a dodávek zařízení) bude v posledních pěti letech našeho století v postsocialistické Evropě financována propagace efektivní environmentální politiky (včetně prosazování racionálních ekologických norem), zvyšována informovanost a účast veřejnosti na zlepšování ekologické situace, jakož i podpora ekologických institucí ve veřejném i soukromém sektoru.

Nároky České republiky na ekologickou pomoc Evropské unie na počátku příštího desetiletí by se měly přiměřeně (nikoli radikálně) zvýraznit, a to zejména ve sféře know-how, v oblasti technické (projekční, organizační apod.), nikoli tedy ve smyslu vyšších investic, jak je běžné v současnosti.

Po vstupu naší země do Evropské unie kolem roku 2005 by se mohl podíl komunitární ekologické pomoci z rozpočtu Evropské unie zvýšit, a to hlavně z nepřímých zdrojů (z regionálního fondu, z fondu soudržnosti atp.). Preferováno by mělo být zejména řešení problémů severozápadních Čech a severovýchodní Moravy. V roce 2010 by potom měla být environmentální situace České republiky (včetně jejich nejpostiženějších regionů) již dostatečně zlepšena a těžiště pomoci Evropské unie by se zřejmě přesouvalo do rozvoje „chudších“ území (jižních a západních Čech), avšak ekologicky relativně méně poškozených.

Neuspokojivá propracovanost ekonomických nástrojů ekologické politiky

Metody ekonomické ekologie jsou v České republice nadále přednostně zaměřeny na „následky“ místo na prevenci a podle Ministerstva životního prostředí spíše na vliv státu místo na působnost tržních mechanismů (jak je to běžné ve vyspělých zemích). Dohlížecí úloha státních orgánů by ovšem neměla být podceňována, stejně jako propracovaný státní

ekologický a ekonomický legislativní systém, protože dobrovolné „ekologické uvědomělosti“ podnikatelských subjektů rozhodně není zatím možné dostatečně věřit.

Poplatky, úplaty, odvody a cla související s narušováním životního prostředí jsou stále nízké a neaktivizují poškozovatele žádoucím směrem. Každý ze sedmi druhů plateb daňové soustavy platné v České republice od roku 1993 má však obsahovat jistý ekologický prvek.

V zemi dosud nebyla zavedena speciální ekologická daň. Tato daň se má týkat hlavně využívání fosilních paliv jako hlavních producentů CO₂, ale i jiných škodlivin (NO_x, freonů apod.). Podle některých názorů je však zmíněná daň kontroverzní a na její účinnost nelze spoléhat (povede prý ke zvyšování cen energií bez snižování jejich výroby). V jednotlivých členských zemích i v orgánech Evropské unie se o finančním zatížení toho druhu už několik let diskutuje a nyní má již údajně převládat stanovisko vyslovující se pro potřebnost odpovídající daňové reformy (s harmonizací ekologických daní se počítá před rokem 2000). Do roku 1995 uzákonily „zelené daně“ Švédsko, Dánsko a Nizozemsko a další členské státy Evropské unie je chtějí zavést (nebo jejich uplatnění studují) v blízké budoucnosti (Belgie, Lucembursko, Itálie). Německo o produktivnosti podobných daní není zatím přesvědčeno a chce o nich vážně uvažovat až teprve tehdy, prosadí-li se v evropském měřítku.

Česká republika by měla se zavedením ekologických daní včas počítat. Úřední orgány se k nim dosud chovají zdrženlivě; výroba (spotřeba) energie je v zemi naopak zatím bezprostředně nebo zprostředkovaně dotována.

Příloha: Jednotný trh (ekologie)

1) Bílá kniha Příprava přidružených zemí střední a východní Evropy na začlenění do vnitřního trhu Unie¹ zdůrazňuje, že k dosažení žádoucích ekonomických výsledků a k zajištění fungování vnitřního trhu po jeho rozšíření je třeba věnovat pozornost i „životně důležité“ legislativě, týkající se jiných úseků života společnosti než čistě hospodářského, mj. také ekologické politiky. V úvodním odstavci druhé kapitoly se symptomaticky praví: „*Vnitřní trh Společenství není samoučelem, ale spíše jedním z hlavních nástrojů k dosažení celé řady cílů: vyváženého a udržitelného růstu, který bere ohled na životní prostředí*“.² Dále je zde jednoznačně uvedeno: „*Zaměřit se pouze na ekonomické či tržní stránky integrace by znamenalo vytvořit nevyrovnané a pro většinu členských států nepřijatelné Společenství*“.³ Z tohoto hlediska by podle mého názoru bylo jistě žádoucí, aby Česká republika koncepci trvale udržitelné lidské existence, jakožto moderního pojetí harmonického a komplexního rozvoje lidské společnosti (neredukujícího se na pouhou ochranu životního prostředí) co nejdříve přijala a včlenila ji do svého společenského systému na úrovni moci zákonodárné i výkonné.

2) Česká republika je na dobré cestě, aby do roku 2005 dosáhla sladění všech vnitrostátních (rámcových i detailních) norem v ekologické oblasti tak, aby v naší zemi byla zavedena a také aplikována jednotná soustava příslušného komunitárního práva. V současnosti je již česká environmentální legislativa v hrubých rysech tak daleko, že nebude nutné odpovídající základní právní normy a postupy zásadním způsobem upravovat (v dohledné době – před rokem 2000 – půjde jen o doplnění a novelizaci několika chybějících hlavních zákonů). Vysokou úroveň ochrany životního prostředí v členských státech Evropské unie nebude proto potřeba z české strany zpochybňovat. Za předpokladu zachování dnešních trendů bude Česká republika připravena v letech 2005–2010 respektovat prakticky všechny dosavadní i budoucí komunitární normy Evropské unie.

