

x  
124 245  
Z-12901

# EKOLOGICKÁ POLITIKA

Ilona Jančářová

Masarykova univerzita  
Brno, 2004

230

183/02

**OBSAH**

Předmluva .....	5
I. Základní postoje k životnímu prostředí .....	6
II. Výchozí stanoviska a pojmy .....	11
III. Ekologická politika .....	17
1. Ekologická politika – pojem, vznik, obsah, druhy a cíle .....	17
2. Nástroje ekologické politiky .....	26
IV. Subjekty ekopolitiky .....	36
1. Účast subjektů při ochraně a tvorbě životního prostředí .....	36
2. Aarhuská úmluva .....	48
V. Problémy spojené s užíváním přírodních zdrojů .....	57
1. Problémy spojené se znečištěním ovzduší .....	59
1.1 Kyselá depozice .....	60
1.2 Ozónová vrstva .....	64
1.3 Globální oteplování .....	67
2. Snížení biologické rozmanitosti .....	70
3. Problémy spojené se znečištěním moří .....	75
4. Desertifikace .....	78
VI. Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí .....	81
1. Problematika společného vlastnictví .....	81
2. Teorie externalit .....	84
VII. Zásady ochrany životního prostředí .....	92
VIII. Základní strategie k omezení znečištění životního prostředí .....	99
1. Strategie k omezení znečištění životního prostředí bez intervence státu ..	99
2. Strategie k omezení znečištění životního prostředí se státní intervencí ...	101
IX. Prostředky ke kontrole a omezení znečištění .....	105
1. Nástroje přímé regulace .....	106
1.1 Klady a nedostatky přímé regulace .....	117

ÚSTŘEDNÍ KNIHOVNA  
právní fakulty MU

Z-1290/1 124 245

2. Ekonomické nástroje .....	119
2.1 Klady a nedostatky nepřímé regulace .....	131
3. Aktivity státu na ochranu životního prostředí .....	132
4. Dobrovolné nástroje .....	133
4.1 Systémy ekologického managementu .....	136
4.2 Označování ekologicky šetrných výrobků .....	142
<b>X. Havárie, bezpečnost a prevence .....</b>	<b>150</b>
1. Pojem havárie .....	150
2. Klasifikace havárií .....	151
3. Riziko havárie a zdroj rizika havárie .....	152
4. Nástroje na ochranu životního prostředí a zdraví člověka před haváriemi ..	156
<b>XI. Státní politika životního prostředí České republiky .....</b>	<b>171</b>
1. Základní problémy a stav životního prostředí v České republice .....	172
2. Analýza současného stavu a cíle SPŽP podle prioritních oblastí .....	173
3. Sektorové politiky .....	179
4. Nástroje realizace Státní politiky životního prostředí .....	181
5. Ukazatele životního prostředí .....	185
<b>XII. Životní prostředí v politice Evropské unie .....</b>	<b>187</b>
1. Evropská unie a její vztah k životnímu prostředí .....	187
2. Pramene práva životního prostředí Evropského společenství .....	193
3. Sbližování práva ČR s právem Evropského společenství .....	199
Použitá a související literatura .....	202

### *Předmluva*

Touto publikací se dostává čtenářům do rukou základní učební pomůcka pro studium předmětu „Ekopolitika“ na Právnické fakultě Masarykovy university v Brně. Nutno podotknout, že tento předmět by měl studentům být jakousi vstupní branou pro pochopení problémů, vztahujících se k životním prostředí a možnostem jeho ochrany. Po právní stránce věci je tato problematika cele uchopena právem životního prostředí, které jako studijní disciplína na předmět ekopolitiky navazuje, zatímco „Ekopolitika“ poukazuje na problémy životního prostředí v širším kontextu, nejenom v právním. Vzhledem k tomu, že oba předměty mají mnoho společných oblastí, jsou některé části této učebnice zpracovány stručněji než ty ostatní ve snaze vyhnout se duplicitě s učebnicemi práva životního prostředí. Větší pozornost je naopak věnována těm problémům, které předmět „Právo životního prostředí“ nepokrývá, nebo jej zkoumá z jiného úhlu pohledu.

Na předloženou publikaci by v budoucnu měla navazovat zvláštní část, která by měla být věnována otázkám odpadového hospodářství, energetiky, dopravy a cestovního ruchu, průmyslu, zemědělství a případně lesního hospodářství a myslivosti.

*Autorka*

### Opatření k nápravě

- a) akční programy v postižených oblastech, jejichž účelem je zjišťovat faktory, které přispívají k desertifikaci, a praktická opatření nezbytná pro boj proti desertifikaci a za zmírnění důsledků sucha
- b) mezinárodní spolupráce vedoucí k vybavení postižených rozvojových zemí účinnými prostředky – zejména finančními zdroji a přístupem k technologiím, vědecká a technická spolupráce
- c) činnosti zaměřené na prevenci a/nebo omezení degradace půdy, na opětovné zúrodnění zčásti degradované půdy a rekultivaci desertifikované půdy apod.

## Kapitola VI

### Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí

#### 1. Problematika společného vlastnictví

Jednou ze základních ekonomických souvislostí, která se musí promítnout do ekologické politiky, je otázka vlastnictví přírodních zdrojů. Především se jedná o ty přírodní zdroje, které jsou ve společném vlastnictví všech subjektů, resp. ke kterým vlastnická práva nejsou stanovena, jako je například vzduch a vodní zdroje. Pojem „společné vlastnictví či společné bohatství“ představuje zdroje s volným přístupem – to znamená, že neexistují žádná specifická práva nebo povinnosti spojené s využíváním zdroje a nikdo nemůže být z jejich využívání vyloučen. Pro takovéto podmínky je typické, že zdroje jsou nadměrně čerpány a degradovány.

O různých typech vlastnictví a souvislostech s ekonomickými důsledky při jejich využívání psali a otázkou veřejných a soukromých statků se zabývali Dales a Hardin (1968). Namísto pojmu společné bohatství se v literatuře lze setkat i s pojmy veřejný a soukromý statek a vylučitelný (soukromý statek) a nevylučitelný statek. Vylučitelnost znamená, že jednotlivec může být efektivně vyloučen z užívání zdroje prostřednictvím cen (zboží nakupované v obchodě). Mnoho environmentálních statků je nevylučitelných, což znamená, že jejich spotřebu není možné vyloučit (ryby v oceánu, sluneční záření).

Dělení na soukromé a veřejné statky v sobě zahrnuje dvě hlediska:

1. Technicko-ekonomické.
2. Institucionální.

ad 1/ **Technicko-ekonomické hledisko** vyjadřuje samotnou podstatu neboli charakteristiku statku. Z hlediska technicko-ekonomického (obecných charakteristik statků) je veřejný statek takový statek, kde:

- a) subjekty, které takový statek spotřebovávají, si vzájemně nekonkurují a
- b) existuje nevylučitelnost ze spotřeby – tj. některým subjektům nelze v jeho spotřebě zabránit.

Jeden statek může mnoho lidí spotřebovávat současně, aniž by si při spotřebě konkurovali (kochat se pohledem na přírodní krásy, sluneční záření apod.), nebo naopak si i při spotřebě veřejných statků mohou konkurovat (lov ryb v oceánech, vodní toky, ovzduší, půda). Proto lze rozlišit tzv. čisté veřejné statky, kde není žádná konkurence ve spotřebě ani vylučitelnost ze spotřeby, a veřejné statky tzv. nepravé, u nichž existuje jistá konkurence ve spotřebě.

Soukromé statky jsou naopak takové statky, u nichž existuje

- a) plná konkurence ve spotřebě,
- b) plná vylučitelnost ze spotřeby.

Řada přírodních statků představuje tzv. statky veřejné. Problém spočívá v tom, že u veřejných statků (na rozdíl od soukromých) je omezena možnost vymezení vlastnických práv tak, aby v rámci ochrany předmětu vlastnictví nedocházelo k jejich ohrožení nadměrným využíváním a tím k ohrožení dalších prvků životního prostředí včetně člověka.

Tragika společného vlastnictví se vyvíjí následujícím způsobem. Představme si pastvinu, která je všem volně přístupná a nepatří přitom nikomu. Lze očekávat, že se každý pastevec pokusí držet zde tolik dobytka, kolik na této společné pastvině bude možné. Každý pastevec se bude snažit zvětšovat své stádo bez limitu – na pastvině, jejíž kapacita je limitována. Neomezené zvětšování stád bude mít za následek nadměrné spásání travního porostu a za určitých podmínek i jeho neschopnost se obnovit.

V globálním měřítku proto na společnost, která věří ve svobodu využívání společného vlastnictví a kde všichni sledují svůj nejlepší zájem, čeká na konci této cesty kolaps. Svobodné, ničím neregulované a nekontrolované využívání společného vlastnictví by přineslo zkázu pro všechny.

Staré pořekadlo říkalo – „majetek každého je majetkem nikoho“, což znamená, že se o něj nikdo nestará, každý ho využívá nadměrně a je po čase zničen. Příkladem je smutný seznam živočišných druhů, které byly člověkem vyhlazeny prostě proto, že k nim neexistovala vlastnická práva.

Žádné domácí zvíře nikdy nebylo ohroženo vyhoubením a to proto, že domácí zvířata jsou někým vlastněna. Nikdo ale nevlastnil bobra, buvola nebo divokého holuba.

**ad 2/ Institucionální aspekt** dělení na soukromé a veřejné statky. V předchozí kapitole jsme naznačili určité kvalitativní etapy vývoje vztahu člověka (společnosti) a přírody. V počátečních etapách rozvoje společnosti existovala většina přírodních statků v dostatečném množství (s ohledem na počet obyvatel, objem výroby a spotřeby a technologie těchto aktivit), a proto mohly být prakticky neomezeně využívány. Postupně však stále více těchto statků přestávalo být statky volnými a stávalo se statky omezenými – tzn. bylo potřeba s nimi určitým způsobem hospodařit.

Nastává jak konkurence mezi jejich funkcemi, tak konkurence v rámci těchto funkcí. Příkladem prvního je alternativní využití půdy pro zemědělské účely, výstavbu, zalesnění apod. Jiným příkladem je, kdy zachování čistého ovzduší pro dýchání si konkuruje s vypouštěním znečišťujících látek pocházejících z výroby.

Jestliže je zdroj dostupný ve velkém množství, existuje pouze malý zájem o to, kdo má právo ho využívat a za jakých podmínek. Stane-li se zdroj omezenějším, potom je struktura práv věnována větší pozornost a stávají se častější pravidla omezující jeho využívání. Rozdělení na veřejné a soukromé statky může mít tedy i **institucionální aspekt**. To znamená, že na základě politického rozhodnutí mohou některé statky přejít z jedné kategorie do druhé, pokud to umožňuje jejich podstata. Institucionálně je možno zavést rovněž určitá omezující pravidla pro využívání veřejných statků, která by zamezila nadměrnému využívání přírodních zdrojů.

