

Liberalizace obchodu s environmentálními službami

E. Tošovská, I. Ritschelová: Liberalization of Trade in Environmental Services. Život. Prostr., Vol. 44, No. 2, p. 96 – 99, 2010.

The current focus on liberalization of international trade in services affects also the rapidly developing area of environmental services. There is very little research available on liberalization of environmental services. The aim of this paper is therefore characterizes the specific features and the development of environmental services and assess the process of environmental services' liberalization under World Trade Organization (General Agreement on Trade in Services, 1994) and European Union (Directive on Services in Internal Market, 2006). The final part is devoted to open methodological issues in the environmental services sphere.

Jedním z nejdynamičtěji se rozvíjejících sektorů ekonomiky se stala sféra služeb. Paralelně s rostoucím podílem služeb na hospodářském růstu se zvyšuje úsilí o liberalizaci mezinárodního obchodu s nimi. Cílem je odstranit bariéry, které tomuto obchodu brání a stanovit transparentní pravidla liberalizačního procesu, která nediskriminují zahraniční poskytovatele služeb. Od otevření trhů se očekává vytvoření konkurenčního prostředí, které bude působit na snížení cen služeb, na jejich vyšší dostupnost a kvalitu. V rámci obchodních jednání se obvykle vznášejí požadavky na liberalizaci těch druhů služeb, které nejsou v dané zemi příliš rozvinuty, a na druhé straně se vynakládá úsilí na zlepšení podmínek pro export nejrozvinutějších služeb. Tento tlak akceleruje změny struktury dané ekonomiky a s nimi spojený ekonomický růst ve větší míře, než kdyby změny probíhaly pouze v rámci uzavřené ekonomiky.

V současnosti je již překonán názor, že služby v důsledku mnoha technických, institucionálních a regulačních bariér nabízejí mnohem menší potenciál pro rozšíření obchodu než nabízí zboží. Rozvoj a zavádění nových technologií pro dodávky služeb (satelitní komunikace), zrušení dlouhodobě působících monopolů (např. telefonní služby), spolu s postupnou liberalizací dříve omezeně přístupných sektorů (bankovníctví, pojišťovnictví), postavení tohoto sektoru výrazně změnilo (GATS, 1999).

Vývoj pojetí environmentálních služeb

Stejně jako ostatní druhy služeb, prošly i environmentální služby v posledních desetiletích velmi dyna-

mickým vývojem. Dlouhodobě se chápaly především jako infrastrukturní služby, zaměřené na zásobování obyvatelstva vodou, hospodaření s odpadními vodami a odpadem. Trh hrál v poskytování těchto služeb velmi omezenou roli. Dominance státu, resp. jím pověřených komunálních organizací při poskytování těchto služeb byla dlouho téměř absolutní. Z ekonomického hlediska to lze vysvětlit především dvěma faktory:

- některé environmentální služby měly charakter „veřejných statků“ (např. údržba veřejné zeleně, sanitační služby), což nevytvářelo pro firmy adekvátní stimul k jejich poskytování a negarantovalo jim adekvátní výnosy,
- některé environmentální služby jsou vázány na distribuční a infrastrukturní sítě (odvádění odpadních vod, zásobování vodou), což vytváří podmínky přirozeného monopolu. Tento typ služeb poskytovaly donedávna orgány státní správy, které chtěly k nim zajistit spravedlivý přístup, ale i kontrolovat a eventuálně dotovat jejich náklady i usměrňovat cenu ve vztahu k finálnímu spotřebiteli.

Uvedené úzké chápání environmentálních služeb se ukázalo v konfrontaci s rostoucími požadavky na kvalitu životního prostředí a s principy udržitelného rozvoje jako zcela nedostatečné. Globální charakter znečištění, nové přístupy k regulaci v ochraně životního prostředí sledující přechod od kontroly znečištění u zdroje k prevenci znečištění, rozvoj environmentálních technologií, stejně jako požadavek integrace ochrany životního prostředí do ostatních dílčích politik, si vynutily rozšířené chápání environmentálních slu-

žeb a stimulovaly poptávku po nich. Environmentální služby jsou úzce spojeny nejen s tradičními zařízeními na snížení znečištění, ale stávají se stále významnější součástí preventivních technologií a poskytují se stále častěji komerčně na integrované bázi. Jsou součástí nových typů produktů, zasahují do hospodaření s přírodními zdroji, do aplikací ekologického designu výrobků, zahrnují ekologické audity, poradenství či technické know-how (Tošovská, 2001).