3) Je potřebné, ale zároveň i realizovatelné, aby do roku 2010 byly ekologické položky začleněny do nákladů českého zboží a služeb. Hospodářská soutěž by tím neměla být narušována (= negace tzv. ekologického dumpingu) a riziko lokalizace hospodářských aktivit bez přihlídnutí k environmentálním výdajům bude v České republice vyloučené. Perspektivně by se však v komunitární praxi mohly „regulérně“ projevovat snahy umístit v naší zemi výroby ekologicky přece jen nevýhodné (dovoz nebezpečných odpadů je již basilejskou smlouvou reglementován).

4) Evropská unie nepochybně České republice umožní, aby mohla poskytovat případné státní subvence na ochranu životního prostředí, ale se společensky (nikoli privátně) prospěšnými výsledky.

5) V Evropské unii se prosadil názor, že: „Politika životního prostředí a vnitřní trh se navzájem podporují. Smlouva usiluje o udržitelný růst a vysokou úroveň ochrany životního prostředí a stanoví, že požadavky na ochranu životního prostředí musejí být zahrnuty do formulování a uskutečňování opatření i v jiných oblastech.“⁴ Komplexní přístup má být důležitý nejen z ekologického pohledu, nýbrž i pro dlouhodobou úspěšnost vnitřního trhu. V tomto směru čeká Českou republiku ještě dost (detailně) legislativní a organizační práce.

6) V obsáhlé Příloze Bílé knihy,⁵ shrnující legislativní doporučení (nikoli příkazy!), zaujímá ochrana životního prostředí jednu z 23 sfér aktivit a na rozdíl od většiny ostatních je dále podrobněji členěna. Kapitola Přílohy Bílé knihy pojednávající o životním prostředí zdůrazňuje, že komunitární ekologická politika zaměřená na vysokou úroveň ochrany vychází hlavně z pátého environmentální Akčního programu Unie z roku 1993, orientovaného na období do roku 2000 a následující léta. V tomto programu je bezvýhradně akceptována zásada trvale udržitelného rozvoje. Je zde zdůrazněna „společná odpovědnost“ všech ekonomických a společenských subjektů, včetně správy na lokální, regionální i celostátní úrovni. Toto pravidlo všeobecnosti by mělo být pro Českou republiku závazné.

7) Bílá kniha sebekriticky přiznává, že z environmentálního hlediska není vyčerpávající, protože „o většině zákonodárství z oblasti ochrany životního prostředí se nehovoří“.⁶ To dokazuje, že v Evropské unii nejsou dosud některé ekologické otázky dořešeny. V Příloze Bílé knihy je podrobně rozebírána jen sekundární (od Smlouvy o ES odvozená) legislativa vztahující se k volnému pohybu zboží a služeb (celkem jedenáct úseků ochrany životního prostředí). Příloha Bílé knihy neobsahuje náměty týkající se znečišťování prostředí ze stacionárních zdrojů a doporučení zabývající se kvalitativními standardy ochrany ovzduší, vody a přírody jako takové. Rovněž „průřezová opatření“, zejména směrnice Evropské rady o hodnocení důsledků některých veřejných a soukromých projektů na životní prostředí (Česká republika má tuto koncepci rozpracovanou) a směrnice o přístupu k informacím o životním prostředí (v České republice se na problematice ekologické informovanosti pracuje), nejsou v Příloze Bílé knihy dostatečně komentovány. Lze nicméně očekávat, že další komunitární legislativa bude přidruženým zemím v blízké budoucnosti prezentována. Česká republika bude na další iniciativy nepochybně včas reagovat, pokud v řadě směrů environmentální zákonodárství Evropské unie již úspěšně nepředjímá.

8) Bílá kniha ponechává jednotlivým přidruženým zemím na uvážení, jaké legislativní i „věcné“ priority si pro sblížení s Evropskou unií zvolí. V České republice se ekologie přes veškerou kritiku veřejnosti i příslušných nevládních organizací těší značnému zájmu (viz vysoké podíly ekologických výdajů na hrubém domácím produktu). Přitom přízpůsobování komunitární legislativě i praxi zde již intenzivně probíhá a má příznivé výsledky. Naše země je na tom po environmentální stránce mezi státy střední a východní Evropy nesporně nejlépe (značné investice již přinášejí pozitivní výsledky a bude tomu tak i perspektivně). Na Českou republiku se nepochybně vztahuje poznámka z Bílé knihy, podle níž jsou v některých zemích „přípravné práce na nové právní úpravě, včetně té, která se týká konkrétních výrobků, v relativně velmí pokročilém stadiu“.⁷

¹ Bílá kniha Příprava přidružených zemí střední a východní Evropy na začlenění do vnitřního trhu Unie. Delegace Evropské komise v České republice v Ústavu mezinárodních vztahů, Praha 1995.

² Tamtéž, s. 11.

³ Tamtéž, s. 13.

⁴ Tamtéž, s. 18.

⁵ Příloha Bílé knihy Příprava přidružených zemí střední a východní Evropy na začlenění do vnitřního trhu Unie. Delegace Evropské komise v České republice v Ústavu mezinárodních vztahů, Praha 1995.

⁶ Bílá kniha Příprava přidružených zemí střední a východní Evropy na začlenění do vnitřního trhu Unie, cit. dílo, s. 18.

⁷ Tamtéž, s. 24.