

**Podkladová analýza
projektu
„Zelené předsednictví“**

Respekt institut, o.p.s., 2008

Editace – Marek Havrda, Jan Kurka

SLOVO ÚVODEM

V první polovině roku 2009 bude Česká republika předsedat v Radě EU (CZ PRES 2009). Je obvyklé, že každá předsednická země si stanoví konkrétní priority, na které se soustředí v době svého předsednictví. Primárním cílem projektu Zelené předsednictví, v rámci kterého byla zpracována tato podkladová analýza, je podpořit strukturovanou diskusi klíčových stakeholderů k prioritám CZ PRES v oblasti životního prostředí a to zejména vzhledem ke strategii a koordinaci jejich prosazování.

Podkladová studie si klade za cíl analyzovat klíčové aspekty vzhledem k prioritám České republiky v oblasti ŽP v rámci CZ PRES. Důraz je kladen na současnou situaci v oblasti ŽP na úrovni EU a následně na možné strategie prosazování priorit ČR a to jak vzhledem k hlavním prioritám CZ PRES, které mají přímou souvislost s oblastí životního prostředí (Energetika bezpečná a udržitelná a Revize rozpočtu a reforma Společné zemědělské politiky), tak i k specifickým sektorovým prioritám v oblasti životního prostředí.

Studie je rozdělena do několika na sebe navazujících celků. Úvodní část studie se po analýze očekávané agendy EU v době českého předsednictví v oblasti životního prostředí věnuje sektorovým prioritám v oblasti životního prostředí. V další části následuje podrobnější rozbor pozice ČR ke Společné zemědělské politice vzhledem k potenciálním dopadům na oblast životního prostředí. Poslední část se zabývá strategiemi užívanými v rámci vybraných minulých předsednictví v souvislosti s životním prostředím. Tato kapitola také obsahuje rámcová doporučení vzhledem ke strategii prosazování zvolených priorit. Součástí studie je i přehled relevantních informačních zdrojů a dokumentů.

Předkládaná studie je jedním ze vstupních materiálů pro expertní workshop, který by s využitím manažerských metod pro strategické plánování měl přispět k prioritizaci cílů a stanovení strategie při prosazování priorit CZ PRES v oblasti životního prostředí. Tyto manažerské metody umožní strukturovaně diskutovat stanovení cílů CZ PRES v oblasti životního prostředí vzhledem k omezeným disponibilním zdrojům (zejména čas, personální zdroje, materiální zajištění) a v neposlední řadě umožní zohlednit potřebu koordinace s prioritami zemí předcházejícího (Francie) a následujícího (Švédsko) předsednictví. Zároveň bude kladena pozornost potřebě koordinace prosazování jednotlivých cílů.

V další fázi projektu bude uspořádána veřejná debata s cílem přispět k diskusi o prioritách CZ PRES v oblasti ŽP v rámci širší veřejnosti a také přispět k veřejné informovanosti o dané problematice. Celá oblast bude také dále popularizována ve spolupráci s týdeníkem Respekt.

Cílem projektu ani předložené podkladové analýzy není podrobně rozpracovávat jednotlivé sub-priority v oblasti ŽP, ale přispět k lepší diskusi vzhledem k prioritizaci a koordinaci prosazování zvolených cílů v rámci CZ PRES. Doufáme, že výstupy této diskuse budou také využitelné příslušnými orgány veřejné správy.

Marek Havrda
místopředseda správní rady

OBSAH

Očekávaná agenda českého předsednictví Radě EU v oblasti životního prostředí

Ondřej Rut

strana 6

Sektorové priority pro životní prostředí a koherence politik

Ondřej Rut

strana 14

Analýza navrhovaných priorit v oblasti zemědělství z hlediska jejich souladu se specifickými prioritami CZ PRES v oblasti životního prostředí

Jiří Guth

strana 21

Hlavní zásady přípravy a výkonu úspěšného předsednictví se zaměřením na environmentální témata

Ivana Jemelková, Vladimír Beroun

strana 31

Poznámky k procesu formulace priorit pro české předsednictví

Ondřej Rut

strana 45

Literatura a zdroje

strana 48

Očekávaná agenda EU v době českého předsednictví v oblasti životního prostředí

Ondřej Rut

Očekávaná agenda v souvislosti s klimatickou změnou

Z hlediska agendy českého předsednictví ve vztahu k životnímu prostředí bude klíčový tzv. klimaticko-energetický balíček. Téma změn klimatu je problémem životního prostředí, přesto se klasické agendě životního prostředí vymyká. Jde o globální problém, který si vyžaduje integrovaná řešení ve všech hospodářských sektorech. Nejvýznamnější přesahy jsou v energetické a dopravní politice, které generují největší podíl skleníkových plynů. EU proto v posledních dvou letech začala vytvářet integrovanou společnou energetickou a klimatickou politiku.

Dopravní politika EU nemá zdaleka takový klimatický akcent jako energetická. Evropě se ostatně v oblasti dopravy stále nedaří zastavit nárůst emisí. Dopravní politika se soustředí především na konkurenceschopnost a na budování transevropských dopravních sítí (TEN-T) a zlepšování interoperability dopravních systémů. Komise předloží na konci roku 2008 zelenou knihu o budoucnosti politiky TEN-T, která odstartuje diskusi o střednědobém hodnocení politiky TEN-T, které Komise předloží v roce 2010. Relevanci ke změnám klimatu tak má v oblasti dopravní politiky především regulace efektivity motorů osobních aut a stanovování limitů pro emise CO₂ a také zahrnutí letecké dopravy do evropského systému obchodování s emisemi od roku 2012, které bylo definitivně schváleno Evropským parlamentem v červenci 2008. V červenci 2008 Komise předložila také tzv. balíček k ozeleňování dopravy.¹ Ten mimo jiné obsahuje metodiku pro stanovování externích nákladů z dopravy a jejich internalizaci, podle které by měl být následně revidován systém poplatků za využívání silniční infrastruktury (směrnice o Evropské silniční známce a zpoplatnění těžkých nákladních vozidel

¹ http://ec.europa.eu/transport/greening/index_en.htm

– Eurovignette). Formace Rady pro dopravu, telekomunikace a energetiku se bude za českého předsednictví tímto intenzivně zabývat, s cílem dosáhnout dohody v Radě.

Formování společné klimaticko-energetické politiky bylo započato vydáním Zelené knihy v březnu 2006, která nastínila návrhy pro společnou energetickou politiku a zaměřila se zejména na problémy udržitelnosti, konkurenceschopnosti a bezpečnosti dodávek energie.² Na základě Strategického energetického přehledu a sdělení Komise *Energetická politika pro Evropu*³ z ledna 2007 přijal Jarní summit EU *první Akční plán pro energetiku* pro roky 2007 – 2009.⁴

Akční plán mimo jiné stanovuje harmonogram dalšího postupu. Další Strategický energetický přezkum Komise předloží počátkem roku 2009. České předsednictví by na jeho základě mělo prostřednictvím Rady pro energetiku vytvořit pozici pro jarní Evropskou radu. Tento příspěvek by měl formulovat konkrétní podněty pro další vývoj v energetické politice v Evropě a formulaci druhého Akčního plánu pro energetickou politiku pro období 2010 – 2012. Tento fakt je často opomíjen, ČR bude mít významný vliv na formování energetické politiky EU v dalších letech.

Akční plán z roku 2007 stanovuje vedle cílů zabezpečení dodávek a zajištění konkurenceschopnosti také udržitelnost a ochranu klimatu jako integrální součást společné energetické politiky Unie. EU se v Akčním plánu zavazuje snížit emise skleníkových plynů do roku 2020 o 30 % ve srovnání s rokem 1990, za předpokladu, že se k podobnému závazku přidají na platformě UNFCCC i další vyspělé země a rozvojové země přijmou závazky podle principu společné, ale diferencované odpovědnosti. Nezávisle na tomto závazku stanovila Evropská rada závazek snížit emise uvnitř EU do roku 2020 o 20 % ve srovnání s rokem 1990, zvýšit podíl obnovitelných zdrojů energie na 20 % a zvýšit energetickou efektivitu o 20 %. Nutno podotknout, že cíl v oblasti energetické efektivity není nijak právně závazný a vymahatelný, není totiž doplněn další směrnici, která by stanovovala závazky pro jednotlivé členské státy.

² http://ec.europa.eu/energy/green-paper-energy/doc/2006_03_08_gp_document_cs.pdf

³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0001:FIN:CS:PDF>

⁴ Obsažen v závěrech předsednictví z Evropské rady v březnu 2007 – Příloha I.: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/93135.pdf

V lednu 2008 představila Komise balíček návrhů nové legislativy v oblasti klimatu a energetiky, který zavádí do praxe závazky stanovené na Jarním summitu EU 2007 – tzv. *klimaticko-energetický balíček*.⁵ Balíček navrhuje nový rámec podpory obnovitelných zdrojů a rozdělení závazků pro podíl obnovitelných zdrojů mezi členské státy, rozděluje mezi členské státy také závazky týkající se snižování emisí skleníkových plynů, upravuje evropský systém obchodování s emisemi (EU ETS) a pravidla pro sekvestraci uhlíku (CCS). Francouzské předsednictví za podpory českého i švédského vyjádřilo silnou vůli dosáhnout dohody o balíčku nejpozději do konce roku 2008. Tento závazek je však nejistý a jeho úspěch se bude odvíjet od diplomatických schopností francouzského předsednictví. Konečné schválení balíčku se proto očekává spíše v průběhu českého předsednictví.

V oblasti integrované politiky energetiky a klimatu tak české předsednictví čeká práce na následujících legislativních opatřeních:

V rámci klimaticko-energetického balíčku půjde o:

- **Návrh směrnice o podpoře využívání obnovitelných zdrojů energie:**⁶ zavádí závazné cíle pro podíly OZE na konečné spotřebě energií v roce 2020 v jednotlivých členských státech a požaduje zavedení národních akčních plánů pro dosažení národních cílů, které mají stanovit národní cíle pro sektory výroby tepla a elektrické energie.
- **Návrh rozhodnutí o rozdělení závazků snížit emise skleníkových plynů o 20 % do roku 2020 mezi členské státy (tzv. effort sharing):**⁷ týká se sektorů, které nespádají pod evropský systém obchodování s emisními povolenkami (EU ETS) – zejména doprava, budovy, zemědělství a odpady. V těchto oblastech mají členské státy snížit emise o 10 % do roku 2020. Komise navrhla pro každý členský stát konkrétní cíl, ČR může v těchto oblastech emise dokonce zvýšit až o 9 %.
- **Návrh novely směrnice o systému obchodování s emisními povolenkami (EU ETS):**⁸ Komise navrhuje cíl snížit emise skleníkových plynů v oblasti spadající pod systém EU ETS o 21 % oproti roku 2005. Od roku 2013 se mají zrušit národní cíle a Národní alokační plány a rozdělování emisních povolenek by mělo být zajišťováno na úrovni EU pomocí aukce, místo přidělování povolenek zdarma jako v prvních dvou fázích emisního obchodování. Některé energeticky náročné sektory, které podléhají

⁵ http://ec.europa.eu/environment/climat/climate_action.htm

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0019:FIN:CS:PDF>

⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0017:FIN:CS:PDF>

⁸ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0016:FIN:CS:PDF>

vysoce konkurenčnímu prostředí, by však měly přejít na rozdělování v aukci až k roku 2020. Návrh také počítá se zahrnutím dalších sektorů (letecká doprava) a dalších skleníkových plynů (N₂O, CFC).

- **Návrh směrnice o zachycování a ukládání uhlíku (CCS)**, který stanovuje legislativní, bezpečnostní a ekonomické podmínky rozvoje této technologie.⁹ Spornou otázkou zde zůstává financování instalací a výzkumu CCS. Nevládní organizace většinou prosazují financování čistě z komerčních zdrojů (v ČR pro ČEZ zejména z výnosů z první fáze obchodování s emisními povolenkami).

Kromě debaty o klimaticko-energetickém balíčku probíhají intenzivní diskuse o zavádění jednotného vnitřního trhu pro elektřinu a plyn, který má přispět k zajištění energetické bezpečnosti EU. V jednání je aktuálně tzv. třetí legislativní balíček pro liberalizaci vnitřního trhu s elektřinou a plynem ze září 2007.¹⁰ Nejvýbušnější debata se vede o vlastnickém rozdělení výroby a distribuce (tzv. unbundling) a zřízení Agentury pro spolupráci energetických regulačních orgánů.¹¹ Energetické společnosti se přirozeně brání vlastnickému rozdělení výrobních zařízení a přenosových soustav. Závěrečné diskuse o tomto balíčku by se měly odehrát během francouzského nebo českého předsednictví.

Ve stínu klimaticko-energetického balíčku zůstávají ještě další aktuální legislativní předpisy, které se týkají energetické efektivity:

V prosinci 2007 předložila Komise návrh nařízení o emisích CO₂ z aut¹²: Emise CO₂ z osobních aut čítají asi 12 % celkových emisí v EU a v období 1990 – 2004 se zvýšily o 26 %. Pokroky v účinnosti využívání paliv jsou stále negovány rostoucí poptávkou, velikostí vozidel a nízkou obsazeností. Cílem návrhu nařízení je stanovení harmonizovaných pravidel pro omezení průměrných emisí CO₂ u nového vozového parku ve Společenství do roku 2012 na 130 g CO₂/km. V roce 1995 byl přitom stanoven nezávazný, ale přísnější cíl 120 g CO₂/km, který se nedaří naplňovat. Nařízení by mělo být schváleno během českého nebo švédského předsednictví.

⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0018:FIN:CS:PDF>

¹⁰ http://ec.europa.eu/energy/electricity/package_2007/index_en.htm

¹¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0530:FIN:CS:PDF>

¹² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0856:FIN:CS:PDF>

Akční plán pro energetickou účinnost z roku 2006¹³ se zakládá především na podpoře zavádění energeticky účinných produktů a technologií, stanovování minimálních energetických standardů a využívání měkkých dobrovolných nástrojů (zejména štítkování spotřebičů a budov). Francouzské, české a švédské předsednictví by mělo pokračovat v jeho implementaci zejména pomocí schvalování a revize následujících opatření:

Největší potenciál zvyšování účinnosti se nachází v oblasti bydlení (domácnosti) a v obchodních budovách terciárního sektoru, dále v oblasti průmyslu a dopravy. V rámci právních předpisů Společenství je již v platnosti několik směrnic a nařízení. Jedná se o směrnici o eko-designu energetických spotřebičů,¹⁴ směrnici o štítkování (a osm prováděcích směrnic), směrnici o energetické účinnosti u konečného uživatele a energetických službách a směrnici o energetické náročnosti budov.

Směrnici o energetické náročnosti budov (2002/91/ES)¹⁵ měly členské státy povinnost zavést do roku 2006 (ČR dostala výjimku a budovy se u nás začnou štítkovat od roku 2009). Komise by měla v průběhu roku 2008 nebo počátkem roku 2009 přijít s návrhem na revizi této směrnice. Podle Akčního plánu pro energetickou účinnost by Komise měla navrhnout rozšíření působnosti směrnice na velkou skupinu menších budov snížením současného limitu 1 000 m² pro nové a renovované stavby. Nevládní organizace prosazují limit 100 m². Komise by měla rovněž navrhnout požadavky na minimální energetickou náročnost nových a renovovaných budov (kWh/m²). Klíčové jsou také související stavební prvky, jako jsou např. okna. Standardy pro okna by podle návrhu Komise měla nově stanovovat revidovaná směrnice o Eko-designu elektrických spotřebičů. Na základě těchto a dalších povinných standardů by se nové budovy měly blížit úrovni pasivních domů. Zvyšování energetické účinnosti v budovách je klíčovým odvětvím energetické účinnosti. České ekologické organizace si v letošním roce nechaly zpracovat studii, která ukazuje, že zejména zlepšením izolací se dá v obytných a administrativních budovách ušetřit až 60 % energie.¹⁶

České předsednictví by proto mělo pracovat také na revizi směrnice o štítkování energetických spotřebičů (92/75/ES),¹⁷ vypracovat dodatečná prováděcí nařízení o označování

¹³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0545:FIN:CS:PDF>

¹⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:191:0029:0058:CS:PDF>

¹⁵ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:12:02:32002L0091:CS:PDF>

¹⁶ http://www.hnutiduha.cz/publikace/budovy_energie_shrnuti.pdf

¹⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:13:11:31992L0075:CS:PDF>

štítky a revidovat stávající štítky tak, aby stupeň označení A neslo jen 10 – 20 % spotřebičů. V rámci Směrnice o ekodesignu elektrických spotřebičů (2005/32/ES)¹⁸ bude české předsednictví vypracovávat také nové požadavky na eko-design pro další skupiny výrobků, které přímo energii nespotřebovávají, ale jejichž podoba má na spotřebu nepřímý, ale rozhodující vliv.

V rámci snah o snížení dopadů změn klimatu jsou důležitá také adaptační opatření. V červnu 2007 Komise zveřejnila Zelenou knihu týkající se adaptací na změnu klimatu, na kterou v roce 2008 naváže předložením *Bílé knihy o adaptacích*. Ta bude předmětem projednávání v Radě a Evropském parlamentu během francouzského a českého předsednictví. Problematika adaptačních opatření je rovněž zvažována k projednání na neformální Radě ministrů životního prostředí.

Očekávaná agenda v dalších oblastech (mimo téma změny klimatu)

V průběhu českého předsednictví bude projednáván návrh směrnice o průmyslových emisích, který reviduje směrnici 96/61/ES o IPPC (o prevenci a omezování znečištění) a slučuje řadu klíčových směrnic v oblasti průmyslových emisí. Jedním z hlavních úkolů revize má být snížení administrativní zátěže v souladu s principy „*better regulation*“ (v návaznosti na Lisabonskou strategii) a zahrnutí tematických strategií. Revidovaná směrnice IPPC by měla lépe korespondovat s dalšími evropskými předpisy, sjednotit postupy uplatňované v rámci povolování v EU, rozšířit působnost IPPC na další průmyslové činnosti a zahrnovat několik dalších samostatných směrnic,¹⁹ které často regulují zařízení, která jsou regulována současnou podobou směrnice o IPPC a jejich požadavky tak jsou zahrnuty do příslušných integrovaných povolení – vzniká tedy zdvojení legislativy.

¹⁸ http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/cs/oj/2005/l_191/l_19120050722cs00290058.pdf

¹⁹ Konkrétně se jedná o směrnici 1999/13/ES o omezování emisí těkavých organických sloučenin vznikajících při používání organických rozpouštědel při některých činnostech a v některých zařízeních, směrnici 2000/76/ES o spalování odpadů, směrnici 2001/80/ES o omezení emisí některých znečišťujících látek do ovzduší z velkých spalovacích zařízení, směrnici 78/176/EEC o odpadech z průmyslu oxidu titaničitého, směrnici 82/883/EEC o postupech dozoru a monitoringu životního prostředí v souvislosti s odpadem z průmyslu oxidu titaničitého, směrnici 92/112/EEC o postupech harmonizace programu pro redukci a eventuální eliminaci znečištění způsobeného odpady z průmyslu oxidu titaničitého.

Dalším důvodem pro revizi směrnice o IPPC jsou nedostatky v implementaci v členských státech. Dochází k nedostatečnému uplatňování nejlepších dostupných technik (BAT). U zařízení spadající pod IPPC se vychází ze složkové legislativy. Články směrnice o IPPC týkající se BAT jsou současně formulovány nejasně a umožňují se od BAT odchylovat. Není rovněž jasný statut referenčních dokumentů BAT (BREF). V rámci EU se tak vyskytují různé postupy stanovování emisních limitů u IPPC zařízení, kdy některé země chápou BREF jako spíše závazné a jiné jako pouze doporučující. V rámci EU dochází také k velkým rozdílům týkajících se přezkumu, kontroly a aktualizace vydaných povolení. Důsledky jsou analogické jako v předchozích bodech.

V návrhu se podstatně posiluje role BAT a požaduje se, aby emisní limity v integrovaných povoleních nepřekračovaly hodnoty uváděné v BREF. Návrh nově ukládá přezkum integrovaných povolení pokaždé, kdy je revidován odpovídající BREF. Lhůta na přezkum činí 4 roky od publikace revidovaného textu BREF. Návrh rovněž dále rozvíjí účast veřejnosti a povinnosti povolujících úřadů při zpřístupňování informací.

Za českého předsednictví se očekává první čtení v Evropském parlamentu a dosažení politické shody v Radě EU. Podle současné pozice ČR, resp. MŽP je potřeba posílit roli BAT a BREF, avšak není vhodné, aby emisní limity stanovené v dokumentech BREF byly závazné.

V rámci návrhu se bude také jednat o snížení prahové hodnoty zařízení na 20 MW. Podle ČR si tento krok vyžaduje další zkoumání. Nová směrnice o průmyslových emisích by měla vstoupit v platnost v roce 2011.

České předsednictví bude také jednat o revizi směrnice 2001/80/ES o národních emisních stropích, kterou má Komise předložit do konce roku 2008 a která by měla stanovit stropy pro rok 2020 pro NO_x, SO₂, těkavé organické látky (VOC), amoniak (NH₃) a nově i prachových částic frakce PM_{2,5}.

Během českého předsednictví by měla dále probíhat jednání k revizi některých odpadových směrnic. Jedná se o revizi směrnice 2002/95/ES omezení užívání některých nebezpečných látek v elektrických a elektronických zařízeních (tzv. RoHS směrnice) a revizi směrnice 2002/96/ES o odpadech z elektrických a elektronických zařízení (tzv. WEEE směrnice). Revidována by měla být také směrnice regulující nakládání s čistírenskými kaly.

Projednávan by měl být také návrh nového nařízení, kterým se nahradí dosavadní Nařízení (ES) č. 2037/2000 o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu. Revidovaná verze tohoto předpisu má doznat zjednodušení celé koncepce, odstranění již neaktuálních ustanovení a zpřesnění definic.

V červenci 2008 zveřejnila Komise se zpožděním *Akční plán pro udržitelnou výrobu a spotřebu a udržitelnou průmyslovou politiku*. Tato oblast je vnímána jako jedna z hlavních sektorových priorit ČR. (Více níže v kapitole o sektorových prioritách.)

V oblasti ochrany biodiverzity se ČR podle sektorových priorit bude snažit pokročit v projednávání návrhu směrnice o ochraně půdy, která byla navržena v září 2006, ale následně bylo zablokováno dosažení politické shody k návrhu ze strany některých členských států na Radě ministrů v prosinci 2007. České předsednictví se dále bude věnovat projednávání *Zelené knihy o invazních druzích a Akčního plánu k biodiverzitě*.

Očekávaná agenda na mezinárodní scéně:

Jakožto reprezentant EU ve vztahu k třetím státům i světovému společenství bude české předsednictví za EU koordinovat a připravovat řadu významných mezinárodních zasedání a bude formulovat pozici EU v oblasti životního prostředí také na mezinárodní scéně.

Zejména půjde o 17. zasedání Komise OSN pro udržitelný rozvoj, 25. zasedání Řídící rady Programu OSN pro životní prostředí (UNEP)/10. Globálního fóra ministrů životního prostředí, zasedání Pomocného orgánu pro provádění Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu. Kromě těchto aktivit bude ČR EU zastupovat v rámci 5. Světového vodního fóra, stejně tak jako 4. konference smluvních stran Stockholmské úmluvy o persistentních organických polutantech a 2. zasedání Mezinárodní konference o nakládání s chemickými látkami (ICCM2 – SAICM) a zasedání smluvních stran Protokolu o registrech úniků a přenosů znečišťujících látek.

Sektorové priority českého předsednictví pro životní prostředí a koherence politik

Ondřej Rut

Velkou otázkou a výzvou pro proces formulace priorit pro české předsednictví je vzájemná koherence mezi jednotlivými prioritami a mezi prioritami a dalšími strategickými dokumenty na úrovni EU i ČR. Na úrovni EU se jedná zejména o Strategii udržitelného rozvoje a Lisabonskou strategii. Strategie udržitelného rozvoje bude v druhé polovině roku 2009 podléhat další revizi. Komise předloží v červnu 2009 zprávu o pokroku v naplňování Strategie udržitelného rozvoje. Na Radě EU bude, aby k této zprávě zaujala stanovisko a stanovila nová prioritní opatření, na které se má Unie soustředit při naplňování SUR (očekává se na prosincovém Summitu Evropské rady). Na úrovni EU by také měly být započaty práce na zhodnocení naplňování 6. Akčního plánu pro životní prostředí pro roky 2001 – 2010 (vyhodnocení stavu životního prostředí a dopadu zavedení tematických strategií) a zahájení přípravy 7. Akčního plánu pro roky 2011 – 2020 (či jiné období).

Na národní úrovni jde zejména o koherenci s českou Strategií udržitelného rozvoje, s připravovanou Politikou ochrany klimatu. (Ta by například mohla navrhnout povinné zvýšení účinnosti českých elektráren.) Velká míra obecnosti vládních priorit pro předsednictví nezakládá přílišné nebezpečí rozporu s prioritami sektorovými. Obecnost a nezacílenost je však současně velkým nedostatkem vládních priorit. Ty by měly stanovovat společnou pozitivní vizi, nyní se však vyznačují spíše popisností a opatrností.

Níže jsou podrobněji diskutovány priority českého předsednictví v oblasti životního prostředí. Ministerstvo životního prostředí identifikovalo pro české předsednictví čtyři klíčové prioritní oblasti. Jedná se o ochranu klimatu, ochranu ovzduší, udržitelnou výrobu a spotřebu a ochranu biodiverzity.

Ochrana klimatu a energetika

Politika ochrany klimatu a energetická politika jsou spjité nádoby. Jedná se zde o jedinou sektorovou prioritu životního prostředí, která je zároveň vnímána jako hlavní zastřešující priorita českého předsednictví i trojice předsednictví FR, CZ, SWE. Osmnáctiměsíční program jasně deklaruje potřebu integrovaného přístupu k řešení těchto politik. Jasně se také přihlašuje k Akčnímu plánu pro energetickou účinnost z podzimu 2006. V oficiálních vládních prioritách ČR je tato vazba slabší.

Energetika a ochrana klimatu jako sektorová priorita z oblasti životního prostředí má přitom významné přesahy i do ostatních politik. Bezpečnost dodávek je navázána na zahraničně-bezpečnostní politiku, zejména vztahy s Ruskem; ochrana klimatu má významné přesahy do rozvojové (odstraňování chudoby) a mezinárodně obchodní politiky; budoucí podoba a struktura energetiky bude významným faktorem konkurenceschopnosti evropské ekonomiky. Ochrana klimatu a energetika je sektorová priorita, jejíž řešení si vyžaduje koordinaci v rámci ostatních sektorových politik. Právě na tomto tématu se proto viditelně ukazuje nekoherence priorit a politik Vlády ČR.

Osmnáctiměsíční program představuje jakýsi kompromis či průsečík mezi zájmy, přístupy a prioritami Francie, ČR a Švédska, které jsou k politice ochrany klimatu i energetiky značně odlišné. Přesto je společný program pro trojici předsednictví oproti oficiálním prioritám v oblasti klimatu a energetiky progresivní a přesvědčivý. V Českém dokumentu jsou patrné stopy váhavosti a skepse k potřebě urychleně řešit problémy změn klimatu. Vládní priority nevnímají boj proti změnám klimatu za prioritní cíl, chápou ho pouze jako kontext prioritního cíle rozvoje konkurenceschopnosti energetiky, zajištění bezpečnosti dodávek a potřeby uspokojit zvyšující se poptávku. Osmnáctiměsíční program a vládní priority ČR tak v oblasti změny klimatu vykazují známky nekoherence. Unijní rétorice je vlastní dikce typu „cíl, priorita, příležitost, nutnost“, rétorika českých priorit se v oblasti změn klimatu nese naopak v duchu slov „brzda, střet“. Klimatické změny jsou přitom v kontextu otázek energetiky upozaděny a jejich pravděpodobnost relativizována. V tomto je však důležité zhodnotit až posun, ke kterému dojde ve formulaci nové verze vládních priorit.

Energetická politika EU z roku 2007 sleduje tři prioritní cíle: zajištění bezpečnosti dodávek energie, zajištění konkurenceschopnosti evropské ekonomiky a za třetí zajištění

environmentální udržitelnosti a boj proti změně klimatu. Osmnáctiměsíční program jasně deklaruje, že nástroji, které jsou vnitřně nerozporné a přispívají ke všem třem cílům, jsou obnovitelné zdroje a energetická efektivita. Jde zde v první řadě o hledání pozitivních (win-win) řešení. Z pohledu Bruselu jsou energetické úspory a obnovitelné zdroje prioritní oblastí, na které se shodnou všichni sociální partneři. Pohled ČR je v tomto značně ovlivněn zpolitizovanou diskusí o budoucím energetickém mixu ČR. Vidíme to například i na mediálním zobrazení prozatímních závěrů Pačesovy komise.

Energetická efektivita má také významnou vazbu na otázku energetické bezpečnosti. Ta je často vnímána v úzkém pojetí jakožto bezpečnost dodávek energie či diverzifikace zdrojů a zajištění fungování přenosových soustav. EU tak chce k energetické bezpečnosti přispět zejména dotvořením vnitřního trhu s energií (elektřinou a plynem). Faktor energetické efektivity se v souvislosti s energetickou bezpečností příliš nezmiňuje, a to dokonce ani na úrovni EU. Snížení či alespoň udržení spotřeby na konstantní úrovni přitom k bezpečnosti významně přispívá. Česká debata o energetické bezpečnosti se také zdráhá hovořit o decentralizaci zdrojů a budování lokální či regionální energetické soběstačnosti. Směřování k energetické soběstačnosti a regionalizaci energetiky může být jednostranně interpretováno jako narušování konkurenceschopnosti a volného trhu s energiemi.

Jednoznačnou prioritou pro všechna tři předsednictví je přijetí klimaticko-energetického balíčku legislativních opatření, pomocí kterých má Unie dosáhnout cílů stanovených na Jarním summitu evropské Rady v roce 2007. Francie, ČR a Švédsko se v rámci osmnáctiměsíčního programu shodly, že provedou všechny nezbytné kroky k tomu, aby dohoda o tomto balíčku byla hotova do konce roku 2008 a samotný balíček byl přijat počátkem roku 2009. Včasné přijetí balíčku je vnímáno jako předpoklad dosažení dostatečně ambiciózní dohody v rámci UNFCCC v prosinci 2009 v Kodani o režimu, který po roce 2012 nahradí Kjótský protokol a zajistí, aby globální teplota nestoupala o více než 2°C.

Otázky energetiky jsou v gesci Ministerstva průmyslu a obchodu, Ministerstvo životního prostředí zde figuruje jako spolugestor. Vzhledem k provázanosti témat energetiky a klimatu však mezi těmito dvěma ministerstvy dochází k intenzivní komunikaci a sladování pozic.

Slovo MŽP má však v energetice jen omezenou váhu a zpravidla se z jeho strany podaří jen omezeně korigovat pozice Vlády ČR k legislativním návrhům v oblasti energetiky – tedy i v případě opatření navrhovaných v rámci klimaticko-energetického balíčku.

V sektorovém pohledu MŽP je akcentována velmi silně globální perspektiva potřeby řešení. Přijetí klimaticko-energetického balíčku je vnímáno primárně jako základní předpoklad pro úspěšnou dohodu v rámci UNFCCC o post-Kjótském režimu. Přestože jsou evropské závazky pro snižování emisí z globálního hlediska marginální, je zde projevována silná vůle k tomu, aby se tyto závazky staly příkladem pro mezinárodní vyjednávání. Fungující systém omezování emisí, rozdělení závazků mezi členské státy a fungující systém obchodování s emisemi je podmínkou zachování vůdčí pozice Unie na UNFCCC a má se stát předobrazem pro vytvoření globálního nástroje pro obchod s uhlíkem a rozdělování závazků mezi rozvinuté a rozvojové státy. V kontrastu s tím je přijetí klimaticko-energetického balíčku ve vládních dokumentech pojmáno spíše jako znouzecnost. Česká vláda se zdráhá vzít cíl přijetí ambiciózního balíčku na sebe a vnáší do evropské debaty o krocích proti změnám klimatu pochybnosti. Vládní dokumenty také velice silně zdůrazňují, že snahy o snižování emisí skleníkových plynů znamenají ve svém základě ohrožení konkurenceschopnosti české a evropské ekonomiky.

Zajímavou souvislostí bude koherence vládních a sektorových priorit s dalším koncepčním dokumentem, který Ministerstvo životního prostředí připravuje. Jde o *Politiku ochrany klimatu* (POK), kterou by měl ministr Bursík v září 2008 předložit ke schválení Vládě. Jedná se o strategický dokument, který má navrhnout českou politiku a perspektivu snižování emisí CO₂ v dlouhodobé perspektivě. Ve stejném období by měly být zveřejněny i závěry tzv. Pačesovy komise pro posouzení dlouhodobých energetických potřeb ČR. Dá se očekávat, že o závěrech a případných rozporech těchto dvou dokumentů se bude diskutovat na podzim před začátkem českého předsednictví na nejvyšší politické úrovni.

Z hlediska ochrany klimatu a energetické politiky je v prioritách ČR pro předsednictví výrazně zanedbáno téma energetické efektivity. To bohužel uniká pozornosti oficiálních dokumentů. Sektorové priority (pod gescí MPO) se omezují pouze na konstatování, že předsednictví bude pracovat na příslušných směrnících. Hrozí tak nebezpečí, že potenciál zvyšování energetické efektivity nebude plně využit, a to nejen v České republice. Debaty o evropských opatřeních pro zvyšování energetické efektivity mohou být v průběhu českého

předsednictví negativně ovlivněny domácí také politickou (zpolitizovanou) debatou o budoucím národním energetickém mixu, která bude ještě s větší intenzitou spuštěna s publikací závěrů Pačesovy komise na podzim 2008 a s očekávaným zveřejněním nové Politiky ochrany klimatu.

Ochrana lidského zdraví a životního prostředí

Tato priorita zahrnuje zejména práci na směrnici o průmyslovém znečištění a revizi směrnice o národních emisních stropích. Uvedené směrnice jsou v gesci Ministerstva životního prostředí, které má při formování vládních pozic rozhodující slovo. Politiky průmyslových emisí také nemají tak významné přesahy do dalších politik, jako je tomu v případě ochrany klimatu. Na politické úrovni tak neprobíhá kontroverznější diskuse.

Vládní i sektorové dokumenty se tak omezují na prostý popis agendy a nevyskytují se zde významné rozpory.

Udržitelná spotřeba a výroba

Komise zveřejnila 16. července 2008 dlouho očekávaný balíček návrhů opatření pro udržitelnou výrobu a spotřebu a udržitelnou průmyslovou politiku (Akční plán).²⁰ Opatření v oblasti udržitelné výroby a spotřeby dominují dobrovolné nástroje, jejichž cílem je především ovlivnit spotřební chování občanů EU a umožnit možnost alternativy v podobě šetrnějších výrobků a služeb. Ústřední součástí balíčku je navržená úprava a rozšíření ekologického značení, balíček se zabývá také investicemi ve veřejném sektoru (tzv. Green Public Procurement). Dobrovolný charakter nástrojů je přitom velkou slabinou navrhovaných opatření, přenáší totiž odpovědnost na jednotlivce. Podle vyjádření ekologických organizací balíček postrádá vizi a neukazuje koncepční cestu či plán ke snižování dopadů výroby a spotřeby na životní prostředí, tak jako tomu je například u opatření v rámci klimatického balíčku. Opatření se také soustředí zejména na energetickou náročnost výrobků a služeb a zanedbávají náročnost materiálovou.

²⁰ http://ec.europa.eu/environment/eussd/pdf/com_2008_397.pdf

Další návrhy v rámci balíčku: http://ec.europa.eu/environment/eussd/escp_en.htm

Balíček dále doporučuje přijetí společných praktik zeleného nakupování ve veřejném sektoru (GPP) a rozšiřuje dobrovolný systém evropského ekoznačení (Evropská květina) na větší soubor produktů a služeb. EU by měla dále vyvíjet společné nástroje k monitorování a porovnávání materiálové efektivity pro podporu eko-inovaci. Mělo by dojít také k revizi EMAS – dobrovolného nástroje pro ekologický audit a management firem s cílem zapojit do EMAS více malých a středních podniků.

Udržitelná výroba a spotřeba je Ministerstvem životního prostředí vnímána silně jako jedna z hlavních priorit. Je otázkou do jaké míry je to dané skutečnou naléhavostí tématu a do jaké míry faktem, že MŽP nemá mezi ostatními ministerstvy významného oponenta. Dobrovolné nástroje ochrany životního prostředí jsou také méně kontroverzní než nástroje tvrdé. Jsou založeny především na značení produktů a služeb a na osvětových kampaních mezi veřejností, jejich politická prosaditelnost proto není tak komplikovaná. MŽP se chce v rámci předsednictví soustředit zejména na spotřebu domácností.

Ochrana biodiverzity

EU si stanovila strategický cíl, zastavit úbytek biologické rozmanitosti do roku 2010. Hlavní nástrojem k dosažení tohoto cíle mělo být zavedení evropského systému chráněných území Natura 2000. I přes úspěšnou implementaci tohoto systému se však cíl Unie velmi pravděpodobně nedaří naplnit. Velkou zkouškou unijní politiky bude v tomto důraznější zahrnutí ohledů na biodiverzitu a péči o krajinu do reformované Společné zemědělské politiky.

Ministerstvo životního prostředí do sektorových priorit prosadilo obnovení projednávání o návrhu směrnice o ochraně půdy, která byla navržena v září 2006, ale v prosinci 2007 ji Rada ministrů zablokovala. Česká republika bude chtít dosáhnout politické shody v Radě. České předsednictví se dále bude věnovat projednávání *Zelené knihy o invazních druzích a Akčního plánu k biodiverzitě*.

V rámci předsednictví bude v Praze v květnu 2009 ve spolupráci s Komisí uskutečněna také konference o divočině, která by měla odstartovat projekt Wilderness na podporu diskuse nad větší a důslednější ochranou primárních, přírodních a přírodě blízkých oblastí.

Podrobnější diskuse koherence výše uvedených sektorových priorit v oblasti živostního prostředí s českými prioritami v oblasti zemědělství uzavírá následující kapitolu.

Analýza navrhovaných priorit v oblasti zemědělství z hlediska jejich souladu se specifickými prioritami CZ PRES v oblasti životního prostředí

Jiří Guth

Reforma společné zemědělské politiky

Jedním ze stěžejních témat českého předsednictví bude komplexní revize rozpočtu zaměřená na všechny aspekty výdajů EU, a tedy včetně výdajů určených pro Společnou zemědělskou politiku (SZP). Základním cílem plánované revize rozpočtu je postupná racionalizace vynakládání finančních prostředků EU. V oblasti SZP bude ČR klást důraz na hlavní smysl revize, kterým musí být postupné snižování podílu SZP na výdajové straně rozpočtu a dále pak přesun finančních prostředků z I. do II. pilíře, tedy ve prospěch rozvoje venkova. Tyto klíčové záměry bude nutné prosadit na pozadí debaty o formulaci nových cílů a hodnot, které zemědělství občanům EU přináší.²¹

Komentář:

1) Obecně – formulace jsou poněkud lapidární a neurčité. To odpovídá skutečnosti, že ČR nemá komplexní a „silnou“ představu o podobě reformy SZP. Podle „Pozice ČR při jednáních o reformě Společné zemědělské politiky“, kterou zpracovalo MZe a kterou vzal na vědomí vládní Výbor pro EU 14. 11. 2007, je obecná pozice ČR –na škále liberální, pragmatická nebo protekcionistická -pragmatická s liberálními rysy. Pozice ČR (podrobnosti v citovaném dokumentu a předkládací zprávě) je určována především zájmy agrárního sektoru a v menší míře místních samospráv. Environmentální aspekt podle dostupných informací nehraje nijak významnou roli. Tím se neliší od situace na evropské úrovni, kde např. memorandum Komise MEMO/08/422 z 20. června 2008 se vzácnou upřímností uvádí, že „Our overall aim is to do

²¹ Sektorové priority CZ PRES v Radě EU v 1. pololetí r. 2009, Útvar místopředsedy vlády pro evropské záležitosti

everything we can to strengthen the position of European farmers and food companies.“
„Snižování podílu SZP na výdajové straně rozpočtu“ jako takové nemá přímé environmentální efekty. Pojmu „racionalizace“ je třeba rozumět v kontextu pozice ČR nejspíše jako snížení výdajů na ekonomicky a politicky nejhůře zdůvodnitelné účely.

2) O vztahu SZP a ochrany biologické rozmanitosti (biodiverzity) – Čtvrté hodnocení životního prostředí v Evropě (EEA 2007) konstatuje, že zemědělství je jedním z hlavních tlaků na biodiverzitu a upřesňuje: „The general biodiversity trend on agricultural land is negative despite agricultural policies being increasingly geared towards biodiversity conservation.“

V ČR souhrn vládní Zprávy o životním prostředí České republiky v roce 2006 (CENIA, 2007) uvádí, že „zemědělství nadále představuje významný zdroj cizorodých chemických látek vstupujících do půdy a vody. Spotřeba průmyslových hnojiv, pesticidních a biocidních přípravků na ochranu rostlin mírně stoupá.“

3) Cíle, hodnoty a veřejný zájem – „Debata o formulaci nových cílů a hodnot, které zemědělství občanům EU přináší“ skutečně probíhá. Je ale signifikantní, že pod vlivem zemědělské lobby je předmět definován právě takto, tj. jako hledání nových důvodů, proč zemědělce podporovat. Přitom pro různé environmentální a sociální cíle je zemědělství jen jedním z možných způsobů, jak jich dosahovat, a to nezdědka velmi nákladným a riskantním.

Evropské environmentální nevládní organizace (NGOs) hlásají zvučnou zásadu „public money for public benefits“. Na úrovni EU i v ČR jsou ale problémy s postupy a metodami, jak zjistit a formulovat obecný prospěch (nepřesně též „veřejný zájem“) jednak demokraticky, jednak kvalifikovaně. Koncept „zeleného kontraktu“, v letech 2004-2006 propagovaný stínovým ministrem zemědělství Jiřím Papežem z ODS, nebyl propracován ani integrován do existujících strategických, rozpočtových a územněplánovacích nástrojů. Orgány státní ochrany přírody se přednostně soustředí na plány péče o zvláště chráněná území, zčásti a nesoustavně se věnují územním systémům ekologické stability a ochrana tzv. volné krajiny je na samém okraji jejich zájmu resp. odborné činnosti. Průběh dalších veřejných zájmů (rozvoj venkova, welfare hospodářských zvířat, potravinová bezpečnost, mezinárodní rozvojová pomoc) do cílů zemědělské politiky je přinejmenším stejně složitý a dosud nedostatečný.

4) Přesun finančních prostředků z I. do II. pilíře. Nedávno ještě silný odpor české agrární lobby proti jakémukoliv přesunu finančních prostředků z I. do II. pilíře v posledních letech a měsících rychle slábne. Interpretovat takový přesun obecně jako „ve prospěch rozvoje venkova“ je ovšem velmi zjednodušující a sporné. Naprostá většina prostředků ve II. pilíři je totiž určena výhradně zemědělcům a na její využití a skutečný efekt pro venkov jako takový nemá místní samospráva natož veřejnost prakticky žádný vliv. V Programu rozvoje venkova ČR na období 2007-2013 (PRV) jsou to tzv. osy I. a II., které zahrnují přes 75 % všech rozdělovaných veřejných podpor v rámci PRV. V současné době se v rámci tzv. kontroly stavu projednává návrh Evropské komise –sdělení COM(2008) 306 final z 20. května 2008- na postupné zvýšení podílu II. pilíře SZP až na cca 24 % v r. 2013. Těmto významným jednáním, jejich předpokládanému vývoji, případnému zpoždění a možným výsledkům je v textu věnována minimální pozornost (jen v následujícím oddílu).

Budoucí podoba přímých plateb

V EU se aktivně diskutuje o budoucnosti přímých plateb a celého prvního pilíře SZP po roce 2013. ČR kvituje s povděkem možnost prodloužení aplikace systému jednotných plateb na plochu (SAPS) pro nové členské státy až do konce roku 2013 deklarovanou v rámci prezentace sdělení Komise k funkčnosti SZP (Health Check). Za předpokladu vyřešení otázky specifického přístupu k citlivým sektorům je ČR připravena podpořit po roce 2013 model obdobný SAPS jakožto jednu z možných variant dalšího směřování přímých plateb v rámci celé EU. Souběžně s otázkou budoucnosti přímých plateb je vedena diskuse o degresivitě přímých plateb, ČR je proti stanovení horní hranice plateb a staví se proti opatřením a omezením, která mají za následek znevýhodňování některých typů subjektů na základě uměle vytvořených hledisek.²²

Komentář:

1) Přímé platby a životní prostředí – Systém SAPS má ambivalentní, sporné dopady v oblasti environmentální (tlak na zornění, proti sukcesnímu zarůstání dřevinami), ekonomické i sociální. Ve své době představoval mírný pokrok, byl projevem tzv. decouplingu, tj. odvázní subvencí od objemu produkce. Jedním ze základních směrů reformy SZP je ale „recoupling“,

²² Sektorové priority CZ PRES v Radě EU v 1. pololetí r. 2009, Útvar místopředsedy vlády pro evropské záležitosti

tedy navázání subvencí na dobře definované a měřitelné environmentální cíle zejména stran biologické rozmanitosti a čistoty a objemu vod, v menší míře i kvality půdy. Jinými slovy, systém SAPS (platba na plochu) ani systém SPS (platba na farmu, odvozená od subvencí vyplacených v určitém referenčním období), v současném rámci nezajišťují (přímo a účinně) žádoucí veřejný prospěch za veřejné peníze. Také nezajišťují, ale ani nevylučují, péči o biologickou rozmanitost v tzv. volné krajině. Systém SPS relativně lépe umožňuje ji vykonávat. Rozhodující je ale i) nastavení podmínek dobrého zemědělského a ekologického stavu a ii) vymáhání cross-compliance (křížové shody). Podmínky dobrého zemědělského a ekologického stavu jsou v současné době v ČR na úrovni evropského minima a funkci uvedenou ve svém názvu plní zcela nedostatečně. Praktické uplatnění křížové shody (připomeňme, že to je jen mechanismus na vymáhání toho, aby se dodržovaly zákonné požadavky, nikoliv nějaká dodatečná opatření pro ochranu biodiverzity) je v různých členských státech EU různé. V ČR zatím ministr zemědělství především zdůrazňuje její formální nezbytnost a minimální organizační nároky, nikoliv očekávaný užitek pro ochranu půdy, biologické rozmanitosti, vody, atd. Jistou nadějí poskytuje postoj Jiřího Urbana, nového náměstka řídicího úsek životního prostředí, výzkumu a vzdělávání, resp. cíle jeho působení na MZe, jak je sám deklaruje (v rozhovorech pro týdeník Zemědělec nebo pro časopis Veronica č. 4/2008).

2) Degresivita plateb má -jen nepřímé, ale přeci- kladné důsledky zejména sociální, ale v menší míře i environmentální, např. pro krajinný ráz, protierozní ochranu a kvalitu půdy (menší pravděpodobností nadměrného hutnění při používání těžkých mechanismů). Mimochodem, podle dostupných informací (již citované legislativní návrhy Komise COM(2008) 306 final) se nemá rozlišovat podle typů subjektů, ale podle velikosti podniku, určené výší ročních subvencí.

Rozvoj venkova a vymezení LFA (méně příznivé oblasti)

V rámci rozvoje venkova bude ČR usilovat o vyvážený rozvoj s cílem podpory zaměstnanosti a podnikání se zaměřením na podporu života mladých lidí na venkově, rozvoj vzdělávání, výzkumu a diverzifikaci do nezemědělských činností, obecně zkvalitnění života na venkově. Jedním ze strategických cílů rozvoje venkova bude rovněž vybudování technické infrastruktury pro využití obnovitelných zdrojů energie.

V průběhu předsednictví se ČR prioritně zaměří na otázku nového vymezení tzv. ostatních LFA. Tuto problematiku vnímá ČR velmi citlivě, především pak ve vztahu ke kritériím navrženým Komisí, které mají zajistit sjednocení využívaných ukazatelů na základě přírodního znevýhodnění. ČR je přesvědčena, že kritéria navržená Komisí bude obtížné aplikovat ve stejné podobě ve všech členských státech a členským státům by tedy měla být zaručena určitá flexibilita v rámci limitů navržených kritérií zohledňující národní specifika. Je v zájmu členských států EU aby byla navržena a schválena taková řešení, která budou obecně přijatelná a nepovedou k dramatickým změnám v rozloze LFA. ²³

Komentář:

1) Zkvalitnění života na venkově je přímo a nepochybně sociálně přínosné. Z hlediska ochrany životního prostředí jen nepřímo a ne vždy výrazně nebo jednoznačně.

2) Biopaliva a obnovitelné zdroje energie (OZE) jsou poněkud opatrnicky odsunuté stranou. Jde o flagrantní neprovázanost s politikou ochrany klimatu. Technická infrastruktura pro využití OZE je velmi marginální problém a v některých částech EU ani to ne. Produkce a využívání biomasy pro získávání tepla a elektrické energie jsou v EU velmi nerovnoměrné a už jenom proliferace přístupu, organizace a technologií z nejpokročilejších členských států k ostatním by mohla k dosažení evropských cílů v ochraně klimatu účinně přispět. Chybí i jen náznak (sebe)kritiky ve věci dosavadního přístupu k biopalivům a podpory jejich využívání. Trend liberalizace omezuje možnosti racionálního plánovitého rozvoje pěstování energetických plodin v EU.

3) Ekologické zemědělství - chybí důraz na podporu a rozšiřování ekologického zemědělství. Základní směřování tzv. zdravotní prohlídky SZP i některé diskutované charakteristiky další reformy SZP mohou být pro rozvoj ekologického zemědělství příznivé. V závěrech prvního Evropského organického kongresu (prosinec 2007) i ve stanoviscích evropské skupiny svazu IFOAM se opakovaně zdůrazňuje, že ekologické zemědělství představuje nejefektivnější nástroj k současnému dosahování produkčních, environmentálních i sociálních cílů.

4) Ostatní LFA – Flexibilita při vymezování tzv. ostatních LFA je žádoucí a jako podmínka plnění environmentálních cílů příznivá. Efekt institutu LFA jako takového je sice v některých

²³ Sektorové priority CZ PRES v Radě EU v 1. pololetí r. 2009, Útvar místopředsedy vlády pro evropské záležitosti

regionech příznivý pro ekonomiku zemědělců, ale jeho environmentální přínos je velmi sporný. V rámci tzv. recouplingu lze považovat za systémové řešení spíše posílení agroenvironmentálních opatření (viz i následující komentář). Popis pozice ČR nekoresponduje systémově s projednáváním všech čtyř možných variant vymezení LFA, jak je navrhla Evropská komise: i) Ponechat současný stav s výjimkou socioekonomických kritérií, ii) Společná kritéria pro celou EU popisující přírodní handicapy, iii) Kritéria způsobilosti – jednak společná, jednak národní nebo regionální, iv) Vysoká přírodní hodnota – podpora ekologicky šetrných faremních systémů definovaných na základě společných kritérií.

5) Reforma agroenvironmentálních opatření (AEO) – text zcela pomíjí možnost radikálnějších reforem AEO. Příkladem je výrazné navýšení jejich podílu v rámci II. pilíře SZP a důsledné institucionální zapojování orgánů ochrany přírody na úrovni EU i v jednotlivých členských státech do stanovování cílů i do kontroly implementace AEO. Jen taková opatření by přitom zajistila, že přesun prostředků z I. do II. pilíře SZP (viz oddíl Reforma společné zemědělské politiky) zapůsobí skutečně ve prospěch environmentálních cílů, jak je deklarováno.

Politika kvality zemědělských produktů a potravin

ČR bude usilovat o rozvinutí debaty o revizi politiky kvality EU, která zajistí kvalitním zemědělským a potravinářským výrobkům, zejm. s registrovanými názvy zeměpisných označení (CHZO) nebo označení původu (CHOP), dlouhodobou perspektivu. Bude podporovat diskusi ohledně jejich propagace jak na vnitřním trhu EU, tak posílení jejich pozice vůči třetím zemím. S cílem posilování konkurenceschopnosti evropské produkce a s ohledem na skutečnost, že ČR se dlouhodobě věnuje ochraně kvalitních výrobků a podala po přistoupení největší počet přihlášek názvů zeměpisných označení a označení původu z nových, je v zájmu ČR tuto politiku dále rozvíjet a aktivně se podílet na jejím dalším vývoji. ČR bude zejména podporovat snahy vedoucí ke zjednodušení, napřimění a zkrácení neúměrně dlouhých lhůt posuzovacích procedur. Dalšími tématy, do jejichž obsahu ČR hodlá vnést své podněty jsou: rozsah ochrany zeměpisných označení a označení původu, status zaručených tradičních specialit (ZTS), registrační procedura, změny v definicích CHOP a CHZO, propagace, zřízení agentury, spektrum chráněných produktů, logo Společenství. Komise aktuálně pracuje na přípravách zelené knihy, která by měla zahrnovat diskusi o revizi této

politiky. Tato zelená kniha by se kromě CHOP, CHZO a ZTS mohla dotknout i otázek certifikace kvality potravin či značení země původu. Komise počítá s jejím představením během francouzského předsednictví. ČR k problematice uspořádá konferenci na vysoké úrovni a bude rozvíjet diskusi na úrovni Rady.²⁴

Komentář:

Naznačená pozice je silně protekcionistická, a tedy zřetelně jiná než pozice ČR k SZP jako takové. Existují možnosti, jak politiku kvality zemědělských produktů a potravin orientovat i na sociální (rozvoj venkova a místních ekonomik) a environmentální cíle, ale ty nejsou zdaleka plně využívány v EU ani v ČR.

Veterinární oblast

*Hlavní prioritou ČR ve veterinární oblasti bude sledování a vyhodnocování rizika nárůstu rezistence mikrobiálních kmenů v důsledku používání antimikrobiálních látek ve veterinární medicíně a další postup při hodnocení zkušeností s předpisy tzv. hygienického balíčku.*²⁵

Komentář:

Kromě tak dílčího konkrétního cíle by bylo vhodné zmínit i důraz na pružnou aplikaci veterinárních předpisů v podmínkách maloprodukce. V některých členských státech EU to problém není (Rakousko), ale v ČR ano, už dlouhodobě. Prosazení odpovídajících požadavků na přímý prodej tzv. „ze dvora“ pro malokapacitní producenty je ostatně i jedním z cílů Antibyokratické komise ministerstva zemědělství ČR.

Fytosanitární problematika

Součástí priorit českého předsednictví bude uzavření jednání o návrhu nařízení o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh v návaznosti na jednání v Evropském parlamentu a Radě EU během předsednictví Francie v Radě EU. Návrh nařízení stanoví pravidla pro povolování přípravků na ochranu rostlin a jejich uvádění na trh s cílem dosažení vyšší harmonizace v oblasti nakládání s přípravky na ochranu rostlin v rámci evropského společenství a vyššího

²⁴ Sektorové priority CZ PRES v Radě EU v 1. pololetí r. 2009, Útvar místopředsedy vlády pro evropské záležitosti

²⁵ Tamtéž

*stupně ochrany spotřebitelů a životního prostředí. ČR bude také pokračovat v projednávání revize politiky zdraví rostlin, pokud toto téma Francie zahájí/pokud tuto oblast Francie začne projednávat. ČR by především měla v této oblasti zájem o změnu v systému rostlinolékařských pasů, který v současné době není dostatečně pružný a neodpovídá současným potřebám, a dále o ustanovení systému úředních laboratoří v rámci EU pro fytoosanitární účely.*²⁶

Komentář:

1) Pesticidy: K návrhu nařízení o pesticidech byla na jednání Rady 23. 6. 2008 v Lucemburku dosažena politická dohoda, která zachovala harmonizaci podle návrhu Komise, ale snížila stupeň ochrany spotřebitelů a životního prostředí. Kompromis z Lucemburku zahrnuje například možnost dočasně povolit užívání jinak zakázaných přípravků, pokud by existoval jasný důkaz, že bez nich hrozí „krize“ v pěstování určitých plodin. ČR výslovně podpořila a posléze uvítala červnovou dohodu. Při dalších jednáních by neměla ustupovat očekávaným tlakům ze strany agrochemické lobby. Lze očekávat, že se bude hodit využít zkušeností z projednávání REACH.

2) Politika zdraví rostlin – Případná revize politiky zdraví rostlin by neměla nějak významně zasáhnout do zájmů a cílů ochrany životního prostředí. Ustanovení systému úředních laboratoří v rámci EU pro fytoosanitární účely lze předběžně hodnotit kladně. Případné mírné administrativní zpružnění systému rostlinolékařských pasů lze hodnotit neutrálně, zejména pokud nedostatky identifikované ve zprávě Komise o misi vykonané v ČR v říjnu 2005 za účelem vyhodnocení uplatňování systému rostlinolékařských pasů již byly odstraněny a pokud by navrhované změny neusnadnily jejich obnovení případně vznik jiných nedostatků.

Hodnocení souladu se specifickými prioritami v oblasti životního prostředí

Ad Ochrana klimatu

Ve specifických zemědělských prioritách chybí jakákoliv zmínka o přípravě adaptačních opatření na změnu klimatu, ač resort zemědělství patří mezi jejich hlavní nositele, chybí cokoli o snižování emisí skleníkových plynů; to se týká jednak emisí CO₂ ze spalování fosilních paliv (připomeňme z tohoto hlediska perverzní daňovou úlevu na tzv. zelenou naftu

²⁶ Sektorové priority CZ PRES v Radě EU v 1. pololetí r. 2009, Útvar místopředsedy vlády pro evropské záležitosti

v ČR), jednak metanu z živočišné výroby (jak přímo z útrob dobytka, tak nepřímo z pastvin), specifické zemědělské priority neříkají vůbec nic o významu, možnostech a rizicích pěstování a využívání biopaliv (tekutých, pro využití v dopravě, označovaných také jako „agropaliva“) a skoro nic o biomase pro energetické využití.

Ad Ochrana lidského zdraví a životního prostředí

Nemá smysl hodnotit soulad, neboť tento oddíl se netýká zemědělství, nýbrž převážně tzv. technické ochrany životního prostředí a dále mezinárodních aktivit na poli tzv. environmentální diplomacie.

Ad Udržitelná spotřeba a výroba

Chybí jakákoliv zmínka o podpoře místních ekonomik; odpor proti degresivitě přímých plateb naopak hrozí opačným efektem, podobně jako celková pozice ČR k reformám SZP (viz komentář č. 1) v oddílu Reforma společné zemědělské politiky)

Ad Ochrana biodiverzity

Zásadní neprovázanost, potenciálně dokonce rozpor: vývoj ve směru formulovaných zemědělských priorit by mohl, ale nemusel dospět k tomu, že podíl zemědělských činností na snižování biologické rozmanitosti v Evropě se znatelně sníží. Zásadní obrat k tomu, aby zemědělské hospodaření přestalo přírodu poškozovat a dokonce začalo soustavně a účinně biodiverzitu chránit a oproti současnému tristní stavu dokonce zvyšovat, ale není ani nastíněn. Zemědělství naopak může i nadále bránit dosažení politického cíle zastavit úbytek biodiverzity v EU do r. 2010. Chybí vazba na návrh směrnice o ochraně půdy, na Zelenou knihu o invazních druzích i na jednání ad hoc skupiny o přístupu ke genetickým zdrojům. Některé chybějící vazby možná vyplývají ze zadání vyhnout se všem duplicitám, ale možná také z úzce resortního přístupu, takže v posledku povedou k obtížím při dosahování vytyčených cílů, přinejlepším k nízké efektivitě.

Vzhledem k mnohostrannému potenciálu ekologického zemědělství lze doporučit (i k navázání chybějících vazeb, jak výše uvedeno) buď zařadit nový zvláštní oddíl věnovaný právě ekologickému zemědělství, nebo alespoň doplnit důraz na jeho rozvoj ve třetím i čtvrtém oddílu zemědělských priorit (využití zvýšených prostředků ve II. pilíři SZP a politika kvality).

Hlavní zásady přípravy a výkonu úspěšného předsednictví se zaměřením na environmentální témata

Ivana Jemelková, Vladimír Beroun

Úvod

Předsednictví je jedním z nejdůležitějších nástrojů pro prosazování zájmů členských zemí Evropské unie a pro ovlivňování chodu celé EU. Hlavním úkolem předsednické země je organizovat jednání Rady EU a jejích pracovních orgánů a reprezentovat Unii navenek. Předsednictví dává jedinečnou příležitost k zviditelnění problematiky evropské integrace a vede ke zvýšení prestiže předsednické země v Unii i ve světě. Během těchto šesti měsíců má předsednická země unikátní možnost výrazněji akcentovat postoje, které dlouhodobě zastává k jednotlivým evropským tématům.²⁷

Česká republika se velikostně řadí k menším zemím EU. V literatuře i médiích je často pokládána otázka, zda mají malé země dostatečné finanční, organizační a diplomatické kapacity, aby obstály v této náročné funkci. V praxi však neexistuje přímá souvislost mezi velikostí země a úspěšností předsednictví. Praxe ukazuje, že v otázkách ekologických, kterými se tato práce primárně zabývá, může i relativně malá země (v minulosti např. Rakousko, Dánsko nebo Irsko) dosáhnout výborných výsledků.

²⁷ Zjednodušeně lze říci, že u většiny předsednictví je možné vysledovat přirozené priority geografické (jižní členské státy se přirozeně nejvíce angažují v oblasti Středomoří - Portugalsko, Francie, severské státy naopak v baltickém regionu - Finsko, Švédsko, bývalé koloniální velmoci v oblasti Afriky a Latinské Ameriky - Portugalsko, Francie, Belgie), socio-ekonomické (např. jako leadeři v oblasti environmentální se tradičně profilují Německo a Švédsko, boj proti chudobě prosazují nejčastěji Francie a Belgie) a v představách o budoucím směřování EU (rozdílné postoje k rozšiřování EU, jeho směru a rychlosti). Tyto obecné tendence jsou dále ovlivněny politickou profilací vlády v předsednické zemi a kontinuální agendou EU. (Talberg 2003: 9-10).

Tato práce se zabývá otázkou, jak je možné dosáhnout úspěšného předsednictví se zaměřením na ekologické otázky. První část shrnuje strategie členských států EU, zkušenosti a hodnocení "úspěšného předsednictví" se zaměřením na životní prostředí. Druhá část se zabývá konkrétními vyjednávacími taktikami, přípravou agendy a způsoby řešení komplikací při vyjednávání, jak na úrovni formálního jednání i soft-diplomacy. Třetí část pak soustředí na otázky zvládnutí vnější dimenze předsednictví (tzv. evropská zelená diplomacie), komunikace a jeho technické organizace (na příkladu rakouského předsednictví 2006). V závěru je představen výčet doporučení pro úspěšné "zelené" předsednictví a nadcházející předsednictví České republiky.

Předsednictví se zaměřením na environmentální témata

Strategie členských států EU ve vztahu k environmentálním tématům

Obecně lze v Evropské unii hovořit o třech kategoriích států z hlediska jejich strategie v přístupu k environmentálním tématům. Podle teorie Tanji Börtzel (2001) je hlavním důvodem volby strategie úroveň ekonomického rozvoje dané členské země.

V první skupině se nacházejí státy, jejichž chování lze označit jako "pace-setting", protože se soustředí na aktivní prosazování politik na evropské úrovni, udávají jejich tempo. Tím si tyto státy nejen zajistí zohlednění svých preferencí ve společné evropské úpravě, ale také minimalizaci nákladů při implementaci dané politiky na národní úrovni. Tyto státy lze pak s ohledem na ekologická témata označit jako "lídry" (leaders), "pionýry" (pioneers), "předjezdce" (forerunners) apod. Do této skupiny patří Německo, Nizozemsko, Rakousko, Dánsko, Švédsko a Finsko.²⁸

V druhé skupině se jedná o státy, které používají strategii "foot-dragging", tedy blokují nebo alespoň zpozdují ekologicky zaměřené politiky ve snaze je zcela zastavit nebo alespoň získat

²⁸ Uvedená kategorizace pochopitelně neplatí výlučně. Spíše se zaměřuje na pravděpodobnost, s jakou budou státy jednat podle daného vzorce. Postoje jednotlivých zemí se také mohou měnit v čase – zatímco Německo bylo v 80. letech jednoznačně "motorem" evropské environmentální politiky, jeho role však zeslábla v 90. letech jak vlivem domácí politiky (kancléř Schröder), tak přístupem nových členských zemí s ekologickou orientací v roce 1995. Dnes se opět pomalu dostává zpět do své původní pozice. Naproti tomu Velká Británie měla po svém přistoupení v 70. letech spíše váhavý postoj k environmentálním tématům, v posledních letech se však stává aktivnější. Také Francie, která se projevovала dříve spíše zdrženlivě, dokonce navrhla jako jednu ze svých hlavních priorit předsednictví 2008 téma energetiky ve spojení s udržitelným rozvojem.

kompenzace nákladů jejich implementace.²⁹ Mezi tyto "opozdilce" (latecomers) nebo "váhavce" (laggards) lze zařadit Portugalsko, Španělsko, Itálii, Řecko a do jisté míry Irsko. Tyto země buď nechtějí, nebo nemohou aktivně ovlivňovat evropské politiky, protože samy své postoj ještě vnitřně neformulovaly a nebo jim schází dostatečně prostředky (personální, finanční, expertní) k jejich prosazování. Po rozšíření 2004 a 2007 je do této skupiny možno zařadit také většinu nových členských států (včetně České republiky) – existuje však u nich oprávněný předpoklad, že se postupem času a ekonomického vývoje budou profilovat směrem k první nebo třetí skupině.

A do třetice země, které se chovají podle zásady "fence-sitting", což znamená, že se nesnaží ani systematicky prosazovat ekologická témata, ale ani je důsledně neblokují a střídavě se zapojují do koalic se státy z výše zmíněných skupin v závislosti na diskutovaném tématu a zejména jeho předpokládaných ekonomických dopadech. Jejich postoj je většinou indiferentní nebo neutrální. Zde je možné řadit Belgie, Francii, Lucembursko, částečně Irsko a Itálii a do určité míry také Velkou Británii, ačkoliv její dříve spíše reaktivní přístup se v posledních letech vyvíjí směrem k první skupině.

Tato typologie se pak prakticky projevuje ve stylu, v jakém jednotlivé země pojmají také svou předsednickou roli. Znalost obecných principů chování jednotlivých členských zemí může být také užitečným východiskem pro volbu vhodného stylu jednání ve vztahu předsedající země – ostatní jednací partneři.

Zkušenosti předchozích předsednictví – hodnocení úspěšnosti

Každé předsednictví je definováno zejména svou agendou, která se v případě předsednictví "zeleného" primárně (případně v okruhu tzv. horizontálních priorit) zaměřuje na otázky životního prostředí. Předsednická země pak tyto otázky v rámci svých možností prosazuje. Pokud se ohlédneme za nedávnými předsednictvími, je možné si povšimnout, že frekvence

²⁹ Zde se může jednat o dočasné výjimky, finanční kompenzace nebo různé "balíkové dohody", které zaručí výhodnější přístup v jiných tématech. Nejmarkantnějším příkladem takového stylu jednání je příprava Maastrichtské smlouvy, kdy Irsko a Španělsko blokovali rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou v Radě do oblastí životního prostředí. Aby ustoupili, byla jim nabídnuta kompenzace v podobě financování z Fondu soudržnosti - až 50% prostředků z tohoto fondu pak bylo určeno na implementaci ekologických politik v Irsku, Portugalsku, Španělsku a Řecku. (Börtzel, 2001)

výskytu ekologicky zaměřených témat vzrůstá – viz následující tabulka sestavená na základě jednoduchých seznamů hlavních priorit jednotlivých předsednictví v letech 2004 – 2008.³⁰

2008	Francie (2. pol.)	Energie a klima (udržitelný rozvoj a energie)	Slovinsko (1. pol.)	Lisabonská smlouva
		Problematika migrace		Lisabonská strategie
		Bezpečnost a obrana		Energetika a klimatické změny
		Zemědělství		Západní Balkán
				Propagace dialogu mezi kulturami, víry a
2007	Portugalsko (2. pol.)	Nová smlouva	Německo (1. pol.)	Smlouva o Ústavě pro Evropu
		Lisabonská agenda		Dynamika ekonomiky a sociální odpovědnost
		Bezpečnost, svoboda, spravedlnost		Energetická politika
		Vnější vztahy		Evropská sociální dimenze
				Spravedlnost a vnitřní bezpečnost
				Společná zahraniční a bezpečnostní politika a
2006	Finsko (2. pol.)	Budoucnost EU	Rakousko (1. pol.)	Vytvoření prac. míst a zajištění růstu v Evropě
		Rozšiřování EU		Rovnost mezi muži a ženami
		Better regulation (zlepšení právní úpravy)		Udržitelné využití přírodních zdrojů
		Transparentnost		Ekonomická výkonnost
				Svoboda, bezpečnost a spravedlnost
				Zahraniční politika
	Vzdělání a kultura			
	Vrácení občanům EU důvěry v evr. integraci			
	Vytvoření specifického evr. sociálního modelu			
2005	Velká Británie (2. pol.)	Reformy ekonomické a sociální politiky	Lucembursko (1. pol.)	Střednědobé vyhodnocení lisabonské
		Bezpečnost a stabilita		Revize Paktu stability a růstu
		Rozšíření		Finanční perspektiva na období let 2007-2013
		Role EU ve světě (včetně změn klimatu)		Hospodářské a sociální otázky a vnitřní trh
		Obrana		Zemědělství a rybolov/Bezpečnost potravin
				Udržitelný rozvoj
	Vnější vztahy			
	Spravedlnost a vnitřní záležitosti			
2004	Nizozemí (2. pol.)	Učinit úspěch z rozšíření	Irsko (1. pol.)	Úspěšné rozšíření EU o 10 nových členských
		Posílení evr. ekonomiky a redukce		Spolupráce při vytváření ekonomického růstu
		Oblast svobody, bezpečnosti a spravedlnosti		Unie jako prostor svobody, bezpečnosti a
		Budoucí fin. a rozpočt. struktura: Agenda		Řešení celosvět. bezpečnost. a mírových
		Role EU ve světě		

Zdroj: <http://www.euroskop.cz/8426/sekce/francouzské-předsednictví-1-7---31-12-2008/#obsah>

Schopnost tato témata prakticky prosazovat prezentovaly v poslední době zejména Rakousko (2006) a Německo, které převzalo předsednický post v době útlumu evropské spolupráce po neúspěchu Ústavní smlouvy v první polovině roku 2007. I v omezeném prostoru se tehdy podařilo Německu díky pokrokům dosaženým v oblasti ochrany klimatu a eko-inovaci etablovat svou pověst jednoho z ekologických "lídrů" Unie (viz kapitola 2.1). Ta byla narušena průběhem německého předsednictví v roce 1999, kdy se kancléř Schröder postavil

³⁰ Každé předsednictví vypracovává také tzv. sektorové priority pro všechny tematické oblasti včetně životního prostředí. Zařazení určitého tématu mezi tzv. horizontální (nebo také hlavní) priority je však známkou jednoznačného důrazu na tuto problematiku. Nelze tedy říct, že by např. finské nebo nizozemské předsednictví tematiku opomíjelo - je však patrné, že ji v daném období nezařadilo mezi klíčové priority svého předsednictví.

na stranu automobilové lobby v případě směrnice o problematice životnosti automobilů (End-of-life vehicles "ELV" directive).³¹ Rakousko zase během svého předsednictví připravilo velmi zajímavou iniciativu "Greening the Presidency" (viz další částí práce). Jako relativně úspěšné v oblasti ekologie bylo hodnoceno i slovinské předsednictví 2008, kterému se podařilo napomoci částečnému dosažení dohody mezi členskými státy v otázce klimaticko-energetického balíčku³², který by měl být revidován a definitivně dokončen během francouzského a českého předsednictví.

Co je ale možné si představit pod pojmem "úspěšné předsednictví"? Při hodnocení celkové "úspěšnosti" či "neúspěšnosti" naplnění jednotlivých "zelených" cílů a priorit předsednictví je obtížnou překážkou zejména překryv jednotlivých tématických oblastí – aspekty udržitelného rozvoje a ekologie jsou zřetelné v problematice zemědělství, obchodu, rozvojové politiky, ochraně spotřebitele apod. (environmentální politika se dá označit jako tzv. cross-cutting policy). Oddělit tedy environmentální problematiku od ostatní agendy předsednictví a provést její samostatné hodnocení je fakticky nemožné. V literatuře však existuje jistý konsenzus na označení některých předsednictví za více či méně úspěšná.³³

Z metodologického hlediska se nabízí se celá řada možností hodnocení předsednictví:

- počet přijatých legislativních návrhů (jedná se o metodu sice numericky přesnou, nicméně s velmi malou vypovídající hodnotou) a jejich význam (zde ovšem výrazně záleží na úhlu pohledu a konkrétní metodiky hodnotitele)
- počet a význam "odblokovaných" témat, tj. těch, která byla kvůli nesouladu partnerů odkládána a nyní jsou znovu zařazena na agendu jednání s pozitivním průběhem (obdobné výhody i slabiny jako předchozí metoda hodnocení)
- celková atmosféra jednání, dodání impulsu k jednání a ke hledání shody (exaktně prakticky neměřitelný výsledek předsednictví, přesto však k pozici jeho (ne)úspěšnosti jeden z klíčových aspektů)

³¹ Viz Wurzel (2005: 30 – 33).

³² Viz EBB (2008a: 10).

³³ Nabízí se srovnání předsednictví Itálie (2. polovina 2003) a Irska (1. polovina 2004). Zatímco Itálie měla velké problémy s elementárními organizačními záležitostmi a průběh předsednictví negativně ovlivňovala kontroverzní postava premiéra Berlusconiho, naopak irské předsednictví bylo označováno za jedno z nejúspěšnějších v historii díky bezproblémovému zvládnutí dosud největší vlny rozšíření v květnu 2004 a pozitivnímu hodnocení irských politických leaderů. Viz Quaglia and Moxon-Browne (2006).

Velmi zajímavá, jakkoliv z výše uvedených důvodů zdaleka ne komplexní, hodnocení ekologických aspektů předsednictví poskytují pravidelné zprávy European Environment Bureau (EEB).³⁴ Od roku 1998 vydává EEB pro každé předsednictví sérii doporučení v oblastech s ekologickým rozměrem, která vyžadují reakci ze strany EU a v jejich závěru podrobně hodnotí výkon daného předsednictví v 10 různých kategoriích ("Ten Green Tests").³⁵ Jako příklady níže uvádíme hodnocení slovinského, portugalského a německého předsednictví.

Hodnocení slovinského předsednictví (1. polovina 2008)³⁶

SUMMARY OF EEB'S VERDICT ON THE TEN GREEN TESTS	
ISSUE:	VERDICT:
1. <i>CLEAN AND SAFE ENERGY</i>	☺
2. <i>LEAD ON CLIMATE BY EXAMPLE</i>	☺
3. <i>ROAD TRANSPORT ENVIRONMENTAL IMPACTS</i>	☺
4. <i>CAP HEALTH CHECK</i>	☹
5. <i>GM-FREE FARMING AND CONSUMER CHOICE</i>	☺
6. <i>INDUSTRY POLLUTION CONTROL</i>	☺
7. <i>WASTE PREVENTION AND RECYCLING</i>	☹
8. <i>SOIL PROTECTION</i>	☹
9. <i>BIODIVERSITY PROTECTION GLOBALLY AND IN EU</i>	☺
10. <i>ENFORCEMENT</i>	☹

Nedávno uplynulé Slovinské předsednictví bylo pozitivně hodnoceno zejména v souvislosti s již zmíněným klimaticko-energetickým balíčkem. Slovinsko připravilo cestu k tomu, aby do konce roku 2008 bylo dosaženo dohody nejen mezi členskými státy, ale i s Evropským parlamentem, a to vše ve velmi ambiciózním časovém rozmezí. Muselo se přitom vyrovnat s poměrně silnou opozicí z nových členských států, které nesouhlasily se stanovením roku 2005 jako výchozího bodu pro měření emisí CO₂. Naopak negativní hodnocení si Slovinsko vysloužilo přílišným tlakem, který vyvíjelo na Evropský parlament v souvislosti se směrnicí o odpadech (Waste Framework Directive).³⁷

³⁴ EEB je mezinárodní nezisková organizace zaměřující se na environmentální témata. Sídlí v Bruselu, v současné době sdružuje 143 členských organizací ze 31 zemí a byl jí přiznán poradní status u evropských a mezinárodních organizací jako Rada Evropy, OECD, Komise OSN pro udržitelný rozvoj, Evropská komise nebo Evropský parlament. Více informací je možné získat na oficiální webové stránce organizace www.eeb.org.

³⁵ Podobně v červnu 2008 vydalo EEB také doporučení pro aktuální francouzské předsednictví – ke stažení zde: <http://www.eeb.org/publication/2008/France-Ten-Tests-Final-EN.pdf>.

³⁶ Zdroj: EEB's Assessment of the Environmental Results of the Slovenian Presidency – viz Seznam zdrojů.

³⁷ Tamtéž.

Hodnocení portugalského předsednictví (2. polovina 2007)³⁸

SUMMARY OF THE EEB VERDICT ON THE TEN GREEN TESTS	
ISSUE:	VERDICT:
1. <i>SUSTAINABLE DEVELOPMENT</i>	☹
2. <i>BUSINESS AND BIODIVERSITY</i>	☺
3. <i>CLIMATE CHANGE</i>	☺
4. <i>AIR QUALITY</i>	☺
5. <i>MARINE STRATEGY DIRECTIVE</i>	☺
6. <i>SOIL PROTECTION</i>	☹☺
7. <i>MERCURY</i>	☺
8. <i>WATER SCARCITY AND QUALTY</i>	☺
9. <i>PESTICIDES</i>	☹
10. <i>ENFORCEMENT</i>	no verdict

Portugalské předsednictví, jakkoliv se ekologické problematice nevěnovalo jako jednomu ze svých prioritních témat, dosáhlo pozitivního hodnocení za jednotné vystupování EU na klíčové konferenci na Bali, díky které se podařilo přesvědčit USA k ústupkům. Naopak negativně byl hodnocen váhavý postoj k otázce pesticidů, kde Portugalsko neiniciovalo širší debatu (včetně možné úpravy limitů rozsahu jejich používání), ale soustředilo se pouze na dílčí otázku transportu. Za neuspokojivé lze označit také výsledky prosincové Rady ministrů životního prostředí, kde se nepodařilo zahrnout do schématu obchodování s emisemi leteckou dopravu a očekávaná dohoda nebyla uzavřena ani v otázce ochrany půdy (Soil Framework Directive). EEB ve svém hodnocení také poměrně ostře kritizovalo organizaci závěrečného setkání předsednictví, které se odehrávalo částečně v Bruselu a částečně v Lisabonu kvůli slavnostnímu podpisu nové smlouvy. Masivní přesuny personálu a materiálu mezi oběma destinacemi rozhodně není možné označit za demonstraci ekologické zodpovědnosti v souladu s cíli právě podepsané smlouvy.³⁹

³⁸ EEB's Assessment of the Environmental Results of the Portugese Presidency of the EU – viz Seznam zdrojů.

³⁹ Tamtéž.

Hodnocení německého předsednictví (1. polovina 2007)⁴⁰

SUMMARY OF THE EEB VERDICT ON THE TEN GREEN TESTS	
ISSUE:	VERDICT:
1. SUSTAINABLE ENERGY POLICY	☺
2. CLIMATE CHANGE	☺
3. 6 TH ENVIRONMENTAL ACTION PROGRAMME REVIEW	☺
4. BETTER REGULATION	☺
5. CLEANING UP TRANSPORT	☺
6. CLEAN AIR	no verdict
7. WASTE	☺
8. SOIL AND AGRICULTURE	☺
9. ECOLOGICAL INNOVATION	☺
10. MERCURY	☺☺

Německé předsednictví bylo pozitivně hodnoceno zejména za svůj přínos k dalšímu pokroku v otázce redukce skleníkových plynů, reprezentaci EU na summitu G8 a za důraz na oblast eko-inovací. Vzhledem k tomu, že předsednictví probíhalo za mimořádných okolností a hlavní prioritou bylo oživení reformního procesu v EU celkově, zůstává v řadě kapitol EEB relativně neutrální. Jako negativní aspekt zmiňuje určitou nekonzistentnost z počátku předsednictví, kdy kancléřka Angela Merkel dokonce prohlásila, že nepodpoří novou legislativu upravující energetickou náročnost provozu automobilů, což nakonec ale německé předsednictví jako takové udělalo.⁴¹

Jak tedy dosáhnout pozitivně hodnoceného předsednictví? Z uvedených příkladů je zřejmé, že se jednotlivé státy soustředily na různá témata, zabývaly se jimi různou intenzitou a dosáhly rozdílných výsledků. Přesto každé z těchto předsednictví bylo alespoň v některých ohledech hodnoceno jako "úspěšné". Je zřejmé, že neexistuje univerzální návod jak zajistit úspěch předsednictví platný pro všechny země, témata, období a politický kontext. Lze však vytipovat určité oblasti organizace politické i technické, kterým je třeba věnovat pozornost při zodpovědném výkonu předsednictví.

⁴⁰ EEB's Assessment of the Environmental Results of the German Presidency of the EU – viz Seznam zdrojů.

⁴¹ Tamtéž.

Vyjednávací taktiky, příprava agendy a řešení komplikací (formální, soft-diplomacy)

Klíčovým koncepčním aspektem předsednictví je vhodný návrh jeho priorit a konkrétních témat, se kterými chce daná předsednická země přistoupit k jednáním. Není vhodné si klást nadměrně ambiciózní cíle, stejně tak se ale nevyplatí zastávat příliš obecná témata, jejichž snahy mohou vyjít naprázdno. Úspěšná je zejména taktika „inch-by-inch negotiation“⁴², upřednostňující formu menších, leč jistých kroků (i za cenu nepříjemných ústupků) před grandiózním (a ještě více nepříjemným) úplným krachem jednání. Tato metoda je velmi vhodná také pro diskuzi o environmentálních otázkách, kde jednotlivé členské státy často "vyvažují" zájmy ekologické a obchodní nebo průmyslové a zdráhají se tedy z důvodů politické sensitivity přijímat příliš radikální řešení.

Předsednická země si musí určit také minimální hladinu naplnění svých priorit a míru kompromisu, jinak řečeno na co je ochotna přistoupit a co již pro ni není s ohledem na existující priority akceptovatelné. Není však realistické domnívat se, že je možné kompletně prosadit všechny priority předsednictví. Literatura (Wurzel 2005, Tallberg 2003) se často shoduje na tom, že předsednická země není "agenda-setter", ale spíše "agenda-shaper" - agendu tedy přímo nevytváří, ale spíše modifikuje tu, která již přirozeně nastolena byla. Skutečné definování agendy ve smyslu inicializace legislativního procesu může být založeno pouze na vynikající spolupráci s Evropskou komisí, protože ta jediná má v evropských strukturách právo legislativní iniciativy (Tallberg 2003: 7).⁴³

Předsednictví může být symbolicky "zelené" díky konečným dosaženým úspěchům a obrazu v médiích či díky celkově „zelené“ prezentaci, ale nemůže být takto zaměřené absolutně (tedy monotematicky z hlediska agendy), neboť předsedání v Radě EU a jejích jednotlivých formacích logicky spočívá v multitematicitě. Předsednictví může být také "zelené" pouze do té míry, jakou akceptuje dalších 26 evropských partnerů u kulatého stolu, kteří logicky nesdílí stejnou míru a vizi programu. Úlohou negociačního leadera je tedy hluboká analýza cílů a

⁴² Forma jednání „inch-by-inch“ je podle P.W. Meertse charakteristická svým přístupem, neboť vyzdvihuje snahu vyjednávačů dosáhnout vyššího stupně konečné dohody za postupných přidavků k základnímu (obvykle předem avizovanému) rámci dohod. Konkrétní úspěch takto stanoveného postupu se odvíjí od spolehlivosti a konzistentnosti partnerů, neboť partner neočekávaně měnící své postoje může celý přidaný balík zlikvidovat. Specifickým příkladem z oblasti životního prostředí může do jisté míry být dohoda z Bali (2007), kdy mimořádně náročná jednání dospěla sice pouze k dohodě o "jízdním řádu" jednání (mající vést k přijetí nástupce Kjótského protokolu na konferenci v dánské Kodani 2009), ale přesto tehdy mnohými předem zatracovaná konference přinesla jistý minimální konsens, na jehož základě lze při budoucích jednáních dosáhnout dodatečně přidané hodnoty.

⁴³ "Moudré předsednictví pro sebe připraví celkem šest priorit a očekává, že prosadí čtyři z nich. Komise akceptuje tři a k nim přidá jednu vlastní". Viz Tallberg (2003: 7) podle rozhovoru s francouzským diplomatem.

priorit ostatních členských zemí a příprava vhodných "balíčků", vhodných zástupných témat a moderace případných sporů. Mimořádný důraz je proto kladen na multitematické pojetí veškerých vyjednávání. Protože jednotlivá témata se vzájemně přesahují a doplňují, vzniká zde přirozeně prostor pro nejrůznější vzájemné ústupky (tzv. trade-off).

Praxe minulých předsednictví rovněž ukazuje, že dalším nutným předpokladem pro úspěch v jednáních je otevřený, maximálně flexibilní a přátelský přístup v mezích základního diplomatického protokolu. Předem nekompromisní a jednostranně nesouhlasný vyjednávací přístup s absolutními a nezměnitelnými prioritami nevratně zacyklí jednání. Vyjednávači musí během jednání ukázat svoji ochotu naslouchat a projevit maximální připravenost v jednotlivých otázkách (včetně těch týkajících se životního prostředí), neboť nepřipravená předsednická země není schopna včas a efektivně prezentovat kompromisní návrhy a nedosáhne ani minimálních cílů.

Předsednictví rovněž nepomůže vyjadřování sankcí, podmínek a nátlaku, které se často užívají v otázkách mezinárodních bezpečnostních vztahů. Zde jsou tyto nástroje nefunkční. Diplomaté rovněž nemohou využívat principů hry s nulovým součtem. Předsednická země hledající ideální optimum napříč všemi členskými zeměmi EU nemůže klást bariéry, může je z titulu svého negociačního postavení s pomocí svých nejbližších spojenců pouze odstraňovat. Základním konceptem pro širokou unijní členskou základnu reprezentující rozmanité zájmy se musí tudíž stát všeobecně osvědčené pravidlo „avoid confrontation, support cooperation“.⁴⁴ Toto pravidlo výrazně nabývají na významu při předsednictví relativně "malých" zemí (včetně ČR), které často dosahují úspěchů v jednání spíše v rámci různých koalic než samostatně.

Z příkladu dosavadních předsednictví je také možné pro shrnutí říci, že vzhledem k omezenému časovému prostoru jednání je třeba dodržovat vysokou úroveň osobní a profesionální disciplíny všech účastníků jednání (se zvláštním důrazem na předsedajícího), maximální znalost a soustředění se na projednávané otázky a procedurální pravidla tak, aby nedocházelo ke zbytečným prodlevám, zdržením a nejasnostem.⁴⁵ Jednotlivá jednání lze

⁴⁴ Do češtiny je možno termín přeložit jako "Zabránit konfrontaci, podporovat spolupráci".

⁴⁵ Wurzel (2005: 34) udává příklad první Rady pro životní prostředí předsedané německým ministrem Jürgenem Trittinem, která kvůli jeho neznalosti tématu a ignorování průběhu jednání (včetně toho, že strávil většinu času na mobilním telefonu řešením domácích záležitostí) zcela znechutila ostatní partnery a vedla k zásadnímu selhání německého předsednictví hned na počátku. Ačkoliv se později během půl roku podařilo dosáhnout kompromisů a dohod ve velkém množství témat, tato Rada zůstala spolu s epizodou "EVL" kancléře Schrödera zásadním stínem na německém předsednictví 1999 v oblasti životního prostředí.

dovést k úspěšnému konci jen tehdy, když si předsednická země řádně připraví agendu, hledá kompromisy, otevírá nové horizonty v jednáních, spojuje a přesvědčuje ostatní země, hledá partnery s podobnou vizí a cíli, spolupracuje se zkušenými zeměmi, je dostatečně flexibilní v případech neočekávaných scénářů či naslouchá partnerům a nelobbuje pouze za národní zájmy.⁴⁶

Nejen priority na stolech oficiálních jednání ministrů, poradců a dalších představitelů členských zemí, ale zejména méně formální "soft-diplomacy" v podobě různých konferencí, workshopů, kulatých stolů apod. organizovaných souběžně s předsednictvím může být účinnou metodou jednání předsednictví. Tyto akce dokáží nejen připoutat pozornost pro určitá prioritní témata ("awareness-raising" viz Tallberg 2003: 7) a definovat postoj pořadatelské země k nim, ale zároveň poskytnout velmi prestižní (často vědeckou nebo akademickou) platformu pro prezentaci a sdílení názorů s ostatními partnery z dalších členských zemí ještě dříve, než s nimi předsednická země usedne k formálnímu jednacímu stolu. Jako příklady je možné vybrat např. konferenci o genetických modifikacích a prevenci nemocí během rakouského předsednictví 2006, která předcházela návrhu Komise na legislativu v oblasti koexistence geneticky modifikovaných výrobků a konvenčních plodin nebo konferenci o vědě, výzkumu a podpoře malých a středních podniků během irského předsednictví 2004, které se zaměřovalo na jednotlivé aspekty rozvoje ekonomiky Evropské unie v souladu s cíli Lisabonské strategie.⁴⁷ V této souvislosti se rovněž uskuteční řada aktivit organizovaných subjekty nestátního sektoru či zástupci z řad regionů. Klíčovým prvkem je zde volba způsobu informování odborné veřejnosti, která následně multiplikuje a dále distribuuje významné informace. Kromě zástupců akademické sféry, nestátních neziskových organizací, regionální samosprávy či pracovníků institucí EU je třeba v tomto směru oslovit podnikatelský sektor. Zejména v citlivých ekologických otázkách je nezbytné navázat úzkou spoluprací, poskytovat aktuální a relevantní informace a získávat zpětnou vazbu.

⁴⁶ Je však zajímavé uvědomit si, že nejen pokrok v určitém tématu může být považován za úspěch. V některých otázkách může předsedající země využít tzv. druhou tvář moci, tedy možnosti rozhodnutí zablokovat (second face of power – the power of non-decision-making). Viz Tallberg (2003: 11). Role předsednictví tak nemusí být pouze "pozitivní", tedy iniciátorská a moderátorská s cílem dosáhnout dohody, ale předsednictví může také jistá témata "zapomenout", nevyjádřit se k nim, prodiskutovat je bez dalšího efektu apod.

⁴⁷ V inicializaci konkrétního legislativního procesu vyústila např. švédská iniciativa k tématu prevence konfliktů, ke které byla během předsednictví 2001 uspořádána konference a zároveň byla tématem jednání Rady pro všeobecné záležitosti. Podobný úspěch zaznamenala i finská snaha z roku 1999 obrátit pozornost partnerů k otázce "severní dimenze" EU a vztahům s Ruskem. Viz Tallberg (2003: 7).

Další aspekty úspěšného předsednictví se zaměřením na životní prostředí (vnější dimenze, komunikace, technická organizace)

Z hlediska vnějších vztahů EU je podstatným prvkem úspěšného předsednictví dobré zvládnutí a rozvoj tzv. zelené evropské diplomacie (EU Green Diplomacy). Jejím cílem je podporovat integraci otázek životního prostředí do vnějších vztahů prostřednictvím specifické informační sítě označované jako „Green Diplomacy Network“,⁴⁸ která je organizována na úrovni ministrů zahraničních věcí členských zemí EU. Spolupráce je založena na principech "výměny dobré praxe" (Good Practices Exchange) a nástroji "aktivního naslouchání" (Active Listening), který spočívá v získávání kvalitních informací o pozicích nečlenských zemí EU k jednotlivým tématům s cílem zefektivnit následné kroky ze strany Unie. Evropská zelená diplomacie patří mezi význačné nástroje, jimiž je možné podpořit environmentální aspekty předsednictví.⁴⁹ Je zřejmé, že se její význam bude v blízké budoucnosti multiplikovat při již probíhajících přípravách „nového Kjótského protokolu“, který by měl vzniknout po summitu v Kodani v prosinci 2009.

Další podstatným aspektem úspěšného ekologicky zaměřeného předsednictví je jeho komunikace - zejména jednotné vystupování zástupců předsednictví, mezirezortní koordinace, obecná srozumitelnost, posílení odpovídajícího zastoupení v Bruselu, vytvoření dobrých sítí kontaktů mezi jednotlivými členskými zeměmi, institucemi EU, ale i konkrétními novináři, zástupci environmentálních zájmových skupin a veřejností. Přitažlivé internetové stránky, blogování či zajímavé logo (s možnými odpovídajícími symboly v případě ekologického zaměření) jsou rovněž nepostradatelným prvkem celkové image. Doprovodné kulturní, prezentační a společenské akce pro delegáty, novináře a veřejnost dávají široký prostor pro "zelenou" prezentaci (výzdoba, propagační předměty, dary apod.)

Další, na první pohled ne tolik nápadnou, avšak neméně podstatnou otázkou je praktický "organizačně-technický" výkon předsednictví, který může být velmi silným pozitivním signálem v otázce ochrany životního prostředí. Předsednictví může velmi dobře ukázat, jak je skutečně "zelené" nejen rétoricky a v diplomatických jednáních, ale také svou konkrétní praxí. Vynikajícím příkladem v tomto ohledu může být rakouské předsednictví v 1. polovině

⁴⁸ Další podrobnosti o cílech zelené diplomacie a integrace pracovních skupin: http://ec.europa.eu/external_relations/env/docs/2006_gdn_milestones_dec2006.pdf

⁴⁹ Rozbor jednotlivých předsednictví ve vztahu k evropské zelené diplomacii: http://ec.europa.eu/external_relations/env/objectives.htm

roku 2006. To si dalo za cíl provést "Greening of the Presidency",⁵⁰ což je možné přeložit jako snahu promítnout ekologické ideje také do praxe předsednictví a konkrétně uspořádat všechny akce během předsednictví v "zelenějším", ekologicky přijatelnějším duchu. Rakouské předsednictví následně vypracovalo sérii doporučení, která mohou sloužit jako inspirace nejen následujícím předsednickým organizátorům. Jedná se o seznam jednoduchých zásad týkajících se výběru hotelů, konferenčních center nebo dodavatelů cateringu tak, aby splňovala určité ekologické standardy.⁵¹

Pozorností, která je věnována těmto zdánlivým detailům, je možné dosáhnout velmi pozitivního ohlasu jak u partnerů a médií, tak veřejnosti, protože toto chování vysílá jasný signál o zodpovědném a komplexním přístupu předsednické země k tématu. Navíc může být signálem pro změnu postoje evropských institucí, které často fundamentálně porušují pravidla ekologického chování (např. přesuny Evropského parlamentu mezi jeho jednotlivými sídly, praxe managementu občerstvení, přípravy tiskovin apod.). Stejně tak může být tento způsob prezentace předsednictví v případě nedostatku prostoru pro ekologická témata v primární agendě⁵² relativně malým, nicméně velmi ceněným příspěvkem k debatě o přístupu k ochraně životního prostředí.⁵³

⁵⁰ The Austrian Presidency 2006, oficiální programový dokument,

http://www.eurosfairer.prd.fr/7pc/doc/1134635746_presidence_autrichienne_2006.pdf.

⁵¹ Mezi kritéria výběru lokace patří např. dostupnost hromadné dopravy. Občerstvení by mělo být v maximální možné míře zajištěno ze zdrojů místní produkce v souladu s ekologickými standardy a tak, aby zbytečně nevznikalo nadbytečné množství odpadu (bio nebo fair trade catering, pitná voda z kohoutku podávaná ve džbánech místo balených nápojů, cukr a mléko v konvičkách místo individuálního balení). Samozřejmostí jsou při takových akcích rovněž dokumenty a materiály tištěné na recyklovaném papíře - partnerem rakouského předsednictví se stala firma Mondi Business Paper, která připravila materiály tištěné na papíru BioTop3, šetrném k životnímu prostředí. Totéž platí pro propagační předměty – ty by měly pocházet od regionálních výrobců, ekologicky balené např. ve lněných nebo papírových dárkových taškách místo plastických. Více v dokumentu How we implemented the Guide when organizing the conference "Greening Events" – viz Seznam zdrojů.

⁵² Jako tomu bude zřejmě i v případě České republiky kvůli velkému balíku "zděděných" témat k dopracování (Lisabonská smlouva, rozjednaná legislativa) a objektivním okolnostem (evropské volby 2009).

⁵³ V ČR se během předsednictví bude konat přibližně 150 schůzek na nejrůznějších úrovních. Celkový počet účastníků všech jednání je odhadován na 30 000 (Businessinfo.cz, 2008), dá se tedy říct, že zajištění ubytování, dopravy, stravování atd. je rozsáhlým úkolem a investicí, která by měla být zvolena uvážlivě.

Jak vytvořit "úspěšné" předsednictví, včetně předsednictví se zaměřením na environmentální témata?

- I malá země může vést skvělé, fungující a celkově úspěšné předsednictví (včetně takového s důrazem na ekologická témata).
- Existuje celá škála rozličných možností, jak zhodnotit úspěšné předsednictví (počet přijatých legislativních návrhů a jejich význam, počet a význam "odblokových" témat, celková atmosféra jednání a dodání impulsu k jednání a ke hledání shody).
- Klíčovým koncepčním aspektem předsednictví je návrh programu a priorit – ekologicky profilované předsednictví je charakterizováno zejména svými oficiálními prioritami.
- I takové předsednictví je ale nutně multitematické, protože předsednictví EU zahrnuje celou škálu aktivit.
- Ekologické priority předsednictví se logicky překrývají s dalšími tematickými oblastmi (obchod, věda, zemědělství apod.) – toho je možné využít při volbě taktiky jednání.
- Image předsednictví je možné podpořit také „zeleným“ chováním při organizaci, prezentaci a propagaci předsednictví (Greening of the Presidency).
- Jednání je třeba organizovat v otevřené, maximálně flexibilní a přátelské atmosféře.
- Hlavním úkolem předsednické země je zabránit konfrontaci a naopak podporovat spolupráci.
- Důležitým aspektem mezinárodního vyjednávání je příprava vhodných balíčků – v oblasti ekologických témat je tak možné snížit jejich přílišnou sensitivitu z hlediska ekonomických dopadů.
- Soft-diplomacy a doprovodné akce (tematické konference, workshopy, ale i výstavy a kulturní program) podpoří vnější komunikaci předsednictví.
- Média svým zpravodajstvím spoluvytváří obraz předsednictví a mají přímý vliv na celkové hodnocení výsledků předsednictví. Předsednictví může být zčásti hodnoceno jako úspěšné, pokud jej tak vnímají média a zprostředkovaně občané.

Poznámky k procesu formulace priorit pro české předsednictví

Ondřej Rut

Proces stanovování sektorových priorit v oblasti životního prostředí probíhá paralelně se stanovováním obecných priorit na vládní úrovni. Jde o provázané procesy, které však probíhají relativně samostatně. Stanovování sektorových priorit v oblasti životního prostředí je tak limitováno jednak politickými prioritami vlády ČR a jednak institucionálním a legislativním chodem EU, resp. koordinací příprav předsednictví v rámci trojice předsedajících zemí Francie, ČR a Švédska. Tzv. *osmnáctiměsíční program Rady pro francouzské, české a švédské předsednictví* byl schválen Radou pro obecné záležitosti a zahraničí dne 16.6.⁵⁴

Vláda ČR prostřednictvím svého Výboru pro EU stanovovala priority pro české předsednictví ve třech fázích. V únoru 2007 schválila a zveřejnila dokument *Východiska k prioritám předsednictví ČR v Radě EU v prvním pololetí 2009*. V tomto dokumentu bylo stanoveno motto předsednictví („Evropa bez bariér“) hlavní programový okruh (Konkurenceschopnost, čtyři svobody a liberální obchodní politika) a 5 prioritních oblastí, které byly dále rozpracovávány.

V říjnu 2007 vzal Výbor pro EU na vládní úrovni na vědomí další rozpracovanou verzi dokumentu s názvem *Prioritní oblasti předsednictví ČR v Radě EU v prvním pololetí roku 2009*.⁵⁵ Kromě hlavního prioritního okruhu Evropa konkurenceschopná a otevřená byly vytipovány další čtyři prioritní oblasti: Energetika udržitelná a bezpečná, Rozpočet pro budoucnost Evropy, Evropa jako globální partner a Evropa bezpečná a svobodná.

⁵⁴ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/cs/08/st10/st10684.cs08.pdf>

⁵⁵ http://www.vlada.cz/assets/cs/eu/dokumenty/PRIORITN_OBLASTI_P_EDSEDNICTV__R_v_Rad_EU.p_df

Jednotlivé kapitoly dokumentu zpracovávaly ustavené mezíresortní ad hoc expertní skupiny (MES) spolu s neformálním okruhem externích expertů. Skupiny ustavil sekretariát ministra pro evropské záležitosti Alexandra Vondry. Do ad hoc skupin byly pozváni vybraní experti, převážně pracovníci ministerstev zodpovědní za přípravu předsednictví na jednotlivých resortech. Složení skupin však nebylo zveřejněno a nevládní organizace tomuto procesu vytýkaly netransparentnost a uzavřenost. Proces formulace priorit nebylo možné v této fázi jakkoli sledovat či ovlivňovat. Útvar místopředsedy vlády pro evropské záležitosti však v prosinci 2007 zahájil proces širších konzultací, do kterých se měli možnost zapojit kromě PSP a Senátu PČR i další sociální partneři (kraje, svaz měst a obcí, nevládní organizace). Konzultace probíhaly prostřednictvím Rady Vlády pro nestátní neziskové organizace (RVNNO) a pod ní spadající Výbor pro EU. K vypořádání připomínek NNO pak proběhl i diskusní kulatý stůl se zástupci jednotlivých ministerstev.⁵⁶

Další verzi priorit pro české předsednictví by měla schválit Vláda ČR nejpozději do září 2009. Podle neoficiálních informací došlo v dokumentu k výrazným změnám, které do velké míry popírají smysl celé předchozí připomínkové procedury. Dokument by měl nově obsahovat již jen tři prioritní oblasti: Evropa konkurenceschopná, Energetika a změna klimatu a Evropa otevřená a bezpečná.

Práce MES k přípravě priorit českého předsednictví vycházela převážně ze systému práce tzv. resortních koordinačních skupin (RKS) na jednotlivých ministerstvech. Mezi RKS a MES je tak podle všeho významný personální překryv. MES se však soustředí na přípravu tematických priorit pro české předsednictví, zatímco RKS pokrývají škálu aktuální agendy Rady EU.

Systém Resortních koordinačních skupin byl vytvořen současně se vstupem ČR do EU, aby byla umožněna pravidelná příprava pozic ministerstev pro jednání pracovních skupin Rady EU ve všech jejích formacích. Každý resort je pověřen koordinovat návrh stanovisek a delegaci expertů na jednání pracovních skupin Rady EU. Zároveň jsou resorty povinny koordinovat své stanoviska s ostatními, kterých se daná problematika týká (tzv. spolugesce). V případě legislativy v rámci klimaticko-energetického balíčku je gestorem MPO a spolugestorem MŽP. Výsledné mandáty schvaluje Výbor pro EU Vlády ČR, který se schází jednou týdně na úrovni náměstků a jednou měsíčně na úrovni ministrů.

⁵⁶ <http://www.zelenykruh.cz/dokumenty/08-04-10-vyporadani-pripominek-k-prioritam-cz-pres.doc>

Ačkoli to neukládá zákon, mohou být jednání RKS a vnitřní procesy na ministerstvech otevřeny konzultačním procedurám s nevládními organizacemi a dalšími sociálními partnery. Kontakty s nevládními organizacemi jsou však často na neformální úrovni a jsou dlouhodobě budovány v rámci jednotlivých ministerstev a nevládních organizací. Každé ministerstvo tak má v mezích své otevřenosti okruh vnějších sociálních partnerů, se kterými komunikuje a zapojuje je na konzultační úrovni i do procesů formulace stanovisek pro jednání orgánů Rady EU.

Ministerstvo životního prostředí ČR zveřejnilo postupně dva dokumenty, v nichž sektorové priority rozebírá a představuje. Prvním z nich je dokument *Rozpracování sektorových priorit pro CZ PRES – životní prostředí*,⁵⁷ který byl zveřejněn v květnu 2007. Tento dokument byl postupně upraven a shrnut do dokumentu *Priority v oblasti životního prostředí*.⁵⁸

V červenci 2008 byl vedle vládních priorit zveřejněn také vládní dokument *Sektorové priority pro české předsednictví 2009*, který shrnuje sektorové priority pro všechny formace Rady EU. Tyto priority jsou více technické povahy a kopírují, spíše popisnou formou, jednotlivé legislativní návrhy. V tomto dokumentu figurují již 4 sektorové priority pro životní prostředí, jak jsou popsány v předchozí kapitole.

⁵⁷ <http://www.zelenykruh.cz/dokumenty/07-05-28-eu-priority-sektor-zp.doc>

⁵⁸ [http://www.env.cz/AIS/web-pub.nsf/\\$pid/MZPMJFPZ7V4V/\\$FILE/Microsoft%20Word%20-%20Priority%20v%20oblasti%20zivotniho%20prostredi.pdf](http://www.env.cz/AIS/web-pub.nsf/$pid/MZPMJFPZ7V4V/$FILE/Microsoft%20Word%20-%20Priority%20v%20oblasti%20zivotniho%20prostredi.pdf)


Literatura a zdroje

- Společné priority ekologických organizací pro české předsednictví:
<http://www.zelenykruh.cz/dokumenty/priority-nno-web-final.pdf>
- Legislativní program Komise pro rok 2008: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0640:FIN:CS:PDF>
- Agriculture Ministers adopt Plant Protection Product Regulation (Slovenian Presidency, 2007)
- Le Baromètre Biomasse Solide (EurObserv'ER, 2007)
- Call for a truly sustainable CAP (IFOAM EU Group, 2007)
- Další kolo jednání ministrů zemědělství zemí V4 proběhlo v rámci Salimy (MZe, 2008)
- Effects of cattle husbandry on abundance, diversity and activity of methanogenic archaea in upland soils (Radl, V., Gattinger, A., Chroňáková, A., Němcová, A., Cuhel, J., Šimek, M., Schloter, M., Elhottová, D., in Nature, 2007)
- The Environment and Food Quality (Commonwealth of Australia, 1997)
- Europe's environment — The fourth assessment (EEA, 2007)
- The Future of Organic Food and Farming Within the Reformed CAP (IFOAM EU Group, 2007)
- Komise nabízí čtyři varianty (Alterová, 2008)
- Managing Environmental Sustainability in the European Food & Drink Industries (CIAA, 2007)
- Ministr Gandalovič dnes jednal se zemědělci o rozpočtu MZe pro příští rok (MZe, 2008)
- Modrá šance pro venkov – Venkov-šance pro všechny (ODS, 2004)
- Návrh nařízení rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 1698/2005 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) (EK, 2008)
- Návrh nařízení rady, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor pro zemědělce v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce (EK, 2008)

- Návrh nařízení rady o úpravách ve společné zemědělské politice prostřednictvím změn nařízení (ES) č. 320/2006, (ES) č. 1234/2007, (ES) č. 3/2008 a (ES) č. [...] /2008 (EK, 2008)
 - Návrh rozhodnutí rady, kterým se mění rozhodnutí 2006/144/ES o strategických směrech Společenství pro rozvoj venkova (programové období 2007–2013) (EK, 2008)
 - Povinnosti malých zpracovatelů živočišných produktů (masa a masných výrobků a mléka a mléčných výrobků) Nařízení ES a vnitrostátní právo. (Povolná, 2007)
 - Pozice ČR při jednáních o reformě Společné zemědělské politiky (MZe, 2007)
 - Re-thinking the CAP (BirdLife International, EEB, Eurogroup on Animal Welfare, Friends of the Earth Europe, IFOAM EU group, Oxfam International, WWF, 2005)
 - A Strategy For Sustainable Development (Swedish Presidency Conclusions, 2001)
 - The Common Agricultural Policy: sorting the facts from the fiction (Evropská komise, MEMO/08/422)
 - Venkove, z „evropských peněz“ se neraduj! (Večerka, 2008)
 - Volební program ODS pro venkov (Agris, 2006)
 - Zpráva o misi vykonané v ČR od 10. do 14. října 2005 za účelem vyhodnocení uplatňování systému rostlinolékařských pasů (DG SANCO, 2006)
 - Zpráva o životním prostředí České republiky v roce 2006 (CENIA, 2007)
-
- Attitudes towards Energy, Eurobarometer 247, wave 64.2, Evropská komise, leden 2006.
 - Börtzel, Tanja A., Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting. Member State Responses to Europeanization. Queen's Papers on Europeanisation, No. 4/2001, URL: <http://ideas.repec.org/p/erp/queens/p0013.html> (8.8.2008)
 - Businessinfo.cz, Přípravy ČR na předsednictví v Radě EU 2007 (22.7.2008), URL: <http://www.businessinfo.cz/cz/clanek/prosinec-2007/pripravy-cr-na-predsednictvi-rade-eu/1001696/47067/>
 - EBB's Assessment of the Environmental Results of the Slovenian Presidency of the EU, January to June 2008, Slovenia's Presidency: Good on energy and biodiversity, Bad

- on soil, agriculture and waste, European Environmental Bureau, (15.7.2008), URL: http://www.eeb.org/publication/EEB_ASSESSMENT_Slovenia_FINAL_July08.pdf.
- EEB's Assessment of the Environmental Results of the German Presidency of the EU, January to June 2007, Creating a momentum for climate and eco-innovation policies, disappointing on waste, European Environmental Bureau (15.7.2008), URL: <http://www.eeb.org/publication/German-Presidency-Assessment-June-2007-final.pdf>
 - EEB's Assessment of the Environmental Results of the Portuguese Presidency of the EU, July to December 2007, Leadership on climate, progress on some important environmental dossiers, poor on sustainable development, European Environmental Bureau (15.7.2008), URL: <http://www.eeb.org/publication/PORTUGAL-ASSESSMENT-final-text-201207.pdf>.
 - EEB's Ten green tests for French Presidency, European Environmental Bureau (15.7.2008), URL: <http://www.eeb.org/publication/2008/FRANCE-TEN-TESTS-FINAL-EN.pdf>.
 - Environment for Europeans – EU strategy. Evropská komise (10.7.2008), URL: http://ec.europa.eu/environment/news/efe/eu_strategy/index_en.htm.
 - External Relations: Green Diplomacy (13.7.2008), URL: http://ec.europa.eu/external_relations/env/objectives.htm.
 - Hey, Christian, EU Environmental Policies: A short history of the policy strategies, URL: <http://www.eeb.org/publication/chapter-3.pdf> (10.8.2008)
 - How we implemented the Guide when organizing the conference “Greening Events”, (12.7.2008), URL: <http://www.greening-events.at/article/articleview/44167/1/12223/>.
 - International Issues: Green Diplomacy. Evropská komise (13.7.2008), URL: http://ec.europa.eu/environment/international_issues/green_diplomacy_en.htm.
 - Karlas, Jan: Jak předsedat Evropské unii; Návrh priorit předsednictví ČR v radě EU v roce 2009. Ústav mezinárodních vztahů, Praha 2008.
 - Meerts, P.W.: Workbook on International Negotiation. Netherlands Institute of International Relations, 2006.
 - Mezinárodní vyjednávání o ochraně klimatu. Centrum pro dopravu a energetiku, prosinec 2007.
 - Priority v oblasti životního prostředí, Ministerstvo životního prostředí ČR (15.7.2008), URL: [http://www.env.cz/AIS/web-pub.nsf/\\$pid/MZPMJFPZ7V4V](http://www.env.cz/AIS/web-pub.nsf/$pid/MZPMJFPZ7V4V).

- Quaglia L., Moxon-Browne E., What makes a good EU Presidency? Italy and Ireland Compared, 2006 (22.7.2008), URL: <http://aei.pitt.edu/3025/01/Italian-IrishEUPresidenciesMarch.txt>
- Shrnutí Koncepce komunikace a prezentace předsednictví ČR v Radě EU. Sekce pro předsednictví ČR v Radě EU, Úřad vlády ČR, červenec 2007.
- Tallberg, J., Agenda-shaping powers of the EU Council Presidency, Journal of European Public Policy 10:1 February 2003: 1–19.
- The Austrian Presidency 2006, Federal Ministry of Foreign Affairs, 23 November 2005 (12.7.2008), URL: http://www.eurosfaire.prd.fr/7pc/doc/1134635746_presidence_autrichienne_2006.pdf.
- The Green Paper Energy – A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy. Evropská komise (12.7.2008), URL: http://ec.europa.eu/energy/green-paper-energy/index_en.htm.
- Wurzel, K.W.R., The EU Presidency: Honest broker' or driving seat? Anglo-German comparison in environmental policy field, October 2004, Department of Politics and International Studies, University of Hull (22.7.2008), URL: <http://www.agf.org.uk/pubs/pdfs/1258web.pdf>
- Wurzel, K.W.R., The Role of the European Union Presidency. An Anglo-German Comparison, Research Paper 1/2005, University of Hull, ISSN No. 0968 9281 (13.7.2008), URL: http://www.hull.ac.uk/ceus/CEUS%20Paper_Wurzel_2005.pdf



**Ministerstvo životního prostředí
České republiky**

Projekt byl finančně podpořen v grantovém řízení MŽP. Materiál nemusí vyjadřovat stanoviska MŽP.