V současné době trh s environmentálními službami velmi dynamicky roste. Klíčovou roli v tom sehrává rozhodnutí vlád mnoha zemí přistoupit k privatizaci a demonopolizaci tohoto sektoru. Toto rozhodnutí otevřelo cestu zahraničním investicím do environmentální infrastruktury a dalších oblastí environmentálních služeb a umožnilo konkurenci v jejich poskytování. Přesun environmentálních služeb z veřejného do privátního sektoru je patrný především v odpadovém hospodářství, v oblasti odvádění a čištění odpadních vod a v úpravě a rozvodu pitné vody.

Druhým významným momentem, který vede k rozvoji trhu s environmentálními službami, je rostoucí zájem průmyslových podniků o tzv. *outsourcing* ve vodním a odpadovém hospodářství. Znamená to, že podnik se plně soustředí na vlastní klíčové aktivity a svěří veškerou správu vodohospodářských služeb a odpadového hospodářství profesionální firmě. V rozvoji trhu s environmentálními službami hraje v neposlední řadě roli i jistá konsolidace poskytovatelů těchto služeb. Jsou soustředěni v desítkách silných skupin, které rychle a úspěšně expandují na světové trhy. Jejich komparativní výhoda spočívá ve vysokém technickém know-how, v poskytování certifikovaných služeb, ve snižování provozních nákladů a v profesionálním řízení lidských zdrojů. Tyto firmy se soustřeďují především na rozvojové země, kde je po environmentálních službách vysoká poptávka a na země střední a východní Evropy, které se zejména v prvních letech ekonomické transformace potýkaly s obnovou infrastrukturních sítí (Krajewski, 2004).

Úsilí o liberalizaci obchodu se službami v rámci WTO

Významným mezníkem v prohloubení liberalizace mezinárodního obchodu se službami bylo přijetí Všeobecné dohody o obchodu se službami (*General Agreement on Trade in Services – GATS*) v r. 1994 v rámci mnohostranných obchodních jednání Světové obchodní organizace (*World Trade Organization – WTO*). Její pravidla platí v plné míře i pro oblast environmentálních služeb. Zatímco obchod se zbožím se uskutečňuje fyzickým pohybem zboží přes hranice států, pro obchod se službami rozlišuje GATS čtyři základní způsoby jejich dodávek:

- služba přes hranici (způsob 1), která odpovídá klasickému obchodu se zbožím, hranici přitom překročí

- pouze vlastní služba, např. zprávy environmentálních expertů či návrh ekodesignu zaslaný poštou,
- spotřeba či nákup služby v zahraničí (způsob 2), např. účast na environmentálním vzdělávacím kurzu v zahraničí,
- komerční přítomnost zahraničního dodavatele služby na území jiného členského státu WTO (způsob 3), např. založení agentury pro poskytování environmentálních služeb,
- fyzická přítomnost cizích státních příslušníků v jiné zemi za účelem poskytování služeb (způsob 4).

Liberalizace mezinárodního obchodu se službami, včetně environmentálních služeb, probíhá prostřednictvím závazků jednotlivých států otevřít ten-který sektor služeb a způsob jejich dodání. Tyto závazky jsou obsaženy v listině specifických závazků v rámci GATS. V ní mohou jednotlivé země např. omezit počet dodavatelů služeb, celkovou hodnotu transakcí ve službách či celkový počet fyzických osob zaměstnaných v sektoru služeb, vyžadovat určitý typ právnické osoby nebo společný podnik, jehož prostřednictvím bude dodavatel službu poskytovat, omezit účast zahraničního kapitálu aj.

Vedle toho platí pro členy WTO některé horizontální principy týkající se všech druhů služeb a všech zemí (např. povinnost poskytnout všem členům WTO stejné zacházení, jaké poskytuje v oblasti služeb jakékoliv jiné zemi, tzv. zacházení podle nejvyšších výhod). Pokud chce některá země toto „národní zacházení“ omezit, musí tuto skutečnost uvést v národní listině apod. Tab. 1 shrnuje oblasti, v nichž se ČR zavázala k plné liberalizaci environmentálních služeb, resp. nepřijala žádná omezení ani v přístupu na trh, ani v národním zacházení. V ostatních subsektorech environmentálních služeb a způsobech jejich dodání nepřijala Česká republika žádné závazky a ponechala si určitý prostor pro flexibilní reagování na konkrétní situaci (podrobněji Tošovská, Ritschelová, 2007).

Je nepochybné, že závazky jednotlivých zemí v liberalizaci obchodu s environmentálními službami v rámci GATS velmi zpřehlednily „terén“ pro potenciální exportéry z obchodní i investiční sféry v této oblasti. Z celosvětového hlediska se však dosažený stupeň liberalizace obchodu se službami hodnotí jako relativně omezený, především pro postoj rozvojových zemí. Ty preferují pozvolnou liberalizaci obchodu se službami a vyžadují, aby se mohl liberalizační proces zastavit v případě, že se projeví jeho negativní důsledky.

Úsilí o liberalizaci obchodu se službami v rámci Evropské unie

V Evropské unii dosahuje v současné době podíl služeb na tvorbě hrubého domácího produktu

Tab. 1. Závazky České republiky k plné liberalizaci environmentálních služeb podle GATS

Pododvětví	Omezení přístupu na trh	Omezení národního zacházení
A. Služby v oblasti hospodaření s odpadními vodami CPC 9401	způsob 2 způsob 3	způsob 2 způsob 3
B. Služby v oblasti likvidace odpadu CPC 9402	způsob 2 způsob 3	způsob 2 způsob 3
C. Sanitární a podobné služby CPC 9403	způsob 2 způsob 3	způsob 2 způsob 3
D. Ostatní environmentální služby:		
– služby v oblasti čištění výfukových plynů CPC 9404		způsob 3
– služby v oblasti omezování hluku CPC 9405		
– služby na ochranu přírody a krajiny CPC 9406		
– ostatní služby v ochraně životního prostředí jinde nespecifikované CPC 9409		

Zdroj: Evropská společenství a jejich členské státy – konsolidovaný seznam specifických závazků

CPC – Central Product Classification – klasifikace Statistické divize OSN z r. 1991, způsob 2 – spotřeba či nákup služby v zahraničí, způsob 3 – komerční přítomnost zahraničního dodavatele služby na území jiného členského státu WTO

a zaměstnanosti téměř 70 % a na generování nových pracovních míst dokonce 96 %. Přesto je vnitřní trh se službami roztržštěn, což se negativně odráží zvláště na konkurenceschopnosti malých a středních podniků a omezuje přístup spotřebitelů k rozmanitější nabídce služeb za konkurenceschopné ceny. Podnikatelé se doposud setkávali při snaze poskytovat služby na území jiných členských států EU s diskriminací, ať již přímou (např. z důvodu národnosti), nebo nepřímou (např. pro jazykovou bariéru). Proto EU přijala po složitých vyjednáváních Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu. Jejím cílem je usnadnit podnikání v oblasti služeb na trhu EU tak, aby podnikatelé ze všech členských států mohli nabízet své služby bez zbytečných nákladů a nadměrné administrativy. Tato směrnice se vztahuje i na oblast environmentálních služeb s tím, že některá ustanovení přihlíží k jejich specifickému charakteru.

Směrnice upravuje především dvě oblasti: (1) *Realizace svobody usadit se v oblasti služeb v jiném členském státě*, kde se poskytovatel služby podřídí právnímu režimu hostitelského státu, (2) *Dočasné přeshraniční poskytování služeb do jiného státu*. Poskytovatel služby nemá v úmyslu se v hostitelském státě trvale nebo dlouhodobě usadit. Přeshraniční poskytovatel služby nepotřebuje žádné povolení ani autorizaci od orgánu tohoto státu. Určitá výjimka se vztahuje na „služby obecného hospodářského zájmu“. Tento charakter mají některé environmentální služby infrastrukturního typu (např. spojené s distribucí a dodávkami vody, se zpracováním odpadu aj.). Je na členských státech, aby tyto služby upravily, monitorovaly a financovaly jejich výkon. Z hlediska ochrany životního prostředí je též podstatné, že členský stát, do něhož se přemísť poskytovatel služby, může na něj z „naléhavých důvodů

obecného zájmu“ klást ve vztahu k poskytované službě určité požadavky, či upravit podmínky pro udělení povolení. Podle judikatury Evropského soudního dvora patří mezi tyto důvody i ochrana životního prostředí a městského prostředí včetně územního plánování, ochrana veřejného zdraví, dobré životní podmínky zvířat aj. Nicméně, i uplatnění těchto omezení vyžaduje respektovat zásadu nezbytnosti a přiměřenosti a vyloučit diskriminaci na základě státní příslušnosti.

Smyslem uvedené směrnice je podstatně zjednodušit administrativu regulující přístup k poskytování služeb, především správní postupy pro udělování povolení, licencí nebo koncesí. Směrnice přinesla také některé zcela nové instituty, jako je zavedení „jednotných kontaktních míst“, kde budou moci podnikatelé vyřídit všechny nezbytné formality, proceduru tichého souhlasu aj.

Vláda České republiky schválila návrh zákona o volném pohybu služeb 5. 1. 2009. Definitivně byl přijat 17. 6. 2009 jako zákon č. 222/2009 Sb. o volném pohybu služeb. Tento zákon transponuje evropskou Směrnici o službách na vnitřním trhu do českého právního řádu.

Problémy ve sféře liberalizace obchodu s environmentálními službami

Pro vyjednávání o liberalizaci obchodu s environmentálními službami je klíčová mezinárodně uznaná a využívaná klasifikace služeb. I když většina států využívá klasifikaci OSN, tzv. CPC (*Central Product Classification*), sílí názor, že je tato klasifikace v oblasti environmentálních služeb příliš úzká, nebere v úvahu rostoucí participaci privátního sektoru, ani dynamický vývoj environmentálních služeb. Existuje řada dalších návrhů na jejich klasifikaci (OECD/Eurostat, UNCTAD,

EU aj.), což podtrhuje nezbytnost nalézt definitivní mezinárodní konsensus (Handbook, 2008).

Ve většině států jsou environmentální služby legitimně regulovány národní politikou životního prostředí, což zvyšuje náklady jejich provozovatelů. WTO plně respektuje tuto regulaci, jejíž požadavky se přenášejí do oblasti environmentálních služeb (v ČR např. emisní standardy, nejvyšší přípustné koncentrace znečišťujících látek aj.). Tato regulace by neměla představovat bariéru obchodu se službami, pokud by se uplatňovala stejně ve vztahu k domácím i zahraničním subjektům. Z dosavadních zkušeností však vyplývá, že často diametrálně rozdílná environmentální regulace v jednotlivých státech může potenciálně představovat větší bariéru obchodu se službami, než omezení přístupu na trh a národní zacházení, uvedené v listině specifických závazků v rámci GATS. Identifikace a klasifikace těchto bariér a odseparování jejich potenciálně ochranného efektu, resp. skryté ochrany domácích dodavatelů služeb, je další výzvou pro analýzu obchodní politiky.

V posledním období se značná pozornost soustřeďuje na metodologicky značně obtížné měření netarifních překážek obchodu se službami a jejich dopad na objem obchodu. Nejčastěji využívaný ukazatel četnosti netarifních opatření v jednotlivých zemích či přehledy sektorů s největší koncentrací těchto překážek mají nízkou vypovídací schopnost. Jako nadějnější se jeví různé způsoby konstrukce tzv. indexu restriktivnosti, který se nejčastěji aplikuje na přímé zahraniční investice (3. způsob dodání služeb).

Další liberalizace obchodu se službami, odbourání netarifních překážek obchodu a široká implementace revidované *Strategie přístupu na trh* byly priority předsednictví České republiky EU r. 2009.

Stat' byla zpracována v rámci grantu č. 402/07/1580 GAČR Důsledky liberalizace environmentálních služeb.

Literatura

- GATS: Objectives, Coverage and Disciplines. WTO Secretariat, Trade in Services Division, October 1999.
- Handbook of International Trade in Services. Oxford University Press, 2008.
- Krajewski, M.: Environmental Services of General Interest in the WTO: No Love at First Sight, JEEPL, 2, 2004.
- Tošovská, E.: Liberalizace obchodu s environmentálními službami v rámci Všeobecné dohody o obchodu se službami. Politická ekonomie, 2001, 5, s. 654 – 698.
- Tošovská, E., Ritschelová, I.: Liberalizace obchodu s ES – metodologické přístupy. CERGE-EI Discussion Paper Series, 184, 2007, p. 29.

JUDr. Eva Tošovská, CSc., Národohospodářský ústav Akademie věd ČR, v. v. i., Politických vězňů 7, 111 21 Praha 1, eva.tosovska@cerge-ei.cz
Doc. Ing. Iva Ritschelová, CSc., Univerzita J. E. Purkyně v Ústí nad Labem, Hoření 13, 400 95 Ústí nad Labem, iva.ritschelova@ujep.cz

K environmentálním službám patří aj nakladanie s odpadom. Foto: Š. Sklenár

