



# Politika a právo EU v oblasti ochrany životního prostředí



katedra práva  
životního prostředí  
a pozemkového práva

**Vojtěch Vomáčka**



# EU a ochrana životního prostředí

- Unijní regulace v oblasti ochrany životního prostředí se rozvinula v posledních 35 letech.
- Na počátku se s žádnou ekopolitikou nepočítalo, Římská smlouva neobsahuje žádné odpovídající zmocnění. Dnes rozsáhlá, detailní regulace, včetně procesu.
- Důvody pro regulaci:
  - Intenzivní ekonomický růst
  - Mohutná industrializace
  - Růst spotřeby energií



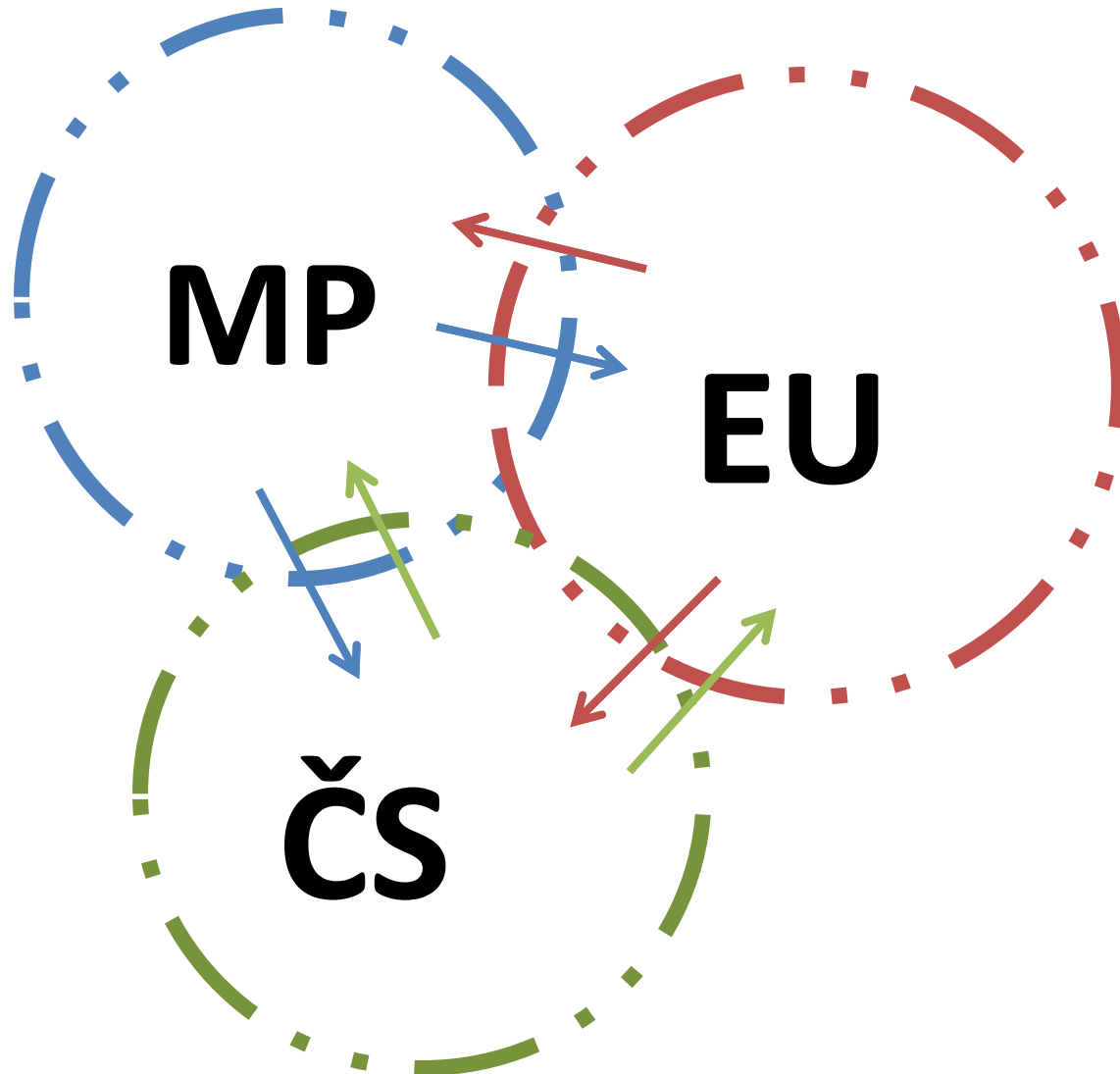
# Unijní ekopolitika dnes

Healthy environment for healthy people





# 3 úrovně politiky a regulace





# EU a existující mezinárodní závazky





# EU a existující mezinárodní závazky

- EU v podobné pozici jako „běžné státy“
- Obecně čl. 216 TFEU (mezinárodní závazky EU zavazují MS i unijní instituce – faktický transfer odpovědnosti omezený aplikací principu nadřazenosti unijního práva; ale přednost pouze před sek. právem – řízení před SDEU ve Smlouvách)
- Odpovědnost EU za porušení mez. práva/zrušení nebo neaplikace nesouladného unijního práva



