

Sedmá ministerská konference, proces Životní prostředí pro Evropu a Česká republika

Pokorný, L.: The Seventh Environment for Europe Ministerial Conference and the Czech Republic. Životné prostredie, 2011, 45, 6, p. 286 – 289.

The 7th Ministerial Environment for Europe Conference took place 20 years after the process “Environment for Europe” was founded at the Dobříš Castle in the then Czechoslovakia in 1991. The process, evolving significantly over the years, now encompasses various elements of international environmental cooperation and is an important part of the UN Economic Commission’s for Europe environmental activities.

The Czech Republic has been involved in shaping the process since its inception. Next to its other environmental focuses and the intense EU activities, transboundary environmental cooperation within UNECE has been its long-standing priority mirroring itself in the participation of experts and high-level officials in the various relevant UNECE bodies. The 7th Ministerial Conference was the first to take place after the reform of the process was negotiated in 2009, in which the Czech Republic played an important role.

While analyzing the development of the last 20 years, the author concludes that one of the important factors shaping the policy within UNECE has been the pre-accession process of the Czech Republic and consequently the EU membership.

Key word: environment, environmental cooperation, UNECE, EU, international affairs

Období těsně po tzv. sametové revoluci znamenalo pro environmentální politiku Československa, resp. České republiky, důležitý předěl a počátek nové éry. Bezprostředně po roce 1989, v jehož průběhu vyvrcholila nespokojenost občanů tehdejšího Československa s komunistickým režimem, bylo v lednu 1990 zřízeno Ministerstvo životního prostředí ČR (MŽP), v jehož rámci byl brzy přijat vůbec první koncepční dokument s názvem *Státní program ochrany životního prostředí* a klíčový legislativní akt – zákon CSFR č. 17/1992 Sb. o životním prostředí. V návaznosti na to pak byly přijaty nejdůležitější zákony týkající se ochrany životního prostředí (Damohorský a kol., 2010). Nespokojenost občanů s otřesným stavem životního prostředí (ŽP) a v neposlední řadě neexistující občanská práva zapojit se do rozhodování o těchto otázkách, byla jedním z hlavních hnacích motorů pro změnu režimu (Vaněk, 1996). Není předmětem tohoto příspěvku popsat, do jaké míry se očekávání občanů naplnila, ale na příkladě programového příspěvku Josefa Vavrouška, ministra-předsedy Federálního výboru pro životní prostředí

České a Slovenské Federativní Republiky, pro 1. ministerskou konferenci v Dobříši v roce 1991 přiblížit vývoj a dynamiku mezinárodní spolupráce České republiky v rámci Evropské hospodářské komise Organizace spojených národů (EHK OSN).

Dobříšská konference, která se konala v červnu 1991, měla mimořádný symbolický význam pro státy tehdejšího východního bloku v čerstvě sjednocené Evropě. Nejen pro Československo, ale i pro ostatní státy střední a východní Evropy, představovala první krok směrem k demokracii a posílení ochrany ŽP. Jaká tedy byla vize Josefa Vavrouška, co se z ní podařilo prosadit a do jaké míry ovlivňuje proces *Životní prostředí pro Evropu*, vzniklý na základě Dobříšské konference, rozhodování na národní úrovni?

Panevropská vize Josefa Vavrouška

Vavrouškova vize měla 3 hlavní části (Hlaváček, ed. a kol., 2009). V první části se zamýšlel nad budoucím evropským systémem ochrany a tvorby ŽP v rámci svě-

tového systému a navrhoval vytvoření panevropského systému, „který by koordinoval úsilí o zlepšení životního prostředí na kontinentální úrovni“, a byl by součástí podobného globálního systému.