Typickým příkladem jsou živočišné žijící v oceánech, kteří představují všeobecně závažný problém z hlediska jejich odchyty. Důvodem pro to je skutečnost, že mořská fauna je společným bohatstvím lidstva. To znamená, že majetková práva k tomuto zdroji nejsou přesně definována a nikdo si nemůže k němu nárokovat vlastnictví. Mořská loviště jsou proto otevřena všem národům a to vytváří situaci, že zde chybí jakákoliv motivace k řádnému managementu odchyty. Ba naopak – častá je tendence odlovit víc, než je skutečná potřeba. Následkem tohoto přístupu se vytváří nebezpečí nadměrného odběru až vyhoubení určitých druhů. Tento jev například dosáhl kritické hranice u velryb, a proto ochránci přírody na celém světě přivítali rozhodnutí Mezinárodní velrybářské komise v roce 1982 uložit globální zá-

kaz na komerční lovení velryb, platný od roku 1986. Desetiletí nadměrného lovení snížila jejich populace a ohrozila mnoho druhů velryb jejich vyhynutím. Rok před tím, než zákaz vstoupil v platnost, bylo mimochodem loveno celosvětově cca 14 000 kusů velryb ročně, z toho 1/3 Japonskem.

Zpřístupňování společného majetku k ničím nekontrolovatelnému užívání kýmkoliv a kdykoliv a k jakémukoliv účelu, má jasný ekonomický dopad. Společný majetek bude, ve srovnání jak se soukromým majetkem, tak s veřejným majetkem, u kterého jsou zavedeny poplatky za jeho využívání nebo jsou pro jeho využívání stanovena nějaká pravidla, využíván nadměrně. A pokud je nekontrolovaný společný majetek vyčerpátný, jeho nadměrné využívání časem povede k jeho vyčerpání a tudíž ke zničení. Z toho plyne závěr, že tzv. politika „vše je dovoleno“ je neudržitelná a v uvedených otázkách je nutná ingerence státu.

Jestliže se vláda řídí politikou „vše je dovoleno“ a společná vlastnická práva nejsou ničím omezována, často tato situace vede ke třecím plochám ve společnosti. Takováto politika, zdánlivě neutrální mezi rozpornými zájmy, ve skutečnosti vždycky podporuje jednu stranu proti druhé – např. plavci nemohou škodit znečišťovatelům, ale znečišťovatelé mohou škodit plavcům. Jestliže nejsou vlastnická práva definována, pak ti, kteří chtějí užívat společné statky způsobem, který je poškozující, budou mít nepochybně navrch nad těmi, kteří je chtějí používat bez zhoršení jejich kvality. Z ekonomického a sociálního hlediska otázka zní, které zájmy by měly převládat, nebo spíše o jaký druh přizpůsobení různých zájmů by se mělo jednat.

Díky volnému využívání některých složek životního prostředí dochází mezi ekonomickými subjekty ke specifickému ekonomickému vztahu – externalitám. Oblast problematiky znečišťování životního prostředí potom slouží jako typický příklad tzv. záporných externalit.

## 2. Teorie externalit

Externality představují takový vztah mezi dvěma a více ekonomickými subjekty, kdy jeden subjekt svou výrobní či spotřební činností ovlivňuje určitým způsobem výrobu či spotřebu jiného, resp. jiných subjektů. Typické je, že tato ovlivnění představují vedlejší, nezamýšlený efekt dané činnosti a jde o jednosměrný neekvivalentní vztah neprocházející trhem.

**Pigou** řekl: „Podstatou problému je, že osoba A při poskytování služeb,

za které dostává zaplacen od druhé osoby B, současně poskytuje služby nebo působí poškození jiným osobám, od kterých nelze požadovat platby za získávaný prospěch nebo naopak osobu, která jim působí újmu, nelze přinutit ke kompenzaci. (Pigou, 1928)“

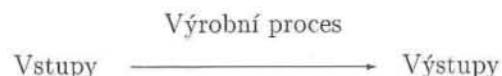
Negativní externality se objevují tehdy, jestliže jedna strana působí náklady někomu jinému a nezahrnuje tyto vícenáklady do svého rozhodování. Podstatou externality tak je, že jestliže lidé opomíjí pravdivé náklady svých činností, budou v případě negativních externalit produkovat více a jejich činnosti povedou k neracionálnímu výsledku pro společnost. Externality proto ospravedlňují určitý druh státní regulace, vedoucí k přinucení jednotlivců zohledňovat pravdivé náklady svých činností. To znamená, že k tomu, aby byl obnoven perfektní trh, je třeba zapojení státu.

**Ronald Coase** (1960) dokázal, že toto by nastalo bez ohledu na to, zda znečišťovatelé mají výchozí právo znečišťovat (žádnou odpovědnost), či zda mají poškozovaní výchozí právo na čisté prostředí (odpovědnost znečišťovatelů). Při absenci jakékoliv odpovědnosti platí poškozovaní znečišťovateli za snížení emisí, ale za situace odpovědnosti platí znečišťovatel poškozovanému za zvýšení emisí.

Výrobní aktivita v tržním hospodářství produkuje většinou i vedlejší efekt v podobě nechtěných následků na životním prostředí (např. znečištění vod a ovzduší). Tento postranní či vedlejší efekt nazýváme **externí disekonomií produkce** nebo též negativní externalitou.

**Externalita** znamená externí výdaje (náklady) nebo externí zisk (prospěch), které nejsou omezeny na subjekt realizující určitou aktivitu.

Výrobci nakoupí vstupy do výroby (suroviny, zařízení, pracovní sílu) a to vše vloží do výrobního procesu. Výsledkem tohoto procesu je výstup v podobě výrobků nebo služeb, který se firma snaží prodat. Vstupy a výstupy jsou ve vzájemném vztahu, který lze vyjádřit jako funkci výroby, což lze vyjádřit jako matematickou rovnici nebo graf ukazující množství výstupů, které mohou být produkovány z určitého množství vstupů za existence určité technologie.



$$Y = f(x_1, x_2, x_3)$$

$Y$  = výstup

$X$  = vstupy  $x_1$  - práce  
 $x_2$  - zařízení  
 $x$ ....

Předpokládejme, že farmář má 10 arů půdy, na kterých produkuje kukuřici. Předpokládejme zjednodušeně, že farmář veškerou práci udělá sám a do výroby vkládá jediný vstup - fertilizátor (hnojivo). Možný průběh výroby vypadá pak následovně:

Vstup - hnojivo (v kg/ha)

Výstup - kukuřice (v jednotkách/ha)

Vstup	→	Výstup
0		10
200		24
400		39
600		52
800		75
1 000		82

Kromě výstupu v podobě kukuřice však vzniká v procesu její produkce ještě něco navíc, což jsou rezidua z použitého hnojiva.

$$Y = f(x) + \text{rezidua hnojiva}$$

$Y$  = kukuřice  $X$  = hnojivo

Rezidua hnojiva představují nechtěný negativní vedlejší efekt výroby, neboť hnojivo je složeno z N-P-K (dusíku, fosforu a draslíku). Dusík může znečistit podzemní vody a vyloučit jejich použití jako vody pitné. Fosfor

vyvolává hojně bujení plísní a řas v povrchových vodách, což může omezit vhodnost vodního tělesa například ke koupání. Tyto nechtěné postranní efekty vedou ke **zvýšeným nákladům**, které musí vynaložit společnost - tj. subjekty odlišné od farmáře.

Soukromé náklady výrobce tedy zahrnují výdaje, které farmář musí zaplatit za hnojivo a případně další výše neuvedené náklady, které musí farmář do výroby vynaložit. Výroba kukuřice kromě toho zahrnuje další - tzv. externí náklady, které se rovnají újmě, která byla např. společností způsobena na životním prostředí.

Celkové společenské náklady na výrobu kukuřice se rovnají součtu soukromých nákladů a externích nákladů, konkrétně tedy se bude například jednat o náklady na hnojivo, náklady na alternativní zdroj vody, o újmu na rekreaci apod.

Důvody pro existenci externí disekonomie produkce jsou následující:

1. Neexistence vlastnických práv pro určitý zdroj.  
Tato skutečnost je typická například pro ovzduší a globální přírodní statky.
2. Vlastnická práva nejsou jasně definována.  
Tento případ může nastat u společného vlastnictví zdrojů.
3. Existující vlastnická práva nejsou dodržována a chráněna.  
Jako příklad lze uvést znečištění vody ve studni v důsledku zemědělské činnosti, aniž by za to byl zemědělec potrestán či byl jinak donucen k odškodnění.

Převažující část ekonomických škod vyplývajících ze znečištění životního prostředí má charakter negativních externalit. Přitom důsledky znečištění vyvolávají náklady nikoliv jejich původcům, ale dopadají na jiné subjekty nebo na celou společnost.

Ochrana životního prostředí v ekonomickém smyslu vyžaduje začlenit ekologicky negativní externality do výrobních nákladů podniků - mluvíme o tzv. **internalizaci externalit**.

Internalizace externalit je jejich začlenění do výrobních nákladů jednotlivých znečišťovatelů a do makroekonomických ukazatelů, charakterizujících výkonnost ekonomiky. Z těchto důvodů je zapotřebí intervence státu, která

by pomohla vyřešit tyto problémy. Prostředkem k internalizaci externalit jsou například ekonomické nástroje viz kap. 9.2.).

Nejzávažnějším metodologickým problémem, který stojí v cestě plnému začlenění ekologicky negativních externalit do ekonomického systému, jsou omezené možnosti peněžního oceňování ve sféře životního prostředí. Externí náklady jsou totiž velmi obtížně ocenitelné. Metod oceňování bylo vyvinuto několik. Jedna z metod, která byla vyvinuta především v souvislosti s efektivním vynakládáním investičních prostředků, se nazývá **analýza nákladů a užiteků**.

Neoklasičtí ekonomové usilují o co nejširší vyjádření ekologických nákladů a užiteků/přínosů ve stejných jednotkách, jako je tomu u nákladů a přínosů ekonomických. To je v jejich pojetí hlavním předpokladem ke zmírnění chybné alokace zdrojů v neprospěch životního prostředí a ke zvýšení správnosti rozhodovacího procesu. Peněžní ocenění pokládají současně za významný faktor k dosažení ekonomické efektivity.

Většina přístupů k ekonomickému ocenění životního prostředí se proto v minulosti vyvíjela jako součást analýzy nákladů a užiteků. Této analýzy se využívá především pro vyhodnocování investičních projektů, které významnou měrou ovlivňují životní prostředí, v menší míře pro hodnocení regulačních opatření v ochraně životního prostředí.

Analýza nákladů a užiteků vychází z jednoduché premisy, že k realizaci je možno doporučit pouze takové projekty či opatření, ve kterých souhrn všech užiteků převyšuje souhrn nákladů. Pokud se rozhoduje mezi konkurenčními projekty, měl by být vybrán ten, kde je rozdíl mezi užitekmi a náklady největší.