# EU a existující mezinárodní závazky

- Nejen mezinárodní smlouvy, ale i akty přijaté vytvořenými institucemi (181/73 , C-30/88, bod 13) se stávají nedílnou součástí unijního práva
- Také zvykové právo (C–162/96)
- Stejný účinek jako unijní právo bez nutnosti provedení
- Soulad unijního práva s mezinárodními závazky posuzuje SDEU (21–24/72, *body* 4 – 6).
- Důsledek: SDEU také posuzuje účinek mezinárodního práva v unijním právním systému

- Vlivem unijní regulace je omezena možnost členských států zapojovat se do mezinárodních závazků
  - V takovém případě dochází k obrácení hierarchie
- Omezená možnost vlivu závazků uzavíraných mezi členskými státy (srov. 7/61, 90/63 a 91/63)
- 351 SFEU – povinnosti u starých závazků
  - + přesah SDEU i na závazky neuzavírané EU, pokud spadají do působnosti EU
- Prováděcí unijní právo neznamená automatickou přednost mezinárodního závazku (C-308/06)





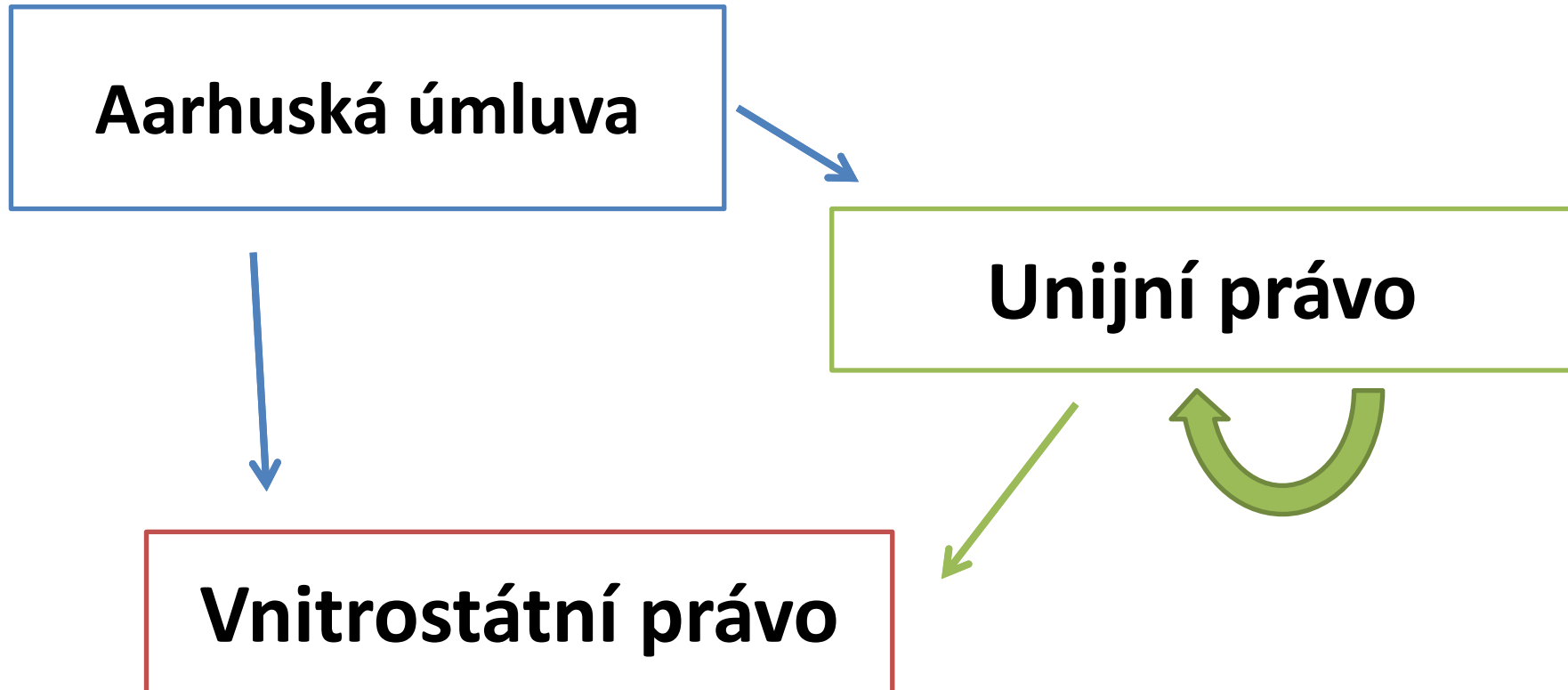
# EU a existující mezinárodní závazky

C-459/03 (*MOX Plant*)





# Aarhuská úmluva (Mezinárodní úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí )





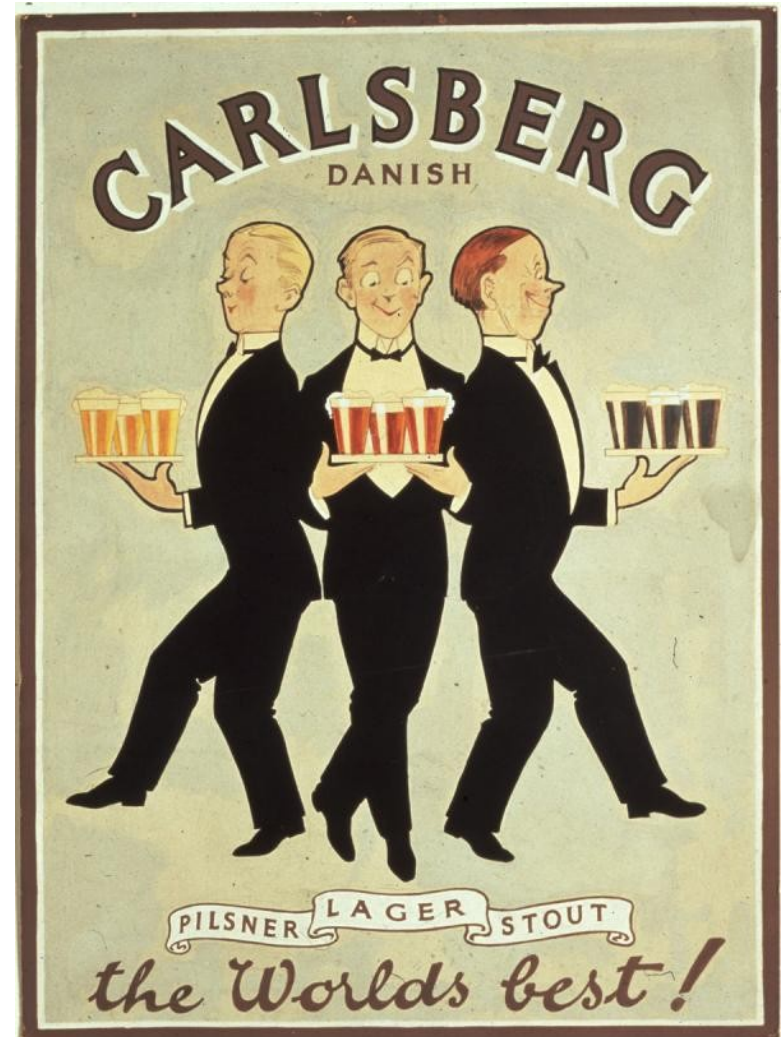
<http://www.youtube.com/watch?v=T8gvH52dYAI>



## 302/86 (*Dánské lahve*)

Dánské nařízení 397 ze dne  
2. 7. 1981:

- Systém vratných lahví schválených státní agenturou
- Základní cíl Společenství
- Subsidiarita
- Důvody/proporcionalita
- Role Soudního dvora





# Paralelní vývoj

- **Politika**
  - První akční program (1973)
    - Vznik sekce pro životní prostředí v rámci EK
  - Druhý akční program (1977)
  - Třetí akční program (1982)
    - Samostatné DG ENVI
  - Čtvrtý akční program (1987)
    - Politika ŽP součástí primárního práva
  - Pátý akční program (1993)
    - Novelizace primárního práva, posílení politiky ŽP
  - Šestý akční program (2002)
    - Strategie udržitelného rozvoje
  - Sedmý akční program (2013)
- **Sekundární právo**
  - Od 70. let 20. století
    - Bez jednoznačného základu v primárním právu
  - 1980 ESD potvrdil možnost přijímat právní předpisy o ochraně životního prostředí v rámci regulace vnitřního trhu
- **Primární právo**
  - Jednotný evropský akt (1987)
  - Maastrichtská smlouva
  - Amsterodamská smlouva
    - Integrace a udržitelný rozvoj
  - Lisabonská smlouva





# Právní základ

- ČL. 3 SEU Cíle Evropské unie
  - Čl. 4(2)(e) SFEU – sdílená pravomoc
  - Čl. 11 SFEU – integrace do ostatních politik
  - Čl. 13 SFEU - dobré životní podmínky zvířat
  - Hlava XX – Životní prostředí
  - Hlava XXI – Energetika
- + Listina (integrace)

# Primární právo

Before 1986 (Treaty of Rome)	Single European Act (1986)	Maastricht Treaty (Treaty of the Union - 1992)	Amsterdam Treaty (1999)	Lisbon Treaty (2009)
Art. 100 Harmonization (internal market)	→ Art 100a Harmonization + safeguard clause	→ Art 100a Harmonization + safeguard clause	→ Art 95 Harmonization + safeguard clause	→ Art 114 Harmonization + safeguard clause
Art. 235 Objectives of the Community	Art. 235 (not in use any longer!)	Art. 235 (not in use any longer!)	Art. 308 (not in use any longer!)	Art.352 (not in use any longer!)
-	Art. 130r - Objectives - Principles - Grounds - Int. coop.	→ Art. 130r - Objectives - Principles - Grounds - Int. coop.	→ Art. 174 - Objectives - Principles - Grounds - Int. coop.	→ Art. 191 - Objectives - Principles - Grounds - Int. coop.
-	Art. 130s Legal basis and procedure	→ Art. 130s Legal basis and procedure	→ Art. 175 Legal basis and procedure	→ Art. 192 Legal basis and procedure
-	Art. 130t Minimum stringency	→ Art. 130t Minimum stringency	→ Art. 176 Minimum stringency	→ Art. 193 Minimum stringency





# Základ politiky

## Článek 191 SFEU:

1. Politika Unie v oblasti životního prostředí přispívá k sledování následujících cílů:
  - zachování, ochrana a zlepšování kvality životního prostředí,
  - ochrana lidského zdraví,
  - uvážlivé a racionální využívání přírodních zdrojů,
  - podpora opatření na mezinárodní úrovni určených k řešení regionálních a celosvětových problémů životního prostředí, a zejména boj proti změně klimatu.



# Základ politiky

**191(2) SFEU:** Politika Unie v oblasti životního prostředí je zaměřena na vysokou úroveň ochrany, přičemž přihlíží k rozdílné situaci v jednotlivých regionech Unie. Je založena na zásadách obezřetnosti a prevence, odvracení ohrožení životního prostředí především u zdroje a na zásadě „znečišťovatel platí“.



# Zásady



***C-2/90: Zásada odstraňování znečištění u zdroje znamená, že každý kraj, každá oblast i každá obec musí podniknout patřičné kroky k zajištění svozu, shromažďování a odstraňování odpadu. Podobně musí být odpad odstraňován co nejblíže místu, kde vznikl, aby došlo k omezení jeho nadbytečné přepravy.***



# Zásady

- Předběžná opatrnost = Časový limit x Počet ohrožených osob x hypotetický risk
- C-157/96 (National Farmers' Union)
- C-180/96 (Mad cow disease)



bovine spongiformencephalopathy



# Základ politiky

3. Při přípravě politiky v oblasti životního prostředí přihlédně Unie k:

- dostupným vědeckým a technickým údajům,
- podmínkám životního prostředí v různých regionech Unie,
- možnému prospěchu a nákladům plynoucím z činnosti nebo nečinnosti,
- hospodářskému a sociálnímu rozvoji Unie jako celku a vyváženému rozvoji jejích regionů.

4. **V rámci svých pravomocí spolupracují Unie a členské státy se třetími zeměmi a s příslušnými mezinárodními organizacemi.**

Podrobnosti spolupráce Unie mohou být předmětem dohod mezi Unií a dotýčnými třetími stranami.

Předchozím pododstavcem není dotčena pravomoc členských států jednat v mezinárodních orgánech a uzavírat mezinárodní smlouvy.



# Základ politiky

## Článek 193 SFEU

Ochranná opatření přijatá podle článku 192 nejsou překážkou tomu, aby každý členský stát zachovával nebo zavedl přísnější ochranná opatření. Tato opatření musí být slučitelná se Smlouvami. Oznamují se Komisi.

= *Gold-plating*



# Úroveň ochrany

## Článek 35 SFEU

- Množstevní omezení vývozu, jakož i veškerá opatření s rovnocenným účinkem, jsou mezi členskými státy zakázána.

## Čl. 36 SFEU výjimka

Mimo jiné odůvodněné veřejnou bezpečností, ochranou zdraví a života lidí a zvířat, ochranou rostlin,...



# Akční programy

- Vytvářejí rámec unijní ekopolitiky.
- Stanovují prioritní oblasti na určité časové období a také nástroje prosazování unijního práva včetně nástrojů legislativních.
- *“The action programmes are political declarations of intent which take all the measures planned for a certain period, place them in an overall context, set priorities and, if necessary, introduce or explain changes in due course. They do not constitute a legal basis for Community environment measures.” Ludwig Krämer*





## **První akční program (1973 - 1977)**

- Důležitost komplexního posouzení vlivu ostatních politik.
- Základ udržitelného rozvoje.
- Směřování k postupnému vymezení kritérií environmentální kvality.
- Vytvořena navazující legislativa.

## **Druhý akční program (1977 - 1981)**

- Pokračování.
- Prioritní ochrana vod a ovzduší, ochrana před hlukem, využití přírodních zdrojů a území.



# Hodnocení

- Pouze částečný úspěch, ekonomická recese přinesla ústupky a členské státy protlačovaly vlastní zájmy.
- Důležité jsou základní zásady a rámcové směrnice pro ochranu vod a odpadové hospodářství.



## **Třetí akční program (1982 - 1986)**

- Změna od kontroly znečištění k prevenci.
- Územní plánování a EIA.

## **Čtvrtý akční program (1987 - 1992)**

- Znečišťovatel platí.
- Otázky účinnosti regulace.
- Zelený trh a vytváření pracovních míst.
- Vyšší účast veřejnosti.



## **Třetí akční program (1993 - 2000)**

- Udržitelný rozvoj.
- Sektorální přístup.
- Nové nástroje, decentraizace, dobrovolné báze.
- Dlouhodobé a střednědobé cíle.

## **Šestý akční program (2001 - 2010)**

- Změna klimatu.
- Biodiverzita, přírodní systémy.
- Vyšší kvalita života.
- Lepší využívání zdrojů.
- Přesná, podrobná kritéria.



# Hodnocení 2007

- EU není na cestě k udržitelnému rozvoji
- Národní PŽP tvoří z 80 % unijní regulace
- Ale nedostatečné prosazování, rozdíly ve fungování.
- Lepší integrace do ostatních politik je urgentní
- *„programu nebylo umožněno vyslat jasný signál, který by pomohl účinněji zachovat profil programu po celou dobu jeho platnosti, a to jednak z důvodu zahrnutí velkého počtu akcí s různou oblastí působnosti i rozličným účinkem, jednak z důvodu nedostatečného provádění a prosazování právních předpisů EU v oblasti životního prostředí“*





# 7. Akční program „Spokojený život v mezích naší planety“

- Východiska
  - Strategie Evropa 2020 (KOM 2010/2020)
  - Šestý akční program (rozhodnutí EP a Rady 1600/2002/ES)
  - Zpráva EEA „Evropské životní prostředí – stav a výhled 2010“ (SOER 2010)
  - Klimatický a energetický balíček
  - Plán přechodu na nízkouhlíkové hospodářství do roku 2050 (KOM 2011/112)
  - Strategie v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2020 (KOM 2011/244)
  - Plán pro Evropu účinněji využívající zdroje (KOM 2011/571)
  - Iniciativa Unie inovací (KOM 2010/546)
  - Strategie EU pro oblast udržitelného rozvoje



# 7. Akční program „Spokojený život v mezích naší planety“

- Prioritní cíle
  - 1. chránit, zachovávat a rozvíjet přírodní bohatství Unie;
  - 2. přeměnit Unii v zelené a konkurenceschopné nízkouhlíkové hospodářství účinně využívající zdroje;
  - 3. chránit občany Unie před environmentálními tlaky a riziky ovlivňujícími jejich zdraví a dobré životní podmínky;
  - 4. maximalizovat přínos právních předpisů Unie v oblasti životního prostředí zlepšením jejich provádění;
  - 5. prohloubit znalosti o životním prostředí a zlepšit faktickou základnu pro politiku v oblasti životního prostředí;
  - 6. zajistit investice pro politiku v oblasti životního prostředí a klimatu a zohlednit náklady činností společnosti na ochranu životního prostředí;
  - 7. zlepšit začlenění problematiky životního prostředí do ostatních oblastí politiky a zajistit soudržnost při vytváření nových politik;
  - 8. posílit udržitelnost měst Unie;
  - 9. zvýšit efektivnost Unie při řešení mezinárodních problémů v oblasti životního prostředí a klimatu.

# 7. Akční program „Spokojený život v mezích naší planety“

- **Tematické priority**
  - Chránit přírodu a posilovat ekologickou odolnost,
  - Stimulovat růst v rámci nízkouhlíkového hospodářství účinně využívajícího zdroje
  - Snižovat rizika pro zdraví a dobré životní podmínky člověka
- **Podpůrný rámec**
  - Lepší provádění právních předpisů
  - Lepší informace zlepšením základní znalosti
  - Větší a moudřejší investice do životního prostředí
  - Úplné začlenění požadavků a hledisek životního prostředí do jiných politik
- **Místní, regionální a globální výzvy**
  - Politika udržitelného územního plánování a projektování měst
  - Spolupráce s partnerskými zeměmi a mezinárodními partnery

# 7. Akční program „Spokojený život v mezích naší planety“

- **Žádné jasné limity, jen odkazy na existující dokumenty**
- **Green funding a pevné sepjetí s rozpočtem**
- **Investice a soukromý sektor**
- **Globální problémy**



# Unijní ekopolitika a právo

Právo je omezeno jako nástroj pro harmonizaci unijní ekopolitiky, nelze ho změnit jednoduše jako politiku - *transmission belt*

- ***politické důvody:***
  - kompromisy při vyjednávání, rozdílný přístup členských států, silná lobby
- ***právní důvody:***
  - rozdílné právní systémy a právní kultury
- ***Sociologické důvody***
  - - 'law in the books' x 'law in action'



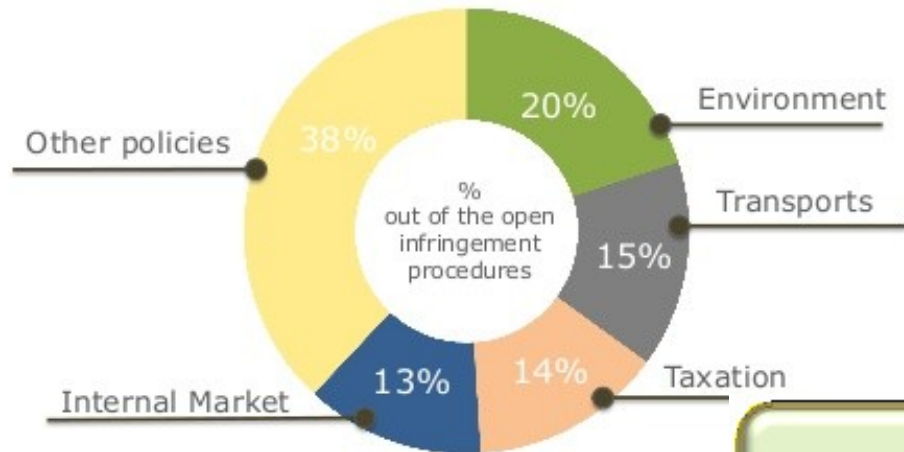
# Politický rozměr

- Citlivost ve vztahu k účasti veřejnosti a obecně k oblasti ochrany životního prostředí:
- EU nebyla pojmána jako správní orgán nebo soud pro řízení s jednotlivci
- Extenzivní výklad Výboru pro AÚ
- Přistoupení k EÚLP
- Vyjednávání TTIP
- Posun ETS (MiFID II, MiFIR, MAR, CSMAD,
- Vyjednávání v Paříži – USA/Čína
- Přeshraniční záměry

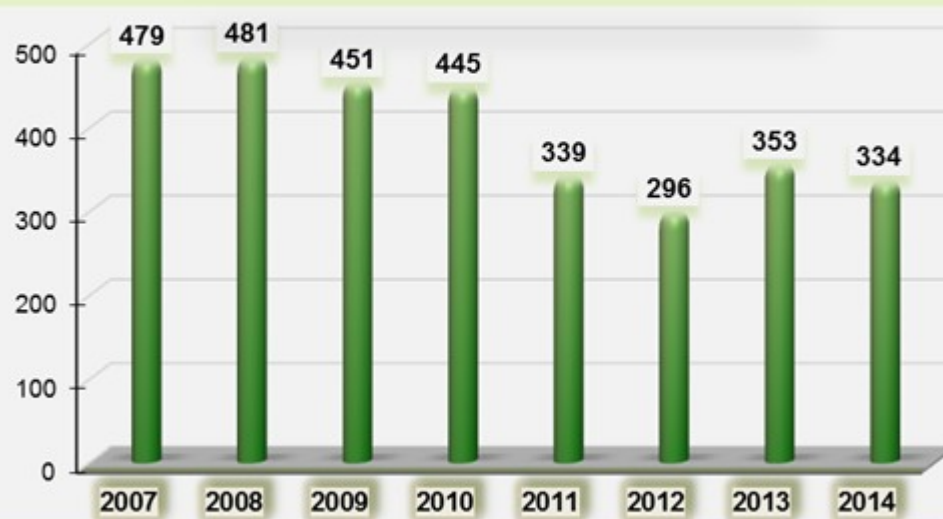
# The European Commission Report (2012)

**1,343 infringement procedures** were open at the end of **2012** compared to 1,775 cases in 2011. Since 2009, there has been an **annual decrease** in the number of open infringement procedures.

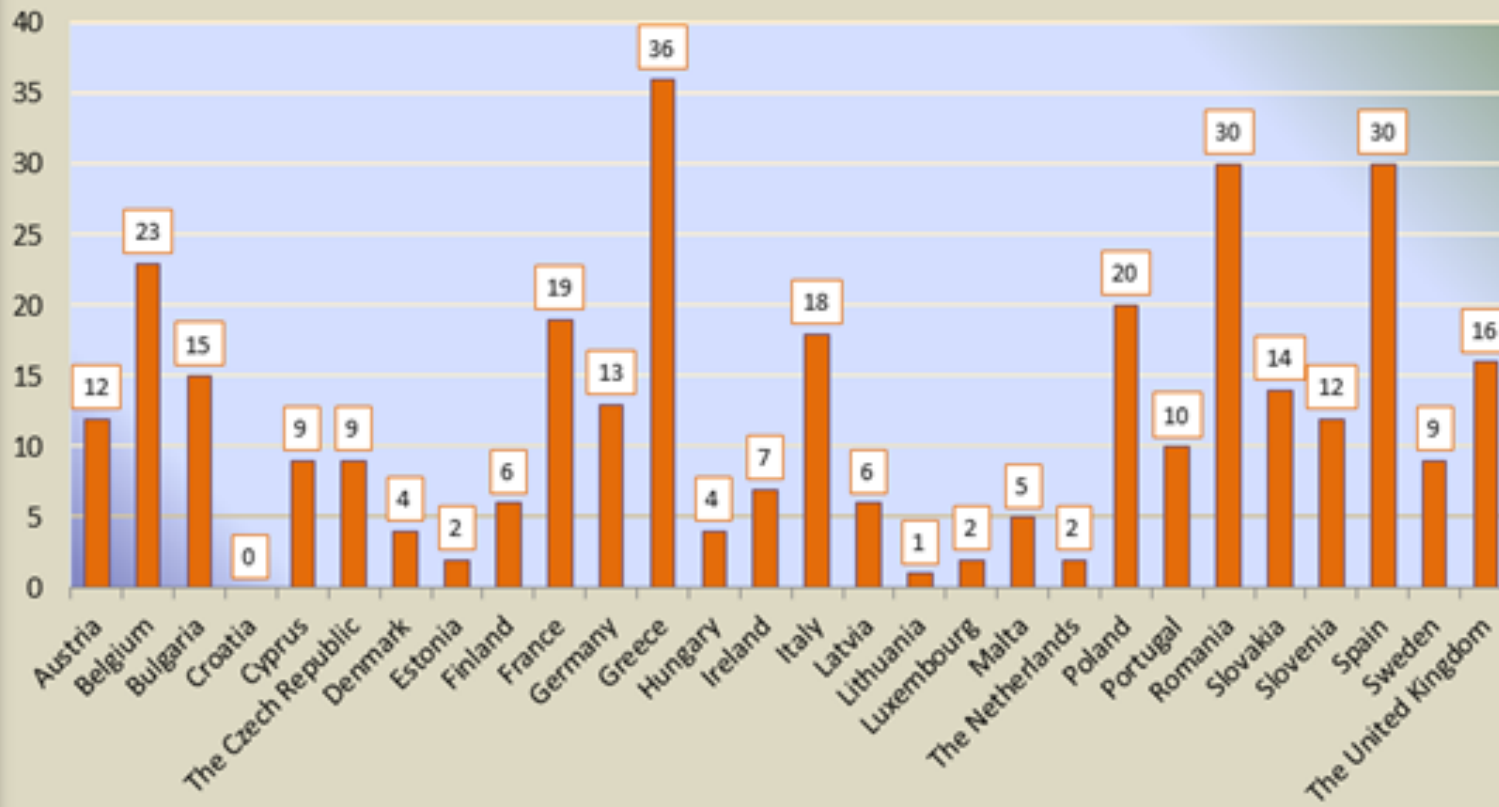
The policy areas with the most infringements in 2012 were:



Open DG ENV Infringements (end of each year)



## Infringements in 2014



**Total: 334**



# Právo PŽP EU

1. Okolo 1000 právních předpisů (včetně mezinárodních smluv)
2. Adresátem jsou členské státy i EU
3. Nejedná se o jednotný systém





# Právo PŽP EU

- Dvojkolejnosti EU/ČS není žádoucí pro adresáty práva - informační, správní, soudní systém
- Rozsáhlá regulace, která není systematická
- Přesun kompetencí na unijní orgány – Komise, REACH, IPPC, GMO + řešení globálních problémů (vyjednávání na mezinárodní scéně) + rozpočtový rámec - *green funding*
- rozdíly se zvětšují - unijní právo postrádá základy některých základních mechanismů, což se projevuje právě v oblasti PŽP



# Příklad – stejné opatření/jiné následky

Opatření za účelem ochrany veřejného zdraví

1) Unijní orgán nebo instituce se dopustí porušení unijního práva

**Vznik odpovědnosti i obsah podle SDEU**

2) členský stát se dopustí porušení unijního práva

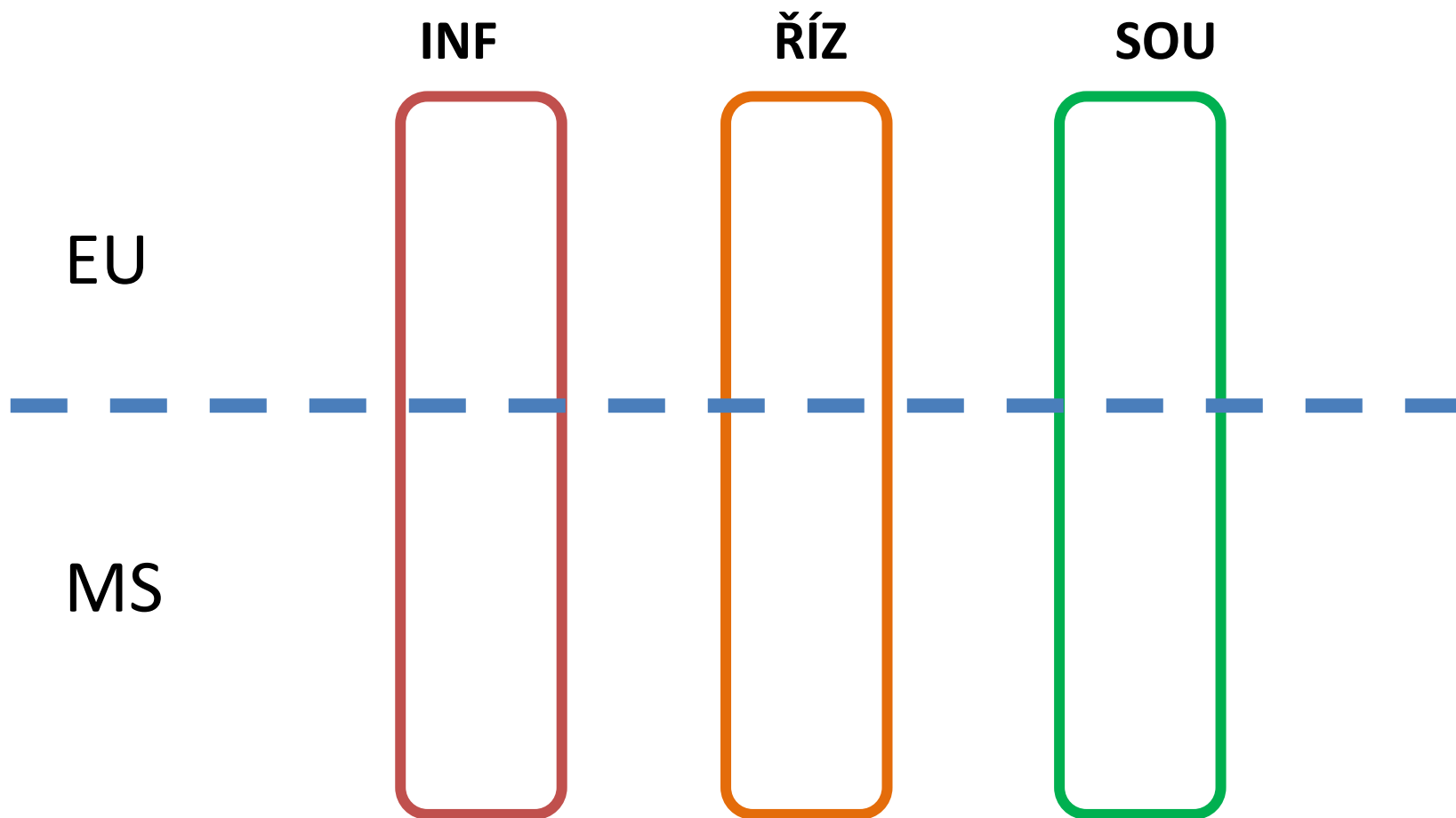
**Vznik odpovědnosti podle SDEU, obsah podle NP**

3) členský stát se dopustí porušení vnitrostátního práva

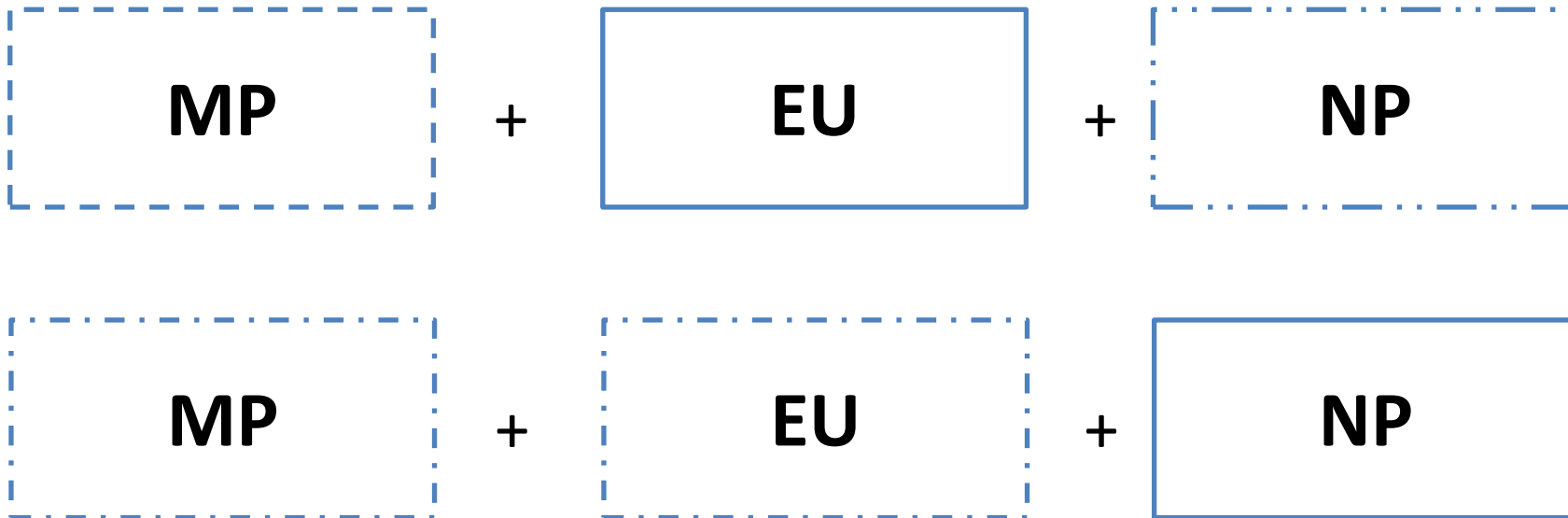
**Vznik odpovědnosti i obsah podle NP**



# Aarhuská úmluva – status quo



# Právo PŽP



**= 28 rozdílných systémů (+ EU)**

**= definice, judikatura, soulad**



# Právo PŽP EU

## Horizontální legislativa

- *Posuzování vlivů na životní prostředí,*
- *Účast veřejnosti,*
- *IPPC,*
- *Odpovědnostní instituty,*
- *Reporty členských států apod.*



# Právo PŽP EU

## Sektorální legislativa

- Ovzduší a ozónová vrstva
- Znečištění a kvalita vody
- Odpadové hospodářství
- Chemické látky
- Příroda a biodiverzita
- Území a půda
- Moře a pobřeží
- Hluk



# Zvláštnosti PŽP EU

- *Specifický předmět ochrany*
- Potřeba zohlednění při přípravě a kontrole provádění unijního práva – střet s ekonomickými zájmy
- Nekompatibilní s tradičními instituty unijního práva – dotčení na právech (přímý účinek, aktivní legitimace atd.)



# Zvláštnosti PŽP EU - faktické

Caretta caretta (C-103/00)  
- provádění, kontroly, důkazní břemeno







# Zvláštnosti PŽP EU - faktické

**C-121/07:** Členský stát nemůže namítat aplikační obtíže vzniklé při provádění aktu Společenství, včetně obtíží souvisejících s odporem jednotlivců, aby tím odůvodnil nesplnění povinností a nedodržení lhůt vyplývajících z právních předpisů Společenství .





# Zvláštnosti PŽP EU - právní

- Dovozování širokého smyslu a účelu regulace podle nástrojů, ne podle jejich realizace (zákonodárna, výkonná moc) – typicky ochrana ovzduší – plány + rozhodnutí
- C-237/07, C-404/13, ze dne 16. 4. 2015 ve věci C-570/13
- Ve vztahu k MS je výsledkem ingerence do procesu



# Zvláštnosti PŽP EU - právní

Court Ardagh Glass Ltd v Chester City Council & Anor. EWHC  
745. 8. 4. 2009





# Zvláštnosti PŽP EU

- **Specifická kritéria přímého účinku**  
*(Kraaijeveld/ Waddenzee)*
- **Ale třeba i neaplikace vnitrostátního práva**  
*C-41/11 (Inter-Environnement Wallonie II)*
- **Nebo systematické porušování povinnosti**  
*(C-494/01, C-342/05, C-420/02, C-248/05)*

Děkuji za pozornost!