Obsahem druhého pilíře jeho vize bylo vytvoření samotného environmentálního programu pro Evropu, jako konkrétního nástroje intenzivní panevropské spolupráce. Instrukční vakuum, které pohltilo bývalé komunistické státy po rozsáhlých změnách v letech 1989 – 1991, mělo být v oblasti ŽP vyplněno právě Vavrouškovými návrhy: jednalo se hlavně o návrh pořádat pravidelné konference ministrů ŽP a vytvoření Evropské agentury pro životní prostředí. Doprovodná strategie budoucího programu se podle Vavrouška měla zaměřit na problémy, jejichž řešení zůstává aktuální i po 20 letech: monitorovací a informační systém ŽP v Evropě, sjednocení a posílení evropské legislativy, využívání ekonomických nástrojů, podpora vědy a výzkumu, zahrnutí obnovitelných zdrojů energie do celkového energetického mixu, stejně jako udržitelné nakládání s odpady a ekologicky šetrné výroby. Součástí strategie měly být také regionální programy a vytváření lidských, finančních a informačních zdrojů. Poslední pilíř se týkal „hledání lidských hodnot pro dosažení harmonie mezi lidstvem a přírodou“, který i přes důležitost, jakou mu J. Vavroušek přikládal, zůstává v rámci EHK OSN dodnes nerozpracován.

Institucionální a programové zakotvení

Josef Vavroušek navrhoval, aby se institucionální vakuum v oblasti mezinárodní environmentální spolupráce států střední a východní Evropy na jedné straně a institucionální přeplnění na straně „západní“, navzájem propojilo. Kritika nedostatečné koordinace institucí na evropské úrovni vyústila v návrh pořádat pravidelné ministerské konference, které by se mohly přeměnit v Radu evropských ministrů ŽP. Informační základnu pro rozhodování v rámci Rady evropských ministrů by měla Evropská agentura pro životní prostředí (EEA), jejíž sídlo Vavroušek navrhoval, umístit do Dobříše.

V této souvislosti je pro pozdější další vývoj dobříšských myšlenek více než příznačné, že identická instituce vznikla vzápětí už v roce 1993, ovšem se sídlem v Kodani (Nařízení Rady (EHS) č. 1210/90 ze dne 9. května 1990). EU byla v době těsně po konání Dobříšské konference na počátku důležitého období. 7. února 1992 byla podepsána Smlouva o EU, která představuje mezník v dějinách EU a stanovuje pravidla pro budoucí jednotnou měnu i pro zahraniční a bezpečnostní politiku. Smlouva o EU výrazně přispěla k dalšímu prohlubování integračního procesu, což se projevilo ve všech oblastech politiky EU. V roce 1995 došlo k rozšíření EU o Finsko a Švédsko. Pro, z Dobříše plynoucí a v té

době již ustavený, proces Životní prostředí pro Evropu a jeho akční program (Lucern v roce 1993) mělo daleko větší význam zahájení přístupových jednání s deseti státy střední a východní Evropy v roce 1997. Intenzivní přístupové rozhovory a povinnost kandidátských států splnit tzv. Kodaňská kritéria (1993) vedly k intenzivní spolupráci a přípravě kandidátských států v mnoha oblastech, ŽP nevyjímaje. V konečném důsledku vedla tato spolupráce kandidátských států s EU a zároveň také s EHK OSN k rozštěpení panevropské spolupráce. Rozvoj kandidátských států, které k EU přistoupily v roce 2004, resp. 2008, byl daleko rychlejší než rozvoj států, které spolupracovaly pouze v rámci procesu Životní prostředí pro Evropu, resp. EHK OSN.