Analýza nákladů a užiteků je metoda, která by nejlépe měla odpovědět na otázku:

- budou přínosy zamýšleného projektu převažovat nad výdaji, které bude muset společnost zaplatit včetně ztrát na životním prostředí?
- jestliže ano, jak obstojí tento projekt ve srovnání s jinými, které rovněž jsou dle analýzy nákladů a užiteků efektivní?

Analýza nákladů a užiteků má 2 druhy využití:

- a) Jako mechanismus pro rozdělování (přidělování) veřejných zdrojů pomáhá stanovit kritéria pro alokaci veřejných prostředků.
- b) Je nástrojem k ohodnocení politiky.

ad a) Účelem analýzy nákladů a užiteků je ekonomické hodnocení rozsáhlých projektů, aby bylo zdůvodněno vynaložení velkých investic. Za tím účelem tato analýza poskytuje odhad přínosů těchto investic, srovnává přínosy s výdaji a poskytuje tak rozhodovací kritéria pro to, zda projekt má být realizován či nikoliv.

Jestliže předpokládané přínosy jsou větší než náklady, projekt má potenciálně cenu realizovat. Jestliže přínosy jsou menší než náklady, projekt by se neměl realizovat. Pokud existuje více projektů, které toto kritérium naplňují, pak analýza nákladů a užiteků poskytuje i kritérium pro výběr nejvhodnějšího projektu na základě srovnání hodnocení projektu s ostatními projekty.

ad b) Jako nástroj k ohodnocení politiky může být analýza zpracovávána a priori nebo ex post. V případě jejího využití a priori se může stát kritériem pro volbu nejvhodnějšího řešení určité otázky, které by bylo pro společnost nejpříjemnější.

Například se má rozhodnout o tom, jak vyřešit problém obsahu olova, které je pro lidský organismus jedovaté, v pitné vodě.

- Politika 1: úplně vyloučit olovo z pitné vody.
- Politika 2: povolit určitou nízkou úroveň koncentrace olova.
- Politika 3: povolit vyšší míru koncentrace.
- Politika 4: problém neřešit vůbec.

Využití ex post přichází v úvahu, kdy určitá politika, resp. regulace je již po nějakou dobu uplatňována – např. byla zvolena politika 2 (nízká koncentrace olova je povolena). V tom případě se prostřednictvím analýzy nákladů a užiteků zjišťuje, jaké byly přínosy a jaké náklady zvolené politiky (přístupu k řešení obsahu olova v pitné vodě). Všechny náklady a užitekmi přitom musí být měřeny v peněžních jednotkách.

Typy užiteků rozlišujeme primární a sekundární.

- a) primární užitek na příkladu projektu hydroelektrárny jsou například:
  - okamžitá hodnota výstupů projektu (služeb a výrobků)
  - hodnota elektrické energie



- hodnota omezeného výskytu povodní
  - hodnota rekreačního využití
  - hodnoty estetické
- b) mezi sekundární užitky u téhož projektu může například patřit
- hodnota dodatečných výrobků a služeb z aktivit, vyplývajících nebo odvozených z daného projektu
  - hodnota zboží a služeb vyrobeného z elektrické energie vodní elektrárny
  - hodnota zaměstnanosti přinesené projektem

Náklady na projekt lze rovněž rozlišit podle různých typů do následujících kategorií:

- a) náklady na projekt
- pozemek, materiál, práce aj. náklady spojené s výstavbou
  - provoz a údržba
  - externí (vliv na životní prostředí, ekologická újma, sociální náklady)
- b) přidružené náklady - hodnota dodatečných produktů a služeb nutných k tomu, aby produkty a služby z projektu bylo možné prodávat a využívat:
- náklady na dráty vysokého napětí
  - náklady na vybudování přístavního mola
- c) sekundární náklady - ostatní náklady spojené s projektem:
- náklady na infrastrukturu
  - mosty, silnice
  - zdravotní zajištění, požární služba apod.

Analýzu nákladů a užitků je možno zjednodušeně vyjádřit jako poměr mezi náklady a užitky:

$$\frac{\text{nynější (přítomná) hodnota nákladů}}{\text{nynější (přítomná) hodnota užitků}} = \text{poměr nákladů a užitků}$$

Jestliže je poměr nákladů a užitků

- $< 1$  - projekt splňuje kritérium efektivity
- $> 1$  - projekt není efektivní
- $= 1$  - náklady jsou rovny užitkům; musí být proto zvažovány jiné faktory (např. politické) pro a proti projektu

Koncept přítomné hodnoty se vztahuje k toku nákladů a užitků v čase. Zprvu jsou užitky rovny 0, pak se zvyšují. Analýza přítomné hodnoty se používá k vyjádření budoucího nestejněměrného toku nákladů a užitků v podmínkách jeho současné hodnoty.

Analýza nákladů a užitků je tedy porovnání budoucích nákladů a užitků projektu, které jsou přeneseny do současnosti za využití diskontní sazby. Všechny náklady a užitky musí být vyjádřeny ve stejných jednotkách.

## Kapitola VII

### Zásady ochrany životního prostředí

Zásady ochrany životního prostředí jsou prvkem, který z hlediska legislativního sjednocuje systém předpisů o životním prostředí, poskytuje základní interpretační pravidla a z hlediska ekopolitického reprezentuje převládající názory a postoje společnosti k využívání přírodních zdrojů a životnímu prostředí všeobecně. K základním zásadám patří:

1. Zásada trvale udržitelného rozvoje.
2. Zásada předběžné opatrnosti.
3. Zásada prevence.
4. Zásada integrované ochrany.
5. Zásada odpovědnosti původce.
6. Zásada spolupráce (a rovněž spolupráce na ochraně ŽP).
7. Zásada včasné informovanosti.

2. - VÝCHOVY, OSVĚTY & VZDĚLÁVÁNÍ

#### ad 1) Zásada trvale udržitelného rozvoje

Pojem trvale udržitelný rozvoj byl poprvé uveden v roce 1987, kdy byl zahrnut do zprávy Světové komise pro životní prostředí a rozvoj nazvané „Naše společná budoucnost (Our Common Future)“. Světová komise pro životní prostředí a rozvoj byla ustavena v roce 1983 jako nezávislé těleso OSN s cílem přezkoumat kritické problémy životního prostředí a formulovat realistické návrhy k jejich řešení. Komise za předsednictví tehdejší norské ministerské předsedkyně Gro Harlem Brundtlandové definovala trvale udržitelný rozvoj jako „rozvoj, který uspokojuje potřeby současné, aniž by byla ohrožena možnost uspokojovat potřeby generací příštích“. Uvedená zpráva, jejímž ústředním heslem je integrace řešení problémů životního prostředí a rozvoje, byla přijata v roce 1987 Valným shromážděním OSN.

Obdobnou definici trvale udržitelného rozvoje, jaká je výsledkem práce Světové komise pro životní prostředí, najdeme i v českém zákoně o životním

prostředí č. 17/1992 Sb., platném znění, v § 6. V souladu s ním je trvale udržitelný rozvoj společnosti takový rozvoj, který současným i budoucím generacím zachovává možnost uspokojovat jejich základní potřeby a přitom nesnižuje rozmanitost přírody a zachovává přirozené funkce ekosystémů.

Naplnění zásady trvale udržitelného rozvoje všeobecně vyžaduje:

- zabezpečování uspokojení potřeb současných generací bez toho, aby byla ohrožena či omezena možnost generací budoucích uspokojovat své potřeby
- poznání, že dodržení požadavků na ochranu životního prostředí se musí stát neodmyslitelnou součástí jakéhokoliv rozvoje
- ekonomický rozvoj a ochrana životního prostředí musí být chápány jako konvergentní (sbíhavé) neboli nekonfliktní cíle.

Trvale udržitelný rozvoj představuje rozvoj na kvalitativně odlišné úrovni – rozvoj spočívající na podstatném zvýšení efektivity využívání hmoty a energie, na důkladné ochraně životního prostředí a dalších principů environmentální únosnosti. Je v něm vyjádřena potřeba spojit v rozhodovacích procesech ekonomická a ekologická hlediska – například postupy přispívající k ochraně kvality půdy zlepšují zároveň i dlouhodobé vyhlídky zemědělského rozvoje. Podobně efektivnější využívání energie a surovin nevyhovuje pouze environmentálním cílům, ale snižuje i náklady na výrobu.

Trvale udržitelný rozvoj nepožaduje zabrzdění či dokonce zastavení ekonomického rozvoje. Jde o proces změn, při kterém čerpání zdrojů, řízení výstavby, orientace rozvoje techniky a institucionální obměna probíhají ve vzájemném souladu. Kupříkladu projekt vodní elektrárny se nesmí posuzovat jen z hlediska výroby energie. Bilance a výkazy efektivity musí zahrnout i působení díla na své okolí – mnohdy bude třeba od něj upustit právě z ekologických důvodů.

Zásada trvale udržitelného rozvoje v tomto pojetí příliš zdůrazňuje antropocentricko-ekonomickou orientaci na uspokojování lidských potřeb. Je dobré ji srovnat s požadavky, které Mezinárodní svaz ochrany přírody (IUCN) zakotvil do Světové strategie ochrany přírody. Ta vidí cíl trvale udržitelného rozvoje v zachování a zlepšení biosférických životodárných systémů, základních ekologických procesů a biologické diversity.

Realizace politiky, založené na zásadě trvale udržitelného rozvoje, vyžaduje:

- a) politický systém, který občanům umožní účastnit se na rozhodovacích procesech,
- b) ekonomický systém schopný efektivně produkovat a podporovat pokrok ve vědě,
- c) sociální systém, který zabezpečuje efektivní řešení problémů a napětí z disharmonických důsledků rozvoje,
- d) výrobní systém, který respektuje povinnost uchovat základnu přírodních zdrojů pro další rozvoj,
- e) vědeckotechnický systém, který je schopný kontinuálně vyhledávat nejlepší možná řešení,
- f) administrativní systém, který je pružný a zároveň schopný sám sebe korigovat,
- g) mezinárodní systém, který dbá o všestranně udržitelné způsoby obchodu a finanční politiky.

### *ad 2) Zásada předběžné opatrnosti*

Tato zásada v sobě zahrnuje několik aspektů. Jejím vyjádřením je za prvé zásada „v pochybnostech pro životní prostředí“. Ta znamená, že lze-li vzhledem ke všem okolnostem předpokládat, že hrozí nebezpečí nevratného nebo závažného poškození životního prostředí, nesmí být pochybnosti o tom, že k takovému poškození skutečně dojde, důvodem pro odklad opatření, jež mají poškození zabránit.

Další aspekt směřuje k požadavkům na technologie a technické postupy. Tam, kde vědecké znalosti nejsou úplné a kde existuje nebezpečí pro lidské zdraví nebo životní prostředí, by měla být ustavena nejlepší dostupná technologie. Tento princip se uplatňuje pro zachování vnitřní rovnováhy a zdraví ekosystémů (lesních, vodních, mořských apod.). Proto dle tohoto principu by například persistentní a toxické polutanty měly být odstraněny a bezpečně zlikvidovány pod přísným dohledem, a nikoliv rozptýleny do prostředí v naději, že se vytratí.

Nejlepší ekologická politika spočívá v předcházení existence znečištění u zdroje spíše než v následných pokusech o odstranění škodlivých vlivů.

Proto technologický pokrok musí být chápán a nasměrován tak, aby bral v úvahu zájem o ochranu životního prostředí a o zlepšování kvality života (von Moltke). Tento princip zahrnuje ekologické plánování, hodnocení vlivů činností na životní prostředí, hodnocení rizik apod.

### *ad 3) Zásada prevence*

Vychází z toho, že kde je předem obecně známo, jaké důsledky může mít konkrétní lidská činnost pro životní prostředí, je třeba je před zahájením takové činnosti hodnotit, aby se jim předešlo nebo aby se alespoň minimalizovaly na úroveň, která by zabránila poškozování životního prostředí.

Tento princip je založen na předpokladu, že ochrana životního prostředí by měla být zaměřena na udržení vstřebávací kapacity ekosystémů a jejich schopnosti se obnovovat i přes jejich narušování lidskými aktivitami. Za tím účelem by emisní limity měly být stanoveny tak přísně, aby nebylo překračováno tzv. únosné zatížení území. Co je únosné zatížení území definuje ustanovení § 5 zákona o životním prostředí č. 17/1992 Sb., v platném znění. Je to takové zatížení území lidskou činností, při kterém nedochází k poškozování životního prostředí, zejména jeho složek, funkcí ekosystémů nebo ekologické stability.

Tato zásada je vyjádřena v celé řadě právních nástrojů a institutů, zejména jako je plánování, posuzování vlivů činností na životní prostředí, stanovení maximální přípustné míry znečištění a znečišťování (systém limitů), vydávání povolení, souhlasů a stanovisek ze strany správních úřadů, havarijní plánování a systém povinností a zákazů, ukládaných jednotlivým subjektům, a další.

Dle tohoto principu žádný nový zdroj znečištění nesmí být navrhován a konstruován bez předchozího povolení příslušného úřadu státu, v němž musí být respektovány výše uvedené požadavky.

### *ad 4) Zásada integrované ochrany*

Tato zásada reaguje na skutečnost, že nástroje k omezování emisí znečišťujících látek do ovzduší, vody a půdy, aplikované odděleně a na sobě nezávisle, mohou mít za následek přesouvání znečištění mezi jednotlivými složkami životního prostředí a nechrání životní prostředí jako celek. Pro-

to ochrana životního prostředí se má provádět vždy s ohledem na všechny složky a součásti životního prostředí současně a propojeně.

Jak vyplývá ze směrnice o integrované prevenci a omezení znečištění č. 96/61/EC, cílem integrovaného přístupu je předcházet a zamezit tam, kde je to možné a praktické, vypouštění znečišťujících látek do jednotlivých složek životního prostředí; přitom je třeba vzít v úvahu i nakládání s odpady. Tam, kde to možné není, je nutné alespoň minimalizovat tyto emise s ohledem na vysoký stupeň ochrany životního prostředí jako celku. Integrovaný přístup k ochraně životního prostředí by měl zároveň podporovat realizaci zásady trvale udržitelného rozvoje.

K zabezpečení zásady integrované ochrany je nezbytné, aby:

- byla přijata veškerá vhodná preventivní opatření k omezení znečištění, především za využití nejlepších dostupných technik,
- nedocházelo k žádnému významnému znečišťování,
- produkce odpadu byla omezena na nejmenší možnou míru a tam, kde je odpad produkován, zabezpečit jeho recyklaci, případně zneškodnění způsobem, který nebude mít negativní vliv na životní prostředí,
- energie byla využívána efektivně,
- byla přijata opatření k prevenci havárií a k maximálnímu omezení jejich případných následků,
- po skončení provozu byla přijata opatření k zabránění rizika dalšího znečišťování a k uvedení objektu do stavu, který by neohrožoval životní prostředí.

#### *ad 5) Zásada odpovědnosti původce*

Zásada odpovědnosti původce bývá někdy označována též jako zásada „znečišťovatel platí“. Podle ní každý, kdo provádí činnost, jež poškozuje nebo znečišťuje životní prostředí, je povinen toto znečištění nebo poškození zmírnit, napravit nebo mu předcházet. Musí tedy nést náklady veškerých těchto opatření. To znamená, že znečišťovatel například musí nést náklady na pořízení té nejlepší dostupné technologie, pokud je stanoven požadavek ji zavést, nese náklady na zpracování různých expertních posudků a analýz, na opatření pro předcházení havárií, na monitorování svého znečištění

a v případě způsobení škody na životním prostředí je povinen tuto škodu napravit, kompenzovat či alespoň nahradit.

Někdy bývá zásada odpovědnosti původce chápána velmi zúženě a bývá omezována pouze jako vyjádření internalizace negativních externalit – tedy jako povinnost znečišťovatelů platit platby za využívání přírodních zdrojů. Konkrétně se jedná například o povinnost platit poplatky za vypouštění emisí do ovzduší, za vypouštění odpadních vod, za odběry vod povrchových i podzemních, za využití půdy apod. Soustava ekonomických nástrojů nezbytně k vyjádření zásady odpovědnosti původce patří, ale nelze ji na ně omezovat.

#### *ad 6) Zásada spolupráce a účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí*

Orgány veřejné správy, podnikající subjekty, občanská sdružení, odborné organizace a občané spolupracují při ochraně životního prostředí. Tato zásada se projevuje mimo jiné v účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech, v možnosti uzavírat environmentální dohody (viz níže) mezi soukromými subjekty a státními úřady, v povinnostech ukládaných jednotlivým subjektům, jejichž plnění je navzájem sledováno a kontrolováno.

K zajištění dobré spolupráce mezi jednotlivými subjekty je nezbytné, aby se veřejnost podílela na rozhodovacích procesech, aby přijímaná rozhodnutí nebyla veřejností chápána jako direktivně nařizovaná, ale spíše aby se občané s jejich obsahem ztotožňovali a přijímali je jako výsledek určitého společenského konsensu. Taková rozhodnutí jsou pak lépe dodržována než ta direktivně přijatá a není třeba vynakládat vysoké prostředky na kontrolu a vynucení jejich dodržování.

#### *ad 7) Zásada včasné informovanosti*

Informovanost je základním předpokladem realizace kontrolní činnosti a zároveň předpokladem účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí. Informace mají povinnost poskytovat orgány veřejné správy, ale i sami znečišťovatelé. K zajištění fungování této zásady je především důležité zabezpečit bezproblémový sběr a tok informací mezi jednotlivými subjekty. Povinností monitorovat vyprodukované znečištění jsou zatíženi především sami znečišťovatelé. Kvalitu jednotlivých složek z pohledu jejich celkového

znečištění pak sledují orgány veřejné správy buď sami nebo prostřednictvím k tomu pověřených osob. Tok informací o znečišťujících látkách je zajištěn stanovením oznamovací povinnosti, která ukládá znečišťovatelům v pravidelných intervalech ohlašovat množství znečišťujících látek, s nimiž daný subjekt nakládá, uvádí do oběhu, vypouští či jinak vnáší do životního prostředí.

Další soubor informací představují informace obsažené v podkladových materiálech, opatřovaných v rámci rozhodovací a jiné činnosti veřejné správy včetně různých expertních posudků, stanovisek, vyjádření a souhlasů.

Důležité je, aby k informacím o životním prostředí měla přístup i veřejnost, neboť informovanost je zásadním předpokladem pro realizaci zásady spolupráce. Zásada nevěřejnosti správního řízení byla na úseku informací o životním prostředí prolomena zákonem č. 123/1998 Sb., v platném znění, který zajistil každému právo získat nejrůznější informace o životním prostředí za podmínek v tomto zákoně stanovených. Veřejnost má široký přístup k informacím, které nabízí otevřenost různých procedur a procesů, jako je například územní plánování, posuzování vlivů na životní prostředí, vydávání integrovaného povolení, schvalování vnějšího havarijního plánu apod.

Výše uvedené informace jsou utřídovány a uchovávány v různých typech databází. Spousta informací o životním prostředí by měla být obsažena na elektronicky přístupném portálu veřejné správy (<http://www.gov.cz>), jehož provoz se v době zpracování této publikace teprve rozbíhá, jakož i v Jednotném informačním systému životního prostředí na Portálu informací o životním prostředí (<http://infozp.env.cz>).

#### *ad 8) Zásada výchovy, osvěty a vzdělávání*

Vzhledem k tomu, že postoj k životnímu prostředí a způsobu využívání přírodních zdrojů se vyvíjí, současná společnost dochází k poznání, že je třeba utvářet postoj k životnímu prostředí jako hodnoty, která zaujímá místo nejvyšší na stupnici lidských hodnot. Výchova, osvěta a vzdělávání se provádějí tak, aby vedly k myšlení a jednání, které je v souladu s principem trvale udržitelného rozvoje, k vědomí odpovědnosti za udržení kvality životního prostředí a jeho jednotlivých složek a k úctě k životu ve všech jeho formách.

## Kapitola VIII

### Základní strategie k omezení znečišťování životního prostředí

Už od doby průmyslové revoluce se v životním prostředí akumulují negativní vlivy, které s sebou přináší ekonomický rozvoj spojený s využíváním přírodních zdrojů. V nejrannějších fázích rozvíjející se průmyslové výroby si lidská společnost nevsímala jejího škodlivého působení na jednotlivé složky životního prostředí. Teprve až s postupným zhoršováním se stavu životního prostředí si většina vyspělých národů uvědomila, že na tyto změny je třeba reagovat v zájmu zachování vlastní existence lidstva. Proto se začaly přijímat regulace na ochranu životního prostředí, omezující dosud neomezené využívání přírodních zdrojů. Jako první bylo nutné vyřešit otázku, zda je při ochraně životního prostředí nutná intervence státu a zda by se problémy spojené se znečišťováním nedaly řešit prostřednictvím práva soukromého, případně za pomoci tržního mechanismu.

#### 1. Strategie k omezení znečišťování životního prostředí bez intervence státu

Soukromoprávní rozhodování směřující k omezení znečišťování na základě sousedských práv bylo běžné v době, kdy neexistovaly speciální předpisy na ochranu životního prostředí. Ani v současnosti nelze vyloučit použití ustanovení občanského zákoníku k dosažení cíle vyloučit, resp. omezit nadměrné, obtěžující znečišťování v rámci sousedských vztahů, a především použití ustanovení o náhradách vzniklých škod. Ve srovnání s aplikací předpisů na ochranu jednotlivých složek životního prostředí je však dnes využívání ustanovení o sousedských právech v této oblasti minimální. Důvodů k tomu je několik. Především znečištění se jen zřídka vyskytuje mezi dvěma proti sobě stojícími osobami. Zpravidla znečištění pochází z více zdrojů, stejně jako zasahuje svými účinky mnoho osob najednou.

Další příčinou jsou těžkosti při prokazování a stanovení výše škody. Jestliže v důsledku tmavého kouře, pocházejícího ze sousedova komínu, došlo k zašpinění vypraného prádla, nebude obtížné stanovit jak škodu, tak viníka. Horší to však bude s prokazováním například škody na zdraví – onemocnění rakovinou v důsledku zvýšených hodnot škodlivých látek v ovzduší, např. následkem havárie zdroje znečišťování. V takovém případě dlouhé latentní období mezi expozicí a manifestací choroby, násobené možnostmi existence dalších příčin rozvinutí onemocnění, činí prakticky nemožným stanovit příčinnou souvislost mezi škodnou událostí a škodou, nemluvě o obtížnosti stanovit výši náhrady za tento druh škod.

Dalším důvodem nedostatečnosti soukromoprávní ochrany je neexistence vlastnických vztahů či jejich nejasné vymezení k mnoha přírodním zdrojům, které jsou poškozovány (tzv. externality).

Ani tržní hospodářství není schopné samo o sobě poskytnout ochranu životnímu prostředí. Bělohorský v roce 1990 zformuloval otázku takto: „Může tržní hospodářství vyřešit problémy planetární společnosti, to znamená společnosti, v níž lidské jednání je zásluhou techniky tak mocné, že může zničit život na této planetě?“ Lze docílit toho, aby si podniky nepočínaly dravě a bezohledně vůči přírodě a životnímu prostředí? Co dělat, aby se chovaly ekologicky správně a zabývaly se kromě zisku i něčím takovým, jako je ochrana životního prostředí, neboť podniky budou především podnikat. Budou mít na mysli především svůj zisk a tohoto zisku se budou snažit dosáhnout co nejrychleji, co nejefektivněji, bez ohledu na to, co se nebude bránit – to znamená bez ohledu na to, co nikomu nepatří, respektive co patří všem. A to je příroda, přírodní prostředí a zdroje.

Nelze popřít, že v důsledku krácení zásob surovin poptávka po nich pravděpodobně zvýší jejich cenu tak, že to bude stimulovat k automatickému snížení jejich spotřeby, a tedy i ke snížení vyprodukovaného znečištění. Rovněž nelze opomenout významnou úlohu technologické inovace a do jisté míry lze souhlasit i s teorií o nahraditelnosti přírodních zdrojů. Avšak přesto pro státní intervenci hovoří některé jevy, doprovázející tržní hospodářství, a to především existence monopolů, externality výroby a spotřeby, hranice vědeckého poznání, limity zásob surovin, nedokonalý přenos informací apod. Nejzávažnější důkaz neschopnosti ochránit zdravý stav životního prostředí bez účinných státních regulací jak v tržních, tak centrálně plánovaných ekonomikách, poskytuje nakonec sama historie. Vždyť ani centrálnímu modelu, ve kterém byly podniky centrálně řízeny a stát si přisvojoval práva

k přírodním zdrojům, se to nepodařilo. Tržní systém sám o sobě rovněž není schopen přidělovat přírodní zdroje efektivně z důvodu prostoupení negativními postranními efekty výroby a spotřeby. Za tohoto předpokladu je intervence státu pochopitelná. Ta s sebou přináší omezující pravidla ekologického charakteru, která podnikání staví určité mantinely, které nesmí být překračovány. Tím se také „ekonomický prostor“ – to znamená oblast podnikání, výroby, služeb, obchodování, konkurence – podařilo definovat také z hlediska ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů. Kdyby tomu tak nebylo, splnily by se pravděpodobně katastrofální předpovědi kritiků kapitalistické tržní ekonomiky ze sedmdesátých let, kteří předpovídali rychlou ekologickou katastrofu v důsledku pokračujícího hospodářského růstu. Je-li ekonomický prostor ponechán bez uvedených mantinelů, má hospodářský růst devastující charakter.

## 2. Strategie k omezení znečišťování životního prostředí se státní intervencí

Z uvedených důvodů je nevyhnutná **intervence státu**, která by pomohla vyřešit tyto problémy. Stát přitom může vstupovat do procesu ochrany životního prostředí různým způsobem. Bude se jednat především o použití a právní zakotvení základních nástrojů regulace, jako je stanovení práv a povinností subjektů, resp. příkazů a zákazů, administrativních nástrojů v podobě různých povolení a souhlasů, ekonomických nástrojů, motivujících znečišťovatele ve směru žádoucího jednání a nástrojů sankčních, nezbytných k vynucení stanovených povinností. Kromě toho stát může ovlivňovat stav životního prostředí vlastními činnostmi a smluvními transakcemi – jedná se o tzv. přímé aktivity státu na ochranu životního prostředí. (viz níže)

Cíle, které mají být při ochraně životního prostředí, resp. zdraví člověka dosaženy, mohou být stanoveny různě, stejně jako způsoby, jak těchto cílů má být dosaženo. Volba strategií k omezení znečišťování, resp. ke zlepšení kvality životního prostředí (viz níže) bude záviset mimo jiné i na ekonomických možnostech daného státu. Vedle volby vyhovující strategie k dosažení vytyčeného cíle je rovněž třeba zvolit a prosadit odpovídající nástroje, pomocí kterých bude stát schopen regulovat chování jednotlivých subjektů směrem k dosažení vytyčeného cíle – tj. k redukci znečišťování životního

prostředí, případně i k celkovému zlepšení kvality jeho složek a vazeb mezi nimi. (viz kap.9)

K vlastnímu omezování znečišťování se státní intervencí lze přistupovat různým způsobem. Jedná se především o strategie:

- a) nulového rizika
- b) požadavku technologií
- c) minimálních výdajů či rovnováhy.

➤ ad a) **Teorie nulového rizika** vyjadřuje myšlenku, že znečišťování by mělo být regulováno či omezeno do takové míry, která by nepředstavovala žádné riziko pro lidské zdraví a životní prostředí. V praxi by to znamenalo, že administrativa by na základě vědeckých poznatků stanovila speciální standardy a limity na takových úrovních, které by nepřipouštěly žádný nepříznivý efekt na lidské zdraví a životní prostředí.

Existuje však celá řada polutantů, navíc prokázaných karcinogenů, jejichž sebemenší koncentrace v environmentálním médiu představuje pro člověka určité riziko. Jsou to tzv. bezprahové škodliviny, pro něž neexistuje koncentrace, která by byla z pohledu lidského zdraví bezpečná. To znamená, že pro tyto škodliviny by musely být stanoveny limity rovnající se nulovým koncentracím. Vyloučit jakékoliv znečištění by pak bylo prakticky nemožné bez současného zastavení veškeré ekonomické aktivity. Zároveň náklady na tento maximální stupeň ochrany by byly příliš velké, oproti relativně malým přínosům pro zlepšení zdraví populace.

➤ ad b) **Požadavek na zavedení stanovené technologie, resp. limitů stanovených na základě výkonu těchto technologií** je používán mnohem častěji než předchozí varianta. Podle tohoto přístupu povolené znečišťování je takové, které se dostane do prostředí po aplikaci určitých předepsaných technologií, zpravidla nejlepší dostupné. Teprve po instalaci požadovaných technologií jsou přijímána tzv. reziduální rizika, která je společnost ochotna nést.

I tento, poměrně hojně používaný přístup, má své nedostatky. Předně neexistuje žádná jednoznačně nejlepší technologie. Emise mohou být většinou dále snižovány při vynaložení dalších nákladů na jejich redukcii.

Mnohé státy snižují rigoróznost regulace požadovaných nejlepších technologií tím, že stanoví požadavek nejlepší dostupné technologie s přihléd-

nutím k přiměřenosti výdajů (úprava ČR), či nejlepší dostupné technologie nezahrnující nadměrné náklady, jak je tomu např. ve Velké Británii. Přiměřenost výdajů je neurčitý pojem a bude záležet na příslušných orgánech státní správy, jak jej vyloží.

Stanovení požadovaných technologií je vlastní předpoklad, že výsledek, tj. redukce znečištění, by se měla vyplatit, neboli musí stát za to, aby na technologii byly vynakládány vysoké náklady. Například maximální požadavky mají nepopíratelně zásadní význam v hustě obydlených oblastech, ale mnohem méně důležité jsou v rozsáhlých, neobydlených regionech. To úzce souvisí právě s otázkou přiměřenosti výdajů na pořízení stanovené úrovně technologie. Místo jednotného požadavku na zavedení nejlepší dostupné technologie s přihlédnutím k přiměřenosti výdajů, závislejícím na subjektivním posouzení oné „přiměřenosti“, lze stanovit různé stupně požadovaných technologií pro určité územní regiony nebo pro určité kategorie znečišťujících látek. Tento postup byl využit například v zákoně na ochranu ovzduší v USA. Změna zákona o čistém ovzduší (Clean Air Act) z r. 1977 zavedla například požadavek, aby nové stacionární zdroje znečišťování ovzduší, situované v oblastech, kde není dodržován některý z daných imisních limitů, aplikovaly technologii dosahující absolutně nejnižších emisních hodnot látek znečišťujících ovzduší (tzv. LAER – Lowest Achievable Emission Rate). Stávající zdroje znečištění v těchto oblastech musely splňovat požadavky přiměřeně dostupných technologií (tzv. RACT – Reasonable Available Control Technology). Nové zdroje, které měly být umístěny v oblastech neznečištěných, ale požívající zvláštní ochrany proto, aby neznečištěnými zůstaly – např. národní parky ap., musely aplikovat nejlepší dostupnou technologii (tzv. BACT – Best Available Control Technology). Je nutno říci, že mezi LAER a BACT nejsou v praxi velké rozdíly. Dle zákona však LAER poskytuje maximální redukcii znečišťujících látek a představuje špičkovou technologii bez ohledu na náklady na její pořízení, zatímco BACT přihlíží k nákladům na pořízení, technickou proveditelnost, skutečné redukcii znečišťujících látek a účinkům na zdraví obyvatel.

Proto by bylo vhodné při stanovení požadavku technologií přihlédnout i k faktorům jako je stávající zatížení území, hustota osídlení, jestli se požadovaná technologie stanoví pro stávající či nové zdroje znečišťování atp. Za důvod k výběru méně účinné a zároveň i levnější technologie by rozhodně neměla být chápána neochota investora vynaložit potřebné finanční prostředky.

Na technologiích založený přístup by měl sledovat dynamiku vývoje. Tento požadavek lze udržet pro nové zdroje znečišťování, a to při stanovení přesných pravidel. Například investor může použít nejlepší technologii, která už byla v praxi aplikována, ale až po té, co prokáže, že se na světovém trhu zatím neobjevila technologie účinnější z hlediska emitovaných znečišťujících látek. Požadavek přihlížet k technologickému vývoji nelze dost dobře uplatňovat u stávajících zdrojů znečišťování. Není totiž možné rozumně požadovat, aby podnik jeden rok aplikoval nejlepší dostupnou technologii a za dva roky by ji měl měnit jen díky tomu, že byla vyvinuta účinnější.

ad c) **Teorie minimálních výdajů** spojených se znečišťováním vyjadřuje myšlenku, že znečištění by mělo být omezeno především z toho důvodu a do té míry, aby byly minimalizovány náklady, které je nutno vynaložit právě v důsledku znečištění – např. zvýšené zdravotní náklady. Zahrnuje v sobě princip rovnováhy, který vyžaduje, aby zákonodárci porovnali, resp. vybalancovali přínos regulace oproti výdajům, vyvolaným nepříznivými účinky znečišťování. Při tomto vyvažování nemusí být stanoven požadavek nejlepší dostupné technologie, neboť její pořízení by mohlo být příliš nákladné vzhledem k pozitivním přínosům regulace.

Výhodou tohoto přístupu je, že při stanovení limitů a standardů bere v úvahu náklady a další nepříznivé následky regulací vzhledem k zachování jiných hodnot. Jestliže například firma utratí více prostředků na omezení znečišťování, tyto náklady mohou být přeneseny na jiné subjekty formou vyšších cen produkce. Alternativně, jestliže náklady nemohou být přeneseny na spotřebitele, pak se projeví na snížených příjmech podniku. Omezení znečištění je nákladná záležitost, která může přispět ke zvýšené ochraně zdraví obyvatel, ale společnost by zároveň musela obětovat prostředky včleněné do jiných oblastí – například na vzdělání, sociální zabezpečení, zdravotnictví a další. To je důvodem, proč je třeba řešit otázku zdraví občanů a životního prostředí na jedné straně a otázku ekonomického zdraví znečišťovatelů na straně druhé smysluplným, přijatelným kompromisem. Celý smysl popsaného přístupu je v dosažení situace, kdy hodnota výstupu bude větší než to, co musí být obětováno.

## Kapitola IX

### Prostředky ke kontrole a omezení znečišťování

Z objektivní existence negativních externalit vedoucích k výše uvedenému rozporu v zájmech subjektu znečišťovatele a společnosti, jakož i z dalších důvodů výše uvedených vyplývá nutnost státní intervence. V důsledku toho je třeba, aby stát omezil chování jednotlivých subjektů – především těch, které se na znečišťování životního prostředí podílejí. K této regulaci může stát použít různých nástrojů či prostředků, resp. může si zvolit takovou cestu k omezení znečišťování, která bude založena na určitých nástrojích regulace či jejich kombinaci.

Prostředky ke kontrole a omezení znečišťování a využívání přírodních zdrojů jsou zpravidla zakotveny v právním řádu. Právo má v rámci nástrojů ekologické politiky specifické postavení. Jako soubor pravidel chování vynutitelných státní mocí zakotvuje uvedené nástroje či prostředky ve svých ustanoveních, ať se jedná o nástroje přímé regulace, nástroje plánovací či nástroje ekonomické. U právních nástrojů je důležitá možnost na jejich základě vynutit plnění povinností z nich vyplývajících. Tento aspekt však není tak významný u zbývajících nástrojů.

Rozlišujeme čtyři základní typy regulatorních přístupů:

- a) Nástroje přímé regulace (direktivní – přímé).
- b) Ekonomické nástroje (nepřímé).
- c) Aktivity státu na ochranu životního prostředí.
- d) Dobrovolné nástroje a systémy k ochraně životního prostředí (etické nástroje).

Při volbě postupu k omezení znečišťování bývá zásadní otázka, jaké nástroje by měly být použity, jakým způsobem by zdroje znečišťování měly být kontrolovány a jakým způsobem by žádoucí chování mělo být vynucováno. V tom případě se naskýtá základní volba mezi centralizovaným přístupem (direktivní forma) a decentralizovanými nástroji, založenými především na



systému finančních pobídek, doplňovanými přímými aktivitami státu na ochranu životního prostředí a dobrovolně akceptovanými rozšiřujícími nástroji k ochraně životního prostředí.

## 1. Nástroje přímé regulace

Hovoříme-li o regulaci, máme na mysli jakékoliv opatření nebo nařízení, které omezuje, případně řídí činnost právnických nebo fyzických osob v soukromém sektoru. V rámci přímého regulatorního přístupu se státní orgány se zabývají zejména následujícími činnostmi:

- 1. regulováním sazeb účtovaných firmami (nájemné, ceny energie). Motivy této regulace jsou však většinou jiné než ekologické; takové regulace působí na životní prostředí spíše opačně – například nízké ceny energie vedou k jejímu neracionálnějšímu využívání.
- 2. nesou odpovědnost za udržení kvantity a kvality životního prostředí, včetně bezpečnosti a ochrany zdraví veřejnosti. Stanoví meze znečištění životního prostředí a prostředky regulace znečišťující činnosti.
- 3. kontrolní a donucovací činností. Jakmile jsou stanoveny regulatorní ustanovení, orgány státu jsou povolány ke sledování činnosti subjektů regulace z hlediska dodržování jejich povinností a k určení, zda požadované technologické změny byly uskutečněny. Procedury k donucení a případnému ukládání sankcí musí být rovněž stanoveny.

Nástroje přímé regulace nutí znečišťovatele (případně kategorie znečišťovatelů) k tomu, aby přijali stejná opatření a praktiky k omezení znečišťování.

Mezi nástroje přímé regulace konkrétně patří:

- a) všeobecné nástroje prevence
- b) limity znečišťování
- c) požadované technologie
- d) souhlasy, povolení a stanoviska k činnostem, příp. další administrativní nástroje

- e) zákazy a příkazy (povinnosti, které musí jednotlivé subjekty regulace dodržovat)
- f) plošné mechanismy ochrany
- g) kontrola, donucení, sankce
- h) pravidla pro odstraňování protiprávních stavů a havarijních situací.

### ad a) Všeobecné nástroje prevence

Nástroje prevence jsou nesmírně důležité, neboť usilují o předcházení poškození životního prostředí, resp. o minimalizaci znečišťující činnosti většinou ještě před tím, než k ní dojde. Lze přistoupit i na tvrzení, že preventivně působí například i sankce v podobě pokuty, a to tak, že narušitel povinností si musí být vědom stanovené sankce a zároveň i toho, že v případě porušení povinností mu bude sankce uložena. Z toho důvodu by se měl preventivně chovat tak, aby uložené povinnosti neporušoval. Tento předpoklad však nepůsobí absolutně vzhledem k nemožnosti zaručit takovou úroveň kontroly, která by vedla ke stoprocentní jistotě postihu. Vždy bude existovat řada subjektů, kteří budou spoléhat na to, že se na porušování jejich povinností prostě nepříjde. Domnívám se tedy, že sankce patří mezi nástroje působící ex post, zatímco klasické nástroje prevence by měly působit ex ante, tedy ještě před započítáním aktivity, která by mohla nepříznivě následky na životním prostředí způsobit.

Mezi nejznámější nástroje prevence lze řadit například:

- územní plánování
- posuzování vlivů činností na životní prostředí
- bezpečnostní programy a havarijní plánování
- koncepční nástroje a programy a další.

Územní plánování řeší komplexně funkční využití území, stanoví zásady a limity pro rozvoj daného území. V rámci tohoto plánovacího procesu se sleduje zabezpečení trvalého souladu jak civilizačních a kulturních hodnot, ale i hodnot přírodních. Tvorba plánovacích dokumentů probíhá se zřetelem na zajištění péče o životní prostředí a ochranu jeho složek. Územní plánování vychází z poznatků přírodních, technických a společenských

věd a z řady průzkumů, rozborů a dalších podkladů, které byly pro řešení území zpracovány. Celý proces územního plánování je konstruován tak, aby různorodé zájmy na rozvoji území, včetně zájmů na ochranu životního prostředí, mohly být účinně hájeny. Územní plánování je jedním z prostředků realizace zásady trvale udržitelného rozvoje.

**Procedura posuzování vlivů na životní prostředí (EIA)** je institut, který umožňuje zhodnotit pravděpodobný vliv navrhované aktivity na životní prostředí. Tímto vlivem se rozumí jakékoliv působení na životní prostředí – tj. na ovzduší, vodu, půdu, flóru, faunu, historické památky; hodnotí se dokonce i vlivy na lidské zdraví a bezpečnost.

Procedura EIA se aplikuje nejen na stavby, činnosti a technologie (například výstavba sídlišť, továren, komunikací, využívání přírodních zdrojů, zařízení ke zneškodňování odpadu, odlesňování velkých ploch atd.), ale i na rozvojové koncepce a programy, včetně některých dokumentů územního plánování (například územní plány velkých územních celků, koncepce dopravní, energetická, zemědělská apod.). Účinky se přitom zkoumají nejen s ohledem na projekt jako takový, ale i s ohledem na prostředí, v němž má být zamýšlená aktivita situována, tj. s ohledem na sensitivitu recipientu.

Důležitým aspektem této procedury je její včasnost, neboť se jedná o způsob, jak lze poskytnout hodnocení možných vlivů na životní prostředí ještě před tím, než je o daném projektu rozhodnuto a započato s jeho realizací. Hlavním cílem procedury EIA je včlenit ochranu životního prostředí do rozvojových koncepcí a programů a toto hledisko inkorporovat i do rozhodovacích procesů a to tak, že výsledek hodnocení v podobě odborné expertízy je podkladem pro vydání rozhodnutí o navrhovaném záměru.

V současné době je právní úprava procedury posuzování vlivů činností na životní prostředí obsažena v zákoně č. 100/2001 Sb., v platném znění.

**Bezpečnostní programy a havarijní plánování** jsou dalším z nástrojů prevence. Zatímco cílem bezpečnostních programů je především předcházet vzniku havárií vůbec a aplikovat předem taková opatření, aby se vzniku havárie zabránilo, havarijní plánování je nástroj prevence působící ex post, když k využití připravených pravidel dochází ze značné části až po té, co dojde k havárii. Preventivní charakter tohoto nástroje však spatřujeme v tom, že v případě, že přece jen k havárii dojde, havarijní plánování poskytuje pravidla, jak nejlépe postupovat, aby její následky byly minimalizovány a způsobené škody byly co nejmenší.

Havarijní plánování se většinou vztahuje k aktivitám, u kterých hrozí

zvýšené riziko pro životní prostředí, jako je například jaderná energetika, nakládání s chemickými látkami apod. Zpravidla bývá zpracováván vnější a vnitřní havarijní plán. Vnitřní upravuje chování uvnitř rizikového objektu, zatímco vnější havarijní plán se zabývá důsledky havarijní situace v okolí rizikového objektu či objektů.

