

PŘEDSEDNICTVÍ RADĚ EU

- příležitost pro české ekologické organizace

Evropská unie se ve světovém kontextu postarala o bezprecedentní úroveň ochrany přírody a lidského zdraví. Nikde jinde na světě nebyly přijaty tak přísné a promyšlené zákony na ochranu životního prostředí. Na scéně se však objevují nové problémy globálního charakteru, které se Evropa zatím učí řešit – změny klimatu, úbytek biodiverzity, znečištění toxickými látkami. Unie proto musí nadále rozvíjet progresivní politiku ochrany životního prostředí. Úroveň a kvalita spotřeby, vysoké emise skleníkových plynů, závislost na dovozech energií, to vše nás dělí od dlouhodobě udržitelného způsobu života.

Často se setkáváme s krátkozrakým upřednostňováním konkurenceschopnosti před zájmy ochrany životního prostředí a lidského zdraví, před bojem proti chudobě, hlavně v rozvojových zemích. Líbívé fráze o konkurenceschopnosti, zjednodušování legislativy a veřejné správy znovu jitří zdánlivé konflikty mezi ochranou životního prostředí a ekonomickým rozvojem. Teprve až zajistíme růst, můžeme se začít starat o zdravé životní prostředí, stále ještě zni z úst vlivných politiků.

Samotná Česká republika má co zlepšovat. Energetická a materiálová náročnost je

vysoko nad úroveň starých členských států. Emise skleníkových plynů na jednoho obyvatele jsou v ČR páté nejvyšší z 27 zemí EU¹ a od roku 2000 stagnují nebo dokonce mírně rostou².

Základní podmínkou dlouhodobé ekonomické prosperity je zachování či zlepšení kvality životního prostředí. Česká republika má nyní unikátní šanci tuto banální pravdu evropským i světovým politikům připomenout. V první polovině roku 2009 bude mluvit hlasem Evropské unie - na půl roku usedne do předsednického křesla v Radě EU.

Povědomí veřejnosti o fungování EU je přitom stále nedostatečné. Tento informační list si klade za cíl stručně shrnout základní informace o struktuře a fungování Evropské unie s důrazem na Radu EU, představit roli předsedající země a podává základní přehled problematiky, které se české předsednictví EU bude věnovat v oblasti životního prostředí. Prezentuje také zkušenosti zahraničních nevládních organizací při jejich práci v době předsednictví EU a činnosti Zeleného kruhu – asociace ekologických organizací.

Rada Evropské unie

Čemu to vlastně Česká republika bude předsedat? Rada je vrcholným orgánem Evropské unie, tvoří ji předsedové nebo prezidenti jednotlivých členských států a prezident Evropské komise. Schází se nejméně dvakrát do roka, těmito setkáním se pak říká „Jarní summit“ a „Podzimní summit“. Může však jednat i častěji, podle aktuální potřeby.

Když však mluvíme o Radě Evropské unie (nebo také Radě ministrů) jedná se vlastně o devět různých orgánů složených z ministrů jednotlivých resortů. Každý z ministrů jedná v Radě EU jménem celé národní vlády a svým hlasováním vyjadřuje její kolektivní vůli. Pokud se v Radě jedná například o problémech znečištění ovzduší, odpadů

nebo změn klimatu, setkávají se v Radě ministři životního prostředí. Ačkoli Rada nerozhoduje sama, ale ve většině případů spolu s Evropským parlamentem, zůstává nejmocnějším rozhodovacím orgánem EU. Rada ministrů se schází podle aktuálních potřeb jednotlivých resortů, ministři životního prostředí zpravidla čtyřikrát do roka.

Kromě řádných setkání Rady EU se ministři jednotlivých resortů scházejí také na tzv. neformálních radách. Na nich se nepřijímají žádná formální rozhodnutí, debatuje se však o strategických tématech a pozicích jednotlivých států. Neformální rada ministrů může významným způsobem ovlivnit budoucí agendu EU, dostává se jí velké pozornosti medií a skýtá tak široké pole působnosti pro předsedající zemi.³

Rada v kontextu evropských institucí

EU je aliancí 27 států s institucionální strukturou, která se vymyká jakémukoli stručnému či zkratkovitému popisu. Státy EU jsou suverénními státy, které však delegovaly některé ze svých pravomocí na úroveň orgánů EU. V těchto vymezených oblastech vládne EU suverénní mocí. Evropská rada přijímá důležitá ekonomická a sociálně-politická rozhodnutí a pravidla směřování⁴ a důležité zahraničně politické deklarace, zatímco konkrétnější rozhodnutí platná pro všechny státy EU přijímá institucionální trojúhelník Komise, Rady a Parlamentu.

Komise je orgánem, který navrhuje novou evropskou legislativu. O návrzích pak rozhoduje Rada s Parlamentem na základě několika typů rozhodovacích procedur (nejčastěji na základě spolurozhodovací procedury, ve které jak Rada, tak Parlament, mohou přijímat korekce či alternativní návrhy k návrhům Komise). Dominantnější institucí je Rada EU, která reprezentuje národní zájmy členských států, zatímco Parlament je volen přímo evropskými občany a reprezentuje tak přímo jejich zájmy. Komise je nezávislá na členských státech a reprezentuje a chrání zájmy celé Evropské unie. Komise je výkonným orgánem a je odpovědná za naplňování rozhodnutí EU. Další důležitou institucí je

Evropský soudní dvůr, který dohlíží nad souladem národního práva s evropským právem a v případě nejasností vykládá význam evropských legislativních úprav.

Orgánům EU napomáhají v průběhu zákonodárného procesu různé výbory a pracovní skupiny. Jejich úkolem je rozvíjet a připravovat přijatelná řešení a tím usnadňovat práci zejména ministrům zasedajícím v Radě.

V rámci Rady EU existuje kolem stovky stálých a několik desítek dočasných pracovních skupin, které za účasti zástupců Komise probírají návrhy předložené Komisi.⁵ Stanoviska, se kterými přicházejí zástupci členských států na pracovní skupinu, jsou předem projednána a schválena na příslušném národním ministerstvu. Vyjednávání mezi pracovními skupinami Rady představuje první krok k dosažení konsenzu, mnohá rozhodnutí Rady jsou přitom utvářena již v těchto skupinách.

Existují pouze dvě pracovní skupiny zabývající se ochranou životního prostředí: *Pracovní skupina životního prostředí* a *Pracovní skupina mezinárodních aspektů ochrany životního prostředí*. Posledně jmenovaná se ale schází pod různými jmény, např. Chemikálie, Změny klimatu nebo Biodiversita.

Coreper

O zřizování pracovních skupin rozhoduje Výbor stálých zástupců, tzv. Coreper. Ten se skládá ze stálých zástupců členských států, tj. z velvyslanců při EU a jejich náměstků. Úkolem Coreperu je připravovat práci Rady. Dle článku 207 Smlouvy o ES musí všechny otázky, o kterých se má jednat nebo být přijato rozhodnutí v Radě ministrů, projít nejdříve Výborem stálých zástupců. Ačkoli je Coreper pouze "pomocným orgánem Rady" a pokyny, které vypracuje, nejsou pro Radu závazné, hraje Coreper významnou roli v rozhodovacích procesech stále se rozšiřující EU.

Z časových důvodů není možné zvažovat národní zájmy a řešit konflikty v průběhu zasedání 27 členné Rady, a proto vzrůstá

důležitost pracovních skupin i Coreperu v rozhodovacím procesu. Diskuze a vyjednávání jsou stále více přesouvány do přípravných orgánů. Předběžná rozhodnutí jsou stále více přijímána na úrovni pracovních skupin Rady a Coreperu a v Radě jsou pak již jen formálně odsouhlasena. Neexistuje přitom žádný spolehlivý oficiální zdroj informací o počtu různých výborů, pracovních skupin, jejich složení a efektivitě práce a rozhodovací proces je proto pro laiky velmi neprůhledný.

Předsednictví Radě EU

Země, která předsedá Evropské radě, vede i jednání Rady ministrů EU. Členské státy se v předsednictví střídají po půl roce podle předem dohodnutého pořadí. Česká republika bude předsedat Radě EU v první polovině roku 2009, jejím předchůdcem je Francie a jejím nástupcem Švédsko. S ratifikací Lisabonské smlouvy mělo dojít ke zrušení institutu rotujícího předsednictví a Evropská rada měla mít svého stálého předsedu. Po irském odmítnutí Lisabonské smlouvy bude EU hledat další cesty jak zefektivnit systém rozhodování, který je pro rostoucí Unii nedostačující.

Předsednictví znamená pro vládu příslušné země především ohromné organizační závazky. Vláda stanovuje data jednotlivých jednání, připravuje program a zajišťuje jejich hladký průběh. Program předsednictví je připravován s několikaměsíčním předstihem s ohledem na rozjednanou agendu po předchozích předsednictvích a na národní priority, které česká vláda začala připravovat téměř dva roky před začátkem předsednictví.

Aby agenda jednotlivých předsednictví na sebe navazovala, je její podoba připravována v rámci trojice zemí, které Unii předsedají za sebou. Česká republika připravuje agendu svého předsednictví společně s Francií a Švédskem, v červnu 2008 tak byl přijat tzv. osmnáctiměsíční program předsednictví Francie, ČR a Švédska.⁶

Předsedajícímu státu je nápomocen generální sekretariát, který má zhruba 2 500 zaměstnanců. Před každým zasedáním Rady informuje sekretariát krátce zástupce před-

sedající země o stavu jednání v dané záležitosti a o celkové atmosféře v ostatních členských státech.

České předsednictví a ekologické organizace

Předsednictví EU bude pro českou vládu velkou zkouškou jejich schopností. Nevládní organizace jsou v tomto v poněkud výhodnější pozici, nemají totiž co ztratit. Na druhé straně však pro ně předsednictví představuje velkou příležitost pro zvýšení povědomí o problémech životního prostředí i konkrétní práce jednotlivých organizací. Německé nevládní organizace po zkušenosti se svým předsednictvím proto formulovaly sadu doporučení pro chování svých zahraničních kolegů.⁷

Doporučení pro organizace, které se chtějí zapojit do předsednictví:

- Jako nevládní organizace se do procesu zapojte společně, co nejdříve a s jasnými prioritami, které jsou v souladu s programem předsednictví Rady.
- Soustřeďte se více na zvláštní, zajímavé události a partnerství – také s vládou – než na obecná témata.
- Aby mohly organizace vyvinout tlak na EU instituce, je nezbytné dobře koordinovat spolupráci mezi nimi a jejich zastoupením v Bruselu (např. EEB, Friends of the Earth Europe, Transport & Environment).
- Stanovte si ambiciózní cíle – ale mějte realistická očekávání.
- V kampaních neopomíjejte "vysoké politiky", jako například vyjednávání o rozpočtu.
- Udržujte dobré vztahy s pracovníky ministerstev, aniž byste se stali příliš závislími. Zajistěte si tím přísun informací z první ruky.
- Schůzky plánujte s velkým předstihem, protože program ministrů je napjatý, zejména v průběhu předsednictví.
- Strategie, zdroje a priority koordinujte na manažerské/výkonné úrovni dotčených organizací.
- Tok informací v průběhu předsednictví udržujte za pomoci e-mailu nebo elektronického newsletteru.

- Důležitým základem úspěchu je ustanovení kontaktního místa organizací a zřízení sekretariátu ke koordinaci jejich aktivit.

Asociace ekologických organizací Zelený kruh při své práci vychází z těchto doporučení. Od počátku roku 2008 na Zeleném kruhu funguje stálý koordinátor EU aktivit; Zelený kruh vydává pravidelný newsletter o aktuálním vývoji schvalování jednotlivých legislativních úprav v institucích EU; mapuje postoje velkých ekologických organizací, které působí v Bruselu a využívá jejich stanovisek k posílení svého hlasu. Veškeré zprávy a připravované materiály najdete na webových stránkách www.zelenykruh.cz.

Hlavním tématem českého předsednictví bude velmi pravděpodobně klimaticko-energetický balíček opatření, které Komise navrhla v lednu 2008. Ta mají zajistit naplnění závazků EU snížit emise skleníkových plynů o 20 % (resp. 30 %, pokud bude dosaženo globální post-kiótské dohody) a zvýšit podíl obnovitelných zdrojů na 20 %, oboje do roku 2020. (Pokud se to nepodaří již francouz-

kému předsednictví) Zvláštní pozornost by pak ČR měla věnovat také ohromnému potenciálu české i evropské ekonomiky ve zvyšování energetické účinnosti. Významným tématem pro české předsednictví bude také udržitelná výroba a spotřeba. Komise v červenci 2008 představila balíček chystaných opatření pro udržitelnou výrobu a spotřebu a ČR bude o jeho náplni intenzivně jednat. ČR bude dále vést jednání o limitech pro znečištění ovzduší (tzv. národní emisní stropy) a o revizi integrované prevence a omezování znečištění z průmyslových podniků (tzv. IPPC).

Podrobnější informace o agendě předsednictví a o postojích českých ekologických organizací najdete v pozičním dokumentu Společné priority ekologických organizací pro české předsednictví Radě EU. Ten vyjadřuje společné stanovisko 11 předních českých ekologických organizací a přehlednou formou shrnuje jejich společné postoje k projednávané legislativě a iniciativám EU a ČR. Dokument lze stáhnout z www.zelenykruh.cz v sekci Evropská unie a ŽP.⁸

- 1) EEA: *Europe's environment - The Fourth Assessment, 2007*, str.163
- 2) Od počátku dvacátého století hodnoty mírně oscilují okolo 140 milionů tun CO₂ekv. za rok. Znepokojující je, že celkové emise v roce 2006 oproti roku 2005 vzrostly o 5,4 mil.t CO₂ekv.
- 3) *Evropskou radu bychom si neměli plést s Radou Evropy, která není orgánem Evropské unie. Jde o politické fórum sdružující 47 států, jehož cílem je zejména ochrana lidských práv, demokracie a právního státu.*
- 4) *Jarní summit v roce 2007 například stanovil závazky EU ke snížení emisí skleníkových plynů do roku 2020 o 20% (oproti roku 1990) a podíl obnovitelných zdrojů energie 20% také do roku 2020. Na základě těchto politických závazků zpracovala Komise konkrétní návrhy směrnic, které mají naplnění těchto cílů zajistit. Tyto směrnice jsou poté schvalovány ve spolurozhodovací proceduře Radou EU a Evropským parlamentem.*
- 5) www.europa.eu/scadplus/glossary/experts_committees_en.htm
- 6) <http://www.zelenykruh.cz/dokumenty/18mes-program-cz-pres.pdf>
- 7) *German League for Nature and Environment (DNR) Newsletter: The Council in Context (special issue 2007)*
- 8) *Kompletní verze dokumentu: <http://www.zelenykruh.cz/dokumenty/priority-nno-web-final.pdf>
Zkrácený informační list: <http://www.zelenykruh.cz/dokumenty/priority-nno-infolist.pdf>*

Vydal Zelený kruh, Praha 2008

Text zpracoval Ondřej Rut (ondrej.rut@zelenykruh.cz)

Zelený kruh, asociace ekologických organizací, Lublaňská 18, 120 00 Praha 2,
tel.:+420222517143, fax: +420222518319, zk@ecn.cz, www.zelenykruh.cz



Podpořeno grantem Ministerstva životního prostředí ČR.