Poprvé byla tato zneklidňující skutečnost předmětem diskuse v roce 1998 na čtvrté ministerské konferenci procesu Životní prostředí pro Evropu v dánském Aarhusu. Aarhuská konference je považována nejen za vrchol procesu, s ohledem na přijetí velice ambiciózní Úmluvy o přístupu veřejnosti k informacím, rozhodování a právní ochraně v záležitostech ŽP, ale také za významný předěl ve vývoji procesu Životní prostředí pro Evropu. Zde bylo přijato rozhodnutí zaměřit aktivity v dalších letech právě na subregion východní Evropy, Kavkazu a střední Asie (VEKSA) a byla zřízena tzv. Regionální environmentální centra (RECs) v Kišiněvě, Kyjevě, Moskvě, Tbilisi a v oblasti střední Asie. Ta měla podporovat aktivity na místní úrovni a intenzivně spolupracovat s veřejností. V souladu se závěry Aarhuské konference se pátá ministerská konference konala v Kyjevě. I přes veškerou snahu a neoddiskutovatelný úspěch konference (přijetí 4 protokolů k existujícím smlouvám), nebylo dosaženo pokroku v posilování implementace hlavních nástrojů procesu ve státech VEKSA a nebyl ani přijat Akční program pro životní prostředí zemí VEKSA. I přes pozdější pozitivní vývoj, např. v oblasti správy vodních zdrojů států VEKSA (OECD, 2011), našel rozdíl ve vývoji členských států EU a států VEKSA svůj odraz také v počátečním odporu Evropské komise (EK) proti dalšímu pokračování procesu, potažmo jeho reformě (2009). EU během posledních 10 let přijala nástroje, které jsou hlavními prostředky prosazování jejích zájmů v dotčených regionech. Politické aktivity v rámci EHK OSN tak zůstávají tzv. negativní prioritou EK a je nutno konstatovat, že tento postoj je součástí širšího trendu oslabování zapojení EK do aktivit EHK OSN. Zároveň je ovšem potřeba dodat, že v určitých prioritních oblastech zaujímají experti EK významné místo.

Astanská konference – reforma v praxi

Sedmá ministerská konference (21. – 23. 9. 2011, Astana, Kazachstán) potvrdila výše naznačené specifické postavení procesu. Ten je stále považován za důležitý nástroj spolupráce ministrů ŽP v regionu



Astana (předtím Alma-Ata), hlavní město Kazachstánu – účastníci sedmé ministerské konference měli možnost vzhlednout moderní architekturu města s historickými prvky (2011). Foto: Mikuláš Huba

EHK OSN, ale svou pozici, kterou v 90. letech poměrně lehce vybudoval, bude muset v následujících letech namáhavě obhajovat. Již zmiňovaná reforma, přijatá na 61. zasedání EHK OSN v dubnu 2009, ukázala, jak těžké je najít nejmenší společný jmenovatel ekonomicky a politicky velice různorodého regionu. Jedním z hlavních výstupů reformy tak byl závazek zefektivnit proces a to hlavně redukcí projednávaných témat a omezením délky ministerských konferencí. Astanská konference, která jako první proběhla v souladu s reformou, nejen že potvrdila význam reformy, ale svými konkrétními výstupy poukázala na hlavní přínos spolupráce partnerů v regionu EHK OSN: solidní informační základna umožňující přijímat informovaná rozhodnutí a efektivní zpřístupňování dostupných informací co nejširšímu okruhu zájemců, hodnocení stavu a politiky ŽP a mnohostranná přeshraniční spolupráce manifestovaná hlavně aktivitami v rámci 5 existujících *mnohostranných environmentálních smluv* (MEAs).

Ministři na Astanské konferenci přijetím tzv. *Analýzy hodnocení* potvrdili význam informovanosti veřejnosti o stavu ŽP. Přijatý dokument je výsledkem práce EEA, která ve spolupráci s RECs a národními experty připravila analýzu dostupných hodnocení stavu ŽP. Analýza, která navázala na 4 předchozí zprávy o ŽP v regionu EHK OSN (Sofie 1995, Aarhus 1998, Kyjev 2003, Bělehrad 2007), shrnuje stav ŽP v oblasti zvolených témat konference, kterými byly správa vodních

zdrojů a ozeleňování ekonomiky. Na rozdíl od předchozích zpráv, které byly časově a finančně náročné, byla analýza vypracována s ohledem na její další praktické využití. Součástí věcného zhodnocení a rozboru kvality dostupných zdrojů informací je proto také přehled doporučení pro tvůrce politik. Důraz na efektivní správu informací o ŽP se zrcadlí také v přijetí rozhodnutí o rozšíření *Systému sdílení informací o životním prostředí* (SEIS) na státy, které nespádají do sousedské politiky EU, a přijetí rozsahem a záběrem ojedinělé publikace *2. hodnocení přeshraničních vodních toků, jezer a vod*.