Příkladem havarijního plánování v českém právním řádu je zákon č. 353/1999 Sb., v platném znění a dále předpisy upravující využívání jaderné energie (atomový zákon a předpisy k jeho provedení).

**Koncepční nástroje a programy** rovněž ovlivňují do budoucna chování subjektů, ať už v podobě uložení povinnosti takovému nástroji zpracovat a přijmout, nebo jako výchozí bod, od kterého se odvíjí ukládání konkrétních povinností. Někdy může být namísto uložení povinnosti (například dodržovat emisní limit) odkázáno na přijatý koncepční dokument.

K nejznámějším koncepčním nástrojům patří plány odpadového hospodářství, zpracovávané na základě příslušných ustanovení zákona o odpadech č. 185/2001 Sb. V souladu s nimi zpracovávají plány odpadového hospodářství původci, kraje a Ministerstvo životního prostředí. Těmito plány se stanoví zejména:

- opatření k předcházení vzniku odpadů, omezování jejich množství a nebezpečných vlastností,
- zásady pro nakládání s nebezpečnými, komunálními a vybranými odpady
- zásady pro vytváření jednotné a přiměřené sítě zařízení k nakládání s odpady,
- podíl recyklovaných odpadů,
- podíl odpadů ukládaných na skládku apod.

V oblasti ochrany ovzduší (zákon č. 86/2002 Sb., v platném znění) patří mezi nástroje koncepčního charakteru například plány snížení emisí a plány zavedení zásad správné zemědělské praxe. Na národní, krajské a místní úrovni se zpracovávají programy snižování emisí a pro oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší to jsou programy ke zlepšení kvality ovzduší.

V režimu vodního zákona č. 254/2001 Sb., v platném znění je plánování v oblasti vod představováno Plánem hlavních povodí České republiky, plány oblastí povodí a programy opatření. Plány oblastí povodí stanoví zejména omezení pro nakládání s vodami a limity pro využití území, která

jsou závazná pro rozhodování vodoprávních úřadů. Obdobně podle schválených programů opatření jsou ukládány správcům povodí, správcům vodních toků, vlastníkům vodních děl a jiným osobám povinnosti provést opatření v nich obsažená.

Koncepční nástroje v podobě lesních hospodářských plánů, lesních hospodářských osnov a oblastních plánů rozvoje lesů obsahuje též zákon o lesích č. 289/1995 Sb. v platném znění, na úseku zvláště chráněných území obdobně i zákon o ochraně přírody a krajiny č. 114/1992 Sb., v platném znění a další.

#### *ad b) Limity znečišťování*

Hovoříme-li o limitech znečišťování, máme na mysli určitou maximální přípustnou hranici, která při znečišťující činnosti nesmí být překročena. K tomu, abychom mohli zajistit požadovanou kvalitu životního prostředí, je třeba stanovit přinejmenším dvě kategorie limitů, a to limity emisní a imisní, mohou však být stanoveny i limity depoziční či zvláštní, vztahující se k určitým speciálním požadavkům na ochranu vymezených objektů, resp. oblastí. Správně bychom ve spojení s limity měli tedy uvažovat o limitech znečišťování a zároveň i o limitech znečištění.

**Emisní limit** je zjednodušeně řečeno nejvýše přípustné množství znečišťující látky, vypouštěné do životního prostředí ze zdroje znečišťování. Jedná se tedy o určitou přípustnou úroveň znečišťování, do jaké může znečišťovatel vypouštět znečišťující látky ze zdroje do jednotlivých složek životního prostředí. Tato úroveň může být přímo stanovena právními předpisy nebo uvedena v povolení určité činnosti, vydaném na základě právního předpisu.

Limity znečišťování jsou zpravidla založené na výkonu určité technologie. Na jedné straně stanoví jednotný cíl pro znečišťovatele a na druhé zároveň určitou volnost, jak tento cíl má být dosažen. Takový emisní limit např. stanoví maximální množství znečišťující látky, které může být vypuštěno za určitou časovou jednotku, ale neupravuje, jakými prostředky toho má být dosaženo z hlediska individuálních znečišťovatelů.

Stanovení stejného cíle pro všechny znečišťovatele může být příliš drahé a nevýhodné. Částečně lze tento problém řešit roztříděním zdrojů znečišťování do kategorií podle kritérií, jakým mohou být velikost podniku, druh odvětví apod. I když jednotné limity stanovené pro jednotlivé kategorie zdrojů znečišťování mohou být efektivní při omezování množství emisí

znečišťujících látek, obvykle je tento výsledek dosažen při relativně vysokých nákladech pro společnost. Jednotné limity obvykle nutí určité podniky k vynaložení nesmyslně vysokých nákladů k omezení znečištění. Náklady na omezení znečištění se totiž mohou podstatně lišit mezi jednotlivými odvětvími a podniky uvnitř odvětví a správná technologie v jednom případě může být nevhodná v druhém.

**Imisní limit** vyjadřuje nejvýše přípustnou úroveň znečišťující látky obsažené v jejím recipientu (např. v ovzduší, vodním toku apod.) Tento limit de facto vyjadřuje kvalitu složek životního prostředí, která má být dosažena, resp. zachována. Jejich dodržení musí být zajišťováno systémem povolování a dozoru daných činností v určitém území ze strany státních orgánů.

**Depoziční limit** je nejvýše přípustné množství znečišťující látky usazené po dopadu na jednotku plochy zemského povrchu za jednotku času.

Při centralizovaném přístupu jsou individuálním znečišťovatelům předepsány určité limity či redukce rozsahu znečišťování. Sám regulující státní orgán může uvážit, jaké bude **rozdělení redukcí mezi znečišťovatele** s cílem, aby bylo dosaženo stanovených imisních hodnot. Toto rozdělení povinností redukovat znečištění mezi více zdrojů může být provedeno různými způsoby:

Jedním z nich je tzv. **ekviproporcionální pravidlo**, kdy například každému zdroji je stanovena povinnost zredukovat své emise o 30%. V důsledku rozdílných charakteristik výroby a technologických procesů by však požadavek rovného procentuálního snížení mohl znamenat velmi nerovné finanční zatížení pro některé znečišťovatele, zatímco pro druhé nikoliv. Toto pravidlo tudíž v sobě může skrývat ekonomickou nespravedlnost.

Dalším způsobem rozdělení redukcí je **princip nejsnadnější dostupnosti**. Ten znamená, že největší redukce jsou požadovány na tom, kdo si je může nejsnáze dovolit – tj. podniky v nejlepší finanční situaci. Toto pravidlo je jednoznačně nespravedlivé, neboť penalizuje právě ty nejspěšnější podniky.

Třetím možným způsobem je **pravidlo minimalizace výdajů**. Podle něj redukce jsou rozděleny takovým způsobem, aby celkové snížení znečištění bylo dosaženo s vynaložením co nejmenších celkových nákladů pro společnost. To znamená, že redukční opatření se uskuteční přednostně tam, kde to bude nejlevnější. Ani toto pravidlo není ideální, vezmeme-li v úvahu, že by v dané oblasti jeden ze zdrojů byl vždy tím, kdo by opakovaně redukoval znečištění, byť při vynaložení nejmenších nákladů.

### c) *Požadované technologie*

Požadavek technologie obvykle specifikuje metodu a někdy i vybavení, které si musí znečišťovatelé zavést, aby provoz zdroje znečišťování byl v souladu s regulacemi. Požadavky na výkon technologií jsou často používaným regulatorním nástrojem v různých oblastech ochrany životního prostředí – např. silniční motorová vozidla mají stanoveny emisní limity a další technické parametry, které vozidla musí dosáhnout, průmyslové podniky jsou povinny použít „nejlepší dosažitelnou technologii“ k omezení znečištění vod nebo elektrárny mohou mít povinnost instalovat elektrostatické filtry k odstraňování tuhých částic.

Většinou však regulace nespecifikují technologii, ale stanoví určité limity na základě výkonu určité technologie. V situacích, kdy existují problémy s monitorováním, je vhodnější dané technologie specifikovat.

### ad d) *Souhlasy, povolení a stanoviska k činnostem, příp. další administrativní nástroje*

Dodržování imisních limitů a určitého požadovaného stupně kvality životního prostředí musí být zajišťováno systémem povolení dané činnosti v určitém území ze strany státních orgánů. Jedná se o celou řadu povolení, které musí zdroj znečišťování získat nejen k vlastnímu provozu, ale i k tomu, aby v určité lokalitě vůbec mohl být zřízen. V povoleních mohou příslušné úřady stanovit podmínky, které musí být při realizaci povolené činnosti dodrženy.

V českém právním řádu jsou například základním administrativním nástrojem v této oblasti rozhodnutí, vydávaná v režimu stavebního zákona. Jedná se především o územní rozhodnutí, stavební povolení, povolení terénních úprav, prací a zařízení, povolení k užívání stavby a povolení k odstranění stavby. V jednotlivých řízeních, směřujících k vydání výše uvedených rozhodnutí, hrají důležitou roli tzv. dotčené orgány státní správy, které jako podklad pro rozhodnutí stavebního úřadu vydávají svoje povolení, souhlasy nebo stanoviska k navrhované aktivitě, a to podle zvláštních předpisů, kterými jsou zejména složkové předpisy na ochranu životního prostředí (zákon o ochraně přírody a krajiny, vodní zákon, zákon o ovzduší, lesní zákon, zákon o ochraně zemědělského půdního fondu a další). Tyto souhlasy se vydávají k aktivitám, jež by se mohly dotýkat zájmů chráněných jednotlivými

předpisy na ochranu životního prostředí a stavební úřad by měl rozhodovat v dohodě s těmito úřady, které zvláštní zájmy chrání.

Povolení, souhlasy a stanoviska však mohou být vydávány i nezávisle na řízeních podle stavebního zákona (například souhlas k nakládání s nebezpečným odpadem). Zvláštním druhem souhlasů jsou souhlasy k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu nebo z pozemků sloužících k plnění funkce lesa, na základě kterých jsou zemědělské nebo lesní pozemky uvolňovány pro jiné využití, například k zastavění.

Zvláštním, v české legislativě nově zavedeným typem povolení, je **integrovane povolení**. Integrovaný přístup, jehož je toto povolení projevem, představuje nový trend v oblasti řízení ochrany životního prostředí. Vychází ze systémového, komplexního charakteru životního prostředí, jehož jednotlivé části jsou vzájemně úzce propojeny. Změny v některých částech nebo složkách životního prostředí se dříve nebo později projevují ve změnách celého systému, vratných i nevratných. Znečištění jedné složky se většinou přenáší na složky ostatní – z ovzduší do půdy nebo do vody, z půdy do vody apod. Integrovaná ochrana je systémem praktických přístupů založených na principu prevence. Prostředky a nástroje integrované ochrany mají zajistit, aby ke znečišťování pokud možno nedocházelo anebo aby bylo minimalizováno již v samotných výrobních procesech volbou vhodných technologií zaměřených na ochranu životního prostředí jako celku a nikoli jen na jeho jednotlivé složky.

Před zavedením integrovaného povolování právní normy požadovaly, aby zařízení znečišťující životní prostředí získala před svým uvedením do provozu povolení příslušného orgánu – především pro vody i ovzduší. Neexistovala však právní úprava, která by se týkala prevence nebo minimalizace emisí škodlivin do půdy. Složkové právní předpisy upravují problematiku ovzduší a vod odděleně, a to může vést k přenosu znečištění mezi nimi nebo ke zvýšené produkci odpadu a tak k absenci ochrany životního prostředí jako celku.

Integrovaný přístup by měl změnit způsob řízení ochrany životního prostředí jak v průmyslových podnicích, tak i v rozhodování orgánů státní správy – to vše ve směru komplexního řešení problémů znečišťování životního prostředí.

Příslušné orgány státní správy budou muset při vydávání povolení pečlivěji zvažovat všechny aspekty znečišťování a budou muset zajistit plnou koordinaci povolovacích řízení mezi různými kompetentními orgány. Povo-

lení potom postihne působení na životní prostředí v celém jeho rozsahu. Emisní limity a požadovaná opatření stanovená integrovaným povolením by měly vycházet ze zásady použití nejlepší dostupné technologie.

*ad e) Zákazy a příkazy (povinnosti, které musí jednotlivé subjekty regulace dodržovat)*

V rámci přímé regulace jsou provozovatelům zdrojů znečišťování ukládány přímo zákonem nebo na jeho základě povinnosti, které musí plnit (např. dodržovat stanovené emisní limity, odděleně shromažďovat a třídit odpad apod.)

Určitým typem tohoto nástroje jsou **zákazy (prohibice)**. Prohibice jsou přímé legislativní zákazy různých činností, spočívající v povinnosti něčeho se zdržet, resp. něco nekonat. Mohou být trvalého nebo dočasného charakteru – např. zákaz používat DDT, uzavření provozu zdroje znečišťování ovzduší v průběhu havarijního znečištění ovzduší, zákaz používat chlo-rofluorokarbony (freony) jako hnací plyny do sprejů, apod.

Je však otázka, kdy a jak metodu zákazů je vhodné použít. Pokud bychom chtěli za pomoci aplikace přímých zákazů dosáhnout úplné čistoty životního prostředí, museli bychom se vzdát industriální civilizace. Proto alternativním řešením je omezit používání zákazů pouze na případy vážného či bezprostředního ohrožení zdraví člověka a životního prostředí. Zároveň je nutné podporovat výzkum týkající se dlouhodobých efektů různých znečišťujících látek a výzkum technologií, které napomohou řešit environmentální problémy.

Všeobecné uplatňování politiky zákazů vztahující se ke všem kategoriím znečišťujících látek by bylo neefektivní, sociálně nežádoucí a politicky a fakticky nemožné. **Základním problémem při aplikaci metody zákazů jsou společenské náklady, které je nutno vynaložit, a dostupnost substituentů.** Jestliže náhradní, méně škodlivé řešení je dostupné bez vynaložení dodatečných nákladů v soukromém sektoru a přitom podstatně snižuje externalitu, pak zákaz má své opodstatnění.

Představme si, že společenské náklady spojené s používáním určité znečišťující látky jsou obrovské. (např. DDT, azbest) Jednoduchým řešením v takové situaci je zakázat jakékoliv vnášení uvedených škodlivých látek do životního prostředí. V případě DDT bylo možné jej nahradit jinými přípravky na ochranu rostlin, jejichž použití nemělo tak škodlivé následky na

životním prostředí. Naopak u azbestu, používaného pro výrobu brzdových destiček, se vhodné náhradní řešení nalézt nedaří. Rozhodujícím kritériem pro vhodnost použití zákazu je:

1. nebezpečnost látky pro zdraví člověka a životní prostředí
2. dostupnost substitucí
3. míra soukromých (individuálních) a společenských nákladů, které by při realizaci zákazu musely být vynaloženy.

To znamená, že **politika zákazů je vhodná vzhledem k těm látkám, které ohrožují život a zdraví člověka a životní prostředí.** Jestliže existuje náhrada a jestliže je dostupná bez jakýchkoliv dodatečných individuálních nákladů a jestliže tato substituce významně snižuje externí výdaje, pak prohibice může mít svůj ekonomický smysl. **Jestliže však žádná substituce neexistuje, pak zákazy jsou neefektivní.** Situace vyskytující se mezi těmito mezními extrémy si vyžadují využití jiných forem regulace a/nebo ekonomických nástrojů.

*ad f) Kontrola, donucení, sankce*

Jakmile jsou stanoveny přímé direktivní nástroje, pojí se k nim dále nutnost kontroly a účinných donucovacích opatření, jež s sebou nesou zpravidla zvýšené náklady vynaložené ze strany státu. Dodržování uložených povinností a zákazů musí být zajištěno možností použít donucovacích prostředků. Za tím účelem je třeba vybudovat odpovědnostní systém, který bude specifikovat sankce za porušení stanovených povinností.

Tento systém zahrnuje zpravidla:

- odpovědnost správněprávní
- odpovědnost občanskoprávní – povinnost nahradit škodu
- odpovědnost trestněprávní

Správněprávní odpovědnost vzniká v důsledku porušení povinnosti, stanovené jednotlivými zákony na ochranu životního prostředí nebo uložené příslušnými úřady na základě zákonných ustanovení. Tento vztah odpovědnosti vzniká mezi státem, reprezentovaným příslušným správním úřadem,

a narušitelem povinnosti. Subjekt, který porušil primární povinnost, je povinen strpět nepříznivý následek v podobě určité sankce.

Existují různé způsoby, jak postihnout narušitele povinnosti, například:

- uložení pokuty
- uložení opatření k nápravě
- omezení nebo zastavení provozu
- odejmutí vydaného povolení apod.

Tyto sankční nástroje lze různým způsobem kombinovat – například při zjištění nedostatků je možné v první fázi uložit provozovateli opatření k nápravě a stanovit lhůtu, v jaké toto opatření musí být uskutečněno. Pokud v dané lhůtě nebude nápravné opatření provedeno, je jeho realizaci možné vynucovat uložení pokuty, a pokud ani ukládání pokut nevede k ukončení protiprávního chování, lze uplatnit i zákaz činnosti či provozu.

K regulaci znečišťování se pojí všeobecně problém státní kontroly, která nastoluje další důležitou otázku. Touto otázkou je, do jaké výše by měly sahat zdroje, které by společnost měla věnovat na kontrolu a vynucování dodržování předpisů na ochranu životního prostředí. Je totiž vysoce nepravděpodobné, aby výsledky regulací na ochranu životního prostředí byly pozitivní, jestliže společnost nevytvoří dostatečné zdroje na sledování a vyhodnocování znečišťování a na vynucování povinností.

V současné době je často běžné, že zdroje znečišťování monitorují své emise samy a kontroly či inspekce musí být předem ohlášeny. Pak se zde naskýtá otázka, do jaké míry jsou poskytované údaje pravdivé a jak je zabezpečena jejich kontrola. Je však zřejmé, že čím větší prostředky a úsilí bude vynaloženo v této oblasti, tím lepší bude kvalita životního prostředí.

### g) *Plošné mechanismy ochrany*

Plošné mechanismy ochrany jsou využívány k vyhrazení prostoru

- a) k ochraně nerušené existence objektu, který má být chráněn
- b) k ochraně okolí před ohrožením vyplývajícím z určitého ohrožujícího jevu
- c) k ochraně obousměrné – tj. k ochraně objektu a zároveň i okolí před vlivy pocházejícími z tohoto objektu.

Konkrétně se jedná o stanovení ochranných pásem a chráněných území, jako jsou například chráněné oblasti přirozené akumulace vod, ochranná pásma vodních zdrojů či nemovitých kulturních památek, velkoplošná a maloplošná zvláště chráněná území v oblasti ochrany přírody spolu s jejich ochrannými pásy (například národní parky, chráněné krajinné oblasti, přírodní rezervace, přírodní památky atd.) Příkladem plošné ochrany okolí před ohrožujícím jevem je například ochranné pásmo kolem energovodu a ochrana oba směry je praktická například pro vymezení dobývacího prostoru nebo pro letiště.

Plošná ochrana pak představuje vymezení určitého zpřísněného režimu, který omezuje subjekty při využívání dotčených nemovitostí a který je ve vytyčeném prostoru stanoven buď přímo zákonem nebo na jeho základě. Může se jednat například o omezení stavební činnosti, omezení intenzivního obhospodařování půdy, zákaz měnit kultury pozemků atp.)

### h) *Pravidla pro odstraňování protiprávních stavů a havarijních situací*

V případě, kdy je životní prostředí znečištěno, ale nelze postihnout původce tohoto znečištění buď proto, že není znám, nebo je znám, ale již neexistuje či od něj není možné očekávat urychlenou adekvátní reakci k zamezení ohrožení životního prostředí a zdraví člověka, může být odpovědnost za odstranění takového stavu přenesena na jiné subjekty, které znečištění nezavinily. Může se jednat většinou o vlastníka pozemku (ekologické zátěže, nedovolené skládky odpadu), případně stát.

#### 1.1. *Klady a nedostatky přímé regulace*

Nevýhodou regulatorního mechanismu je, že **neposkytuje žádnou pobídku regulovaným subjektům k minimalizování celkových společenských nákladů na jednotku produkce.** Navíc přímý regulatorní přístup má tendenci **zmrazit rozvoj technologií,** které by mohly poskytnout vyšší stupeň omezení. Tento přístup **neposkytuje žádné finanční odměny za to, když podniky překročí stanovené cíle** – tj. když zavedou opatření, která ještě více omezují znečištění, než jak stanoví daný limit. Odměnou za zavedení nové technologie případně může být jen

to, že následně bude požadováno od všech podniků, aby zavedly účinnější technologii k omezení znečištění, aniž by z toho měly jakýkoliv finanční prospěch.

Státní orgány jsou obvykle vstřícné zájmům firem, jejichž činnost mají regulovat. Je jim totiž jasné, že jestliže orgán státu omezí nebo zakáže regulovanému subjektu určitou aktivitu, která prokazatelně poškozuje životní prostředí, výsledkem budou zvýšené náklady na poskytování oněch regulovaných služeb.

Klady přímé regulace:

1. díky přímému prosazování mohou působit relativně rychle
2. v situacích mezního rizika (hrozí-li např. poškození lidského zdraví) jsou jinými nástroji těžko nahraditelné, neboť nespolehají na dobrovolné rozhodování subjektů
3. jsou poměrně jednoduše aplikovatelