



## POLITIKA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ: OBECNÉ ZÁSADY A ZÁKLADNÍ RÁMEC

Evropská politika v oblasti životního prostředí se opírá o zásady obezřetnosti, prevence, nápravy znečištění životního prostředí u zdroje a o zásadu „znečišťovatel platí“. Víceleté akční programy pro životní prostředí stanoví rámec pro budoucí opatření ve všech oblastech politiky životního prostředí. Tyto programy jsou začleněny do horizontálních strategií a přihlíží se k nim při mezinárodních jednáních o životním prostředí. V neposlední řadě je zásadní jejich provádění.

### PRÁVNÍ ZÁKLAD

Článek 11 a články 191 až 193 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU). EU má pravomoc jednat ve všech oblastech politiky životního prostředí, jako je znečištění ovzduší a vody, nakládání s odpady a změna klimatu. Její oblast působnosti pro přijímání opatření je omezena zásadou subsidiarity a požadavkem na jednomyslné přijetí v Radě v oblastech fiskálních záležitostí, územního plánování, využívání půdy, hospodaření s vodními zdroji, volby zdrojů energie a struktury dodávek energie.

### VZNIK A VÝVOJ

Počátek evropské politiky životního prostředí se datuje do doby zasedání Evropské rady konaného v Paříži v roce 1972, na němž hlavy států a předsedové vlád (v návaznosti na první konferenci OSN o životním prostředí) prohlásili, že je nutné vytvořit politiku životního prostředí Společenství na podporu hospodářského rozvoje, a vyzvali k sestavení akčního programu. Jednotný evropský akt z roku 1987 začlenil do tehdejší smlouvy novou hlavu nazvanou „Životní prostředí“, která se stala prvním právním základem společné politiky životního prostředí a jejímž cílem bylo zachování kvality životního prostředí, ochrana lidského zdraví a zajištění racionálního využívání přírodních zdrojů. Následující revize Smlouvy posílily závazek Společenství v oblasti ochrany životního prostředí a rovněž úlohu Evropského parlamentu v rozvíjení politiky životního prostředí. Maastrichtskou smlouvou (1993) byla z životního prostředí učiněna oficiální oblast politiky EU, byl zaveden postup spolurozhodování a hlasování kvalifikovanou většinou v Radě se stalo obecným pravidlem. Amsterodamská smlouva (1999) zavedla povinnost začlenit ochranu životního prostředí do všech odvětvových politik EU, a to v zájmu podpory udržitelného rozvoje. Specifickým cílem Lisabonské smlouvy (2009) se stal „boj proti změně klimatu“ a také udržitelný rozvoj ve vztazích se třetími zeměmi. Právní subjektivita nově umožnila EU uzavírat mezinárodní dohody.



## OBEČNÉ ZÁSADY

Politika EU v oblasti životního prostředí se opírá o zásady obezřetnosti, prevence znečištění životního prostředí a jeho nápravy u zdroje a o zásadu „znečišťovatel platí“. Zásada obezřetnosti je nástrojem pro řízení rizik, který může být použit, jestliže z vědeckého hlediska přetrvává nejistota ohledně domnělého rizika, které by mohlo ohrozit lidské zdraví nebo životní prostředí a které vychází z určité činnosti nebo politiky. Existují-li například pochybnosti o případném škodlivém dopadu určitého produktu, a jestliže nejistota přetrvává i po provedení objektivního vědeckého posouzení, mohou být vydány pokyny k zastavení distribuce tohoto produktu nebo k jeho stažení z trhu. Tato opatření musí být nediskriminační a přiměřená, a jakmile je k dispozici více vědeckých informací, musí být znovu přezkoumána.

Na základě [směrnice o odpovědnosti za životní prostředí](#), jejímž cílem je prevence nebo případně náprava škod na životním prostředí, ať už se týkají chráněných druhů, nebo přírodních stanovišť, vody a půdy, se uplatňuje zásada „znečišťovatel platí“. Provozovatelé některých profesních činností, jako je přeprava nebezpečných látek, nebo činností, které zahrnují vypouštění do vod, musí pro případ bezprostředního ohrožení životního prostředí přijmout preventivní opatření. Pokud škoda již nastala, jsou povinni učinit náležitá opatření, aby zajistili nápravu a uhradili náklady. Oblast působnosti směrnice byla natřikrát rozšířena, aby do ní mohly být začleněny otázky nakládání s těžebními odpady, provozování geologických úložišť a bezpečnosti činností v odvětví těžby ropy a zemního plynu na moři.

Začlenění otázek životního prostředí do dalších oblastí politiky EU se od doby, kdy tato myšlenka vzešla z iniciativy Evropské rady předložené na jejím zasedání v Cardiffu v roce 1998, stalo významnou koncepcí evropských politik. V nedávné době dosáhlo začleňování politiky životního prostředí důležitého pokroku například v oblasti energetické politiky, což se projevilo v souběžném vývoji klimaticko-energetického balíčku EU nebo v Plánu přechodu na konkurenceschopné nízkouhlíkové hospodářství do roku 2050.

## ZÁKLADNÍ RÁMEC

### A. Akční programy pro životní prostředí

Od roku 1973 vydává Komise víceleté akční programy pro životní prostředí, v nichž jsou uvedeny nadcházející legislativní návrhy a cíle politiky EU v oblasti životního prostředí. V roce 2013 přijaly Rada a Parlament sedmý akční program pro životní prostředí pro období do roku 2020 nazvaný „Spokojený život v mezích naší planety“. Akční program vychází z řady strategických iniciativ a stanoví devět prioritních cílů, mezi něž patří: ochrana přírody, větší ekologická odolnost, udržitelný a nízkouhlíkový růst účinně využívající zdroje a boj proti zdravotním hrozbám, které souvisejí s životním prostředím. Program rovněž zdůrazňuje nutnost lepšího provádění právních předpisů EU z oblasti životního prostředí, nejmodernějších poznatků ve vědě, investic a začleňování hledisek životního prostředí do ostatních politik.



## B. Horizontální strategie

V roce 2001 zavedla EU strategii pro udržitelný rozvoj, která doplňuje dřívější Lisabonskou strategii na podporu růstu a zaměstnanosti o environmentální rozměr. Cílem [revidované strategie EU pro udržitelný rozvoj](#), propojující vnitřní a mezinárodní rozměr udržitelného rozvoje, která byla v roce 2006 obnovena, je soustavné zlepšování kvality života podporou prosperity, ochrany životního prostředí a sociální soudržnosti. V souladu s těmito cíli usiluje [strategie Evropa 2020](#) pro růst o vytváření „inteligentního a udržitelného růstu podporujícího začlenění“. V rámci této strategie ukazuje [stěžejní iniciativa „Evropa účinněji využívající zdroje“](#) cestu k udržitelnému růstu a podporuje přechod na nízkouhlíkové hospodářství účinně využívající zdroje. V roce 2011 se EU rovněž zavázala zastavit do roku 2020 ztrátu biologické rozmanitosti a ekosystémových služeb ([strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti](#)).

## C. Mezinárodní spolupráce v oblasti životního prostředí

EU má klíčovou úlohu v mezinárodních jednáních týkajících se životního prostředí. Je smluvní stranou řady celosvětových, regionálních nebo subregionálních environmentálních dohod týkajících se široké škály oblastí, jako je ochrana přírody a biologická rozmanitost, změna klimatu a přeshraniční znečištění vzduchu nebo vody. Na desáté konferenci stran Úmluvy o biologické rozmanitosti, která se konala v japonské Nagoji v roce 2010, EU významně přispěla k dosažení dohody o globální strategii, jejímž cílem je zastavit do roku 2020 úbytek biologické rozmanitosti. Unie rovněž pomohla formovat několik významných mezinárodních dohod přijatých v roce 2015 na úrovni OSN, jako je Agenda pro udržitelný rozvoj 2030 (která zahrnuje 17 globálních cílů udržitelného rozvoje (SDGs) a jejich 169 souvisejících cílů, Pařížská dohoda o změně klimatu a sendajský rámec pro snižování rizika katastrof. Rovněž se stala smluvní stranou Úmluvy o mezinárodním obchodu s ohroženými druhy (CITES) toho roku.

## D. Posuzování vlivů na životní prostředí a účast veřejnosti

Určité projekty (soukromé či veřejné), které mohou mít značné dopady na životní prostředí, např. stavba dálnice nebo letiště, jsou předmětem posouzení vlivů na životní prostředí (EIA). Stejně tak řada veřejných plánů a programů (např. v oblasti využívání půdy, dopravy, energetiky, nakládání s odpady nebo zemědělství) podléhá obdobnému postupu, který se nazývá strategické posuzování vlivů na životní prostředí (SEA). Úvahy nad otázkami životního prostředí jsou zde začleněny již ve fázi plánování a případné důsledky se zohledňují před schválením či povolením projektu, aby byla zajištěna vysoká úroveň ochrany životního prostředí. V obou případech je zásadním hlediskem konzultace s veřejností. To vychází z Aarhuské úmluvy, mnohostranné dohody o ochraně životního prostředí uzavřené pod záštitou Evropské hospodářské komise OSN (UNECE), která vstoupila v platnost v roce 2001 a již jsou EU a všechny její členské státy smluvními stranami. Úmluva zaručuje veřejnosti tři práva: právo na účast veřejnosti na přijímání rozhodnutí v oblasti životního prostředí, právo na přístup k informacím o životním prostředí, které mají k dispozici orgány veřejné moci (např. o stavu životního prostředí nebo lidského zdraví, je-li ovlivněno stavem životního prostředí), a právo na přístup ke spravedlnosti, pokud nebyla předchozí dvě práva respektována.



## E. Provádění, vymáhání a monitorování

Právo EU v oblasti životního prostředí je vytvářeno od 70. let 19. století. V této oblasti se v současnosti uplatňuje několik stovek směrnic, nařízení a rozhodnutí. Účinnost politiky EU v oblasti životního prostředí je však do značné míry podmíněna jejím prováděním na vnitrostátní, regionální a místní úrovni a její nedostatečné uplatňování a prosazování je nadále velkým problémem. Zásadní význam má i monitorování – jak z hlediska stavu životního prostředí, tak na úrovni provádění právních předpisů EU v oblasti životního prostředí.

Aby bylo možné působit proti značným rozdílům v úrovni provádění mezi členskými státy, Evropský parlament a Rada přijaly v roce 2001 (nezávazná) [minimální kritéria pro inspekce v oblasti životního prostředí](#). S cílem zlepšit vymáhání právních předpisů EU v oblasti životního prostředí musí členské státy zajistit účinné, přiměřené a odrazující [trestní sankce](#) za nejzávažnější trestné činy proti životnímu prostředí. Mezi tyto trestné činy patří například: nelegální emise nebo vypouštění látek do ovzduší, vody nebo půdy, nelegální obchod s volně žijícími a planě rostoucími druhy, nelegální obchod s látkami, které poškozují ozonovou vrstvu, a nelegální přeprava či ukládání odpadů. Síť Evropské unie pro provádění a vymáhání práva v oblasti životního prostředí (IMPEL) je mezinárodní sítí environmentálních orgánů členských států EU, přístupujících a kandidátských zemí a Norska vytvořená se záměrem posílit vymáhání právních předpisů za pomoci platformy, která tvůrcům politik, inspektorům z oblastí životního prostředí a pracovníkům donucovacích orgánů umožní, aby si vyměňovali nápady a osvědčené postupy.

V květnu 2016 Komise zahájila [přezkum provádění právních předpisů v oblasti životního prostředí](#), což je nový nástroj, který má pomoci dosáhnout plného provedení právních předpisů EU v oblasti životního prostředí a který je úzce spjat s kontrolou účelnosti povinností monitorování a podávání zpráv (Program pro účelnost a účinnost právních předpisů, zkráceně „REFIT“) plynoucích ze stávajících právních předpisů EU s cílem zjednodušit právní předpisy EU a snížit náklady na jejich provádění.

V roce 1990 byla zřízena Evropská agentura pro životní prostředí (EEA) se sídlem v Kodani, jejímž účelem je podpořit rozvoj, provádění a hodnocení politiky životního prostředí a informovat o tomto tématu širokou veřejnost. Tato agentura EU (která je přístupná i státům, které nejsou členy EU) odpovídá za poskytování spolehlivých a nezávislých informací o stavu a výhledu životního prostředí. Z tohoto důvodu shromažďuje, spravuje a analyzuje údaje a koordinuje Evropskou informační a pozorovací síť pro životní prostředí ([Eionet](#)). EU také provádí Evropský program monitorování Země ([Copernicus](#)), který se zaměřuje mimo jiné na suchozemské a mořské prostředí, atmosféru a změnu klimatu a který má pomoci tvůrcům politik přijímat informovaná rozhodnutí a rozvíjet právní předpisy a politiky v oblasti životního prostředí. Co se týče znečišťujících látek unikajících do ovzduší, vody a půdy, ale také přenosů odpadů mimo lokalitu a znečišťujících látek do odpadních vod, poskytuje evropský registr úniků a přenosů znečišťujících látek ([E-PRTR](#)) klíčové údaje o životním prostředí týkající se více než 30 000 průmyslových zařízení z EU, Islandu, Lichtenštejnska, Norska, Srbska a Švýcarska. Veřejnost má bezplatný přístup k registru, a to prostřednictvím internetu.



## ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Evropský parlament hraje při utváření právních předpisů EU v oblasti životního prostředí zásadní úlohu. Během svého osmého volebního období se Parlament zabývá právními předpisy odvozenými z akčního plánu pro oběhové hospodářství (týkajícími se odpadu, baterií, vozidel s ukončenou životností, skládkování atd.), z problematiky změny klimatu (ratifikace Pařížské dohody, sdílení úsilí, účetní pravidla pro využívání půdy, změny ve využívání půdy a lesnictví v závazcích Unie v oblasti změny klimatu, reforma ETS atd.) a z dalších oblastí.

Parlament opakovaně uznal, že klíčovou prioritou je lepší provádění předpisů. V usnesení o „větším využití potenciálu opatření EU v oblasti životního prostředí: budování důvěry prostřednictvím lepších znalostí a schopnosti reagovat“ kritizoval neuspokojivý stupeň provádění právních předpisů v oblasti životního prostředí v členských státech a učinil několik doporučení pro zajištění účinnějšího provádění právních předpisů, jako je šíření osvědčených postupů mezi členskými státy a mezi regionálními a místními orgány. Ve svém postoji ke stávajícímu akčnímu programu pro životní prostředí Parlament rovněž zdůraznil, že je nutné přísněji vymáhat právní předpisy EU v oblasti životního prostředí. Dále vyzval, aby byla zajištěna větší bezpečnost investic, které podporují politiku životního prostředí a úsilí o boj proti změně klimatu, a aby byly zájmy životního prostředí častěji a lépe zohledňovány v ostatních politikách.

Tina Ohliger  
05/2019