V rámci procesu to jsou tedy hlavně jednotlivé členské státy EU, které i nadále vynakládají úsilí a prostředky na podporu ochrany ŽP ve státech VEKSA, často v rámci vlastní rozvojové pomoci (ČR např. pro Bosnu a Hercegovinu, Moldavsko, Gruzii a Srbsko). Jedním z hlavních nástrojů implementace zůstává *Environmentální akční program pro země VEKSA*, ale i dílčí činnosti v rámci aktivit jednotlivých MEAs. Dá se tedy říci, že vyhodnocení výsledků dosažených na sedmé ministerské konferenci, které byly vyjednány v souladu s hlavními principy reformy procesu sjednané v roce 2009, bude muset být integrální součástí diskuze o reformě mezinárodní správy ŽP. Důležitou součástí bude hledání možných synergií a nacházení rovnováhy mezi programy EU a aktivitami EHK OSN tak, aby se předcházelo duplicitám a z toho plynoucím finančním ztrátám.

Česká republika a proces Životní prostředí pro Evropu

Skutečnost, že se první ministerská konference procesu konala právě v České a Slovenské Federativní Republice, měla výrazný dopad na zapojení pozdější samostatné České republiky do procesu. Rada osob, které se účastnily Dobříšské konference, ať na straně organizátorů (J. Dlouhý, K. Houdek, P. Šremer, J. Kára) nebo jejich účastníků (B. Moldan), měla i v následujících letech výrazný podíl na formování postoje ČR k dalšímu vývoji procesu.

Druhá ministerská konference, která se konala v roce 1993 ve švýcarském Lucernu, dále rozpracovala výzvy, zformulované v Dobříši. Potvrdila vznik procesu mezinárodní environmentální spolupráce,

institucionálně zaštitěné EHK OSN, a v ministerské deklaraci vytýčila budoucí cíle, které i přes mnohá nenaplněná očekávání, měly pro tehdejší postkomunistické státy obrovský význam. „*Jsmo rozhodnutí zintenzívnit naši spolupráci v oblasti ochrany životního prostředí v Evropě, převzít naši odpovědnost na globální úrovni a nabídnout naše partnerství ostatním regionům světa.*“ I přes počáteční nadšení se ovšem nedařilo vše podle plánu a dá se říci, že situace v České republice těsně po jejím vzniku kontrastovala s prohlubující se mezinárodní spoluprací vně jejích hranic. Na konci října 1992 byl zrušen Federální výbor pro životní prostředí České a Slovenské Federativní Republiky, která sama zanikla již o několik měsíců později. Právě Federální výbor, první a poslední federální orgán zabývající se ochranou ŽP, měl „*překvapivě progresivní strukturu*“ (Jehlička, 1999). S určitou mírou nadsázky se dá říci, že první dva roky po sametové revoluci byly charakterizovány vizí, ve které ochrana ŽP nebyla vnímána jako překážka ekonomického rozvoje. Součástí této vize byla jak strukturální environmentální reforma, tak také angažovanost na mezinárodní úrovni. Po rozdělení federace došlo nejen k instrumentalizaci české environmentální politiky, která víceméně postrádala mezinárodní dimenzi, ale také k úpadu zájmu veřejnosti a médií o ŽP (Jehlička, 1999). Je příznačné, že se J. Vavroušek druhé ministerské konference účastnil již jako reprezentant nevládní organizace *Společnost pro trvale udržitelný život* (STUŽ), kterou v září 1992 pomáhal zakládat. A smutnou ironií osudu bylo, že úvodem k tzv. Dobříšskému hodnocení, tedy první zprávě o ŽP v regionu EHK OSN, byl nekrolog Josefa Vavrouška, který zahynul s dcerou 18. března 1995 pod lavinou v Tatrách na Slovensku.

Důraz na přijímání řešení s okamžitým účinkem a především ekonomická transformace první poloviny 90. let 20. století vedla k upozadění problematiky ochrany ŽP v ČR. Teprve přístupová jednání a úprava domácí environmentální legislativy v návaznosti na standardy *Acquis communautaire* vedly k otevření české environmentální politiky evropským, potažmo světovým standardům. V jejich rámci byly v první fázi aproximace v letech 1997 – 1999 zpracovávány doposud chybějící zákony (chemické látky, průmyslové havárie, geneticky modifikované organismy, přístup k informacím, integrovaná ochrana ŽP) a v druhé fázi v období 2000 – 2002 finalizovány některé legislativní akty tak, aby vyhovovaly požadavkům EU. Ruku v ruce s tímto procesem šlo také intenzivnější zapojení MŽP do mezinárodních procesů (Planeta, MŽP ČR, 1997 – 2004). Hlavní těžiště spolupráce ČR a EHK OSN se pak rozvinula právě až v prvním desetiletí 21. století, kdy již byla transpozice unijní legislativy do českého právního řádu značně pokročilá: mezi

lety 2000 – 2004 tak mohla ČR ratifikovat většinu MEAs: o průmyslových haváriích; ochraně a využívání hraničních vodních toků a mezinárodních jezer; o posuzování vlivů na ŽP přesahujících hranice států a Aarhuskou úmluvu. Počátek nového milénia přinesl též intenzivnější zapojení zástupců ČR do pracovních orgánů EHK OSN (K. Bláha, H. Čížková, J. Dušák, J. Hlaváček, E. Kružiková) a zvyšující se zapojení ČR do procesu *Životní prostředí pro Evropu*, které vyvrcholilo kandidaturou ČR na pořádání výroční sedmé ministerské konference.

* * *

Procesy evropské integrace a mezinárodní spolupráce v rámci EHK OSN, tedy vzhledem k překrývající se členské základně, byly, jsou a budou komplementární. V případě ČR znamenala příprava na vstup do EU, a s tím spojené posilování legislativní základny, důležitý předpoklad pro přijetí závazků vyplývajících z členství v EHK OSN. ČR své víceméně privilegované postavení v rámci procesu *Životní prostředí pro Evropu*, částečně ovlivněné vědomím „historické odpovědnosti“, dokázala využít na několika rovinách. Vedle aktivní implementace závazků vyplývajících z MEAs, spolupráci při přípravě hlavních strategických dokumentů a účasti v příslušných pracovních orgánech významně přispěla, jako předsednický stát EU, k vyjednání reformy procesu v roce 2009. Ta se ukázala být zásadní pro obhájení smysluplnosti procesu a na jejím základě proběhne v roce 2013 též první revize výsledků dosažených na sedmé ministerské konferenci. ČR je připravena v této diskuzi opět hrát důležitou roli.

Literatura

- Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. Praha : C.H. Beck, 3. vydání, 2010, 678 s.
- Hlaváček, J. (ed.) a kol.: Proces „Životní prostředí pro Evropu“: úspěchy a výzvy. Praha : MŽP, 2009, 270 s.
- Jehlička, P.: The Development of Czech Environmental Policy 1990 – 1995. A Sociological Account, Czech Sociological Review, 1999, 7, 1, p. 37 – 50.
- Planeta – odborný časopis pro životní prostředí. Praha : MŽP ČR, ročníky 5 – 12, 1997 – 2004.
- OECD: Ten Years of Water Sector Reform in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia. OECD Publishing, 2011.
- Vaněk, M.: Nedalo se tady dýchat: Ekologie v českých zemích v letech 1968 až 1989. Praha : Maxdorf, 1996, 170 s.

Mgr. Lukáš Pokorný, lukas.pokorny@mzp.cz
Ministerstvo životního prostředí ČR, Vršovická 65,
100 10 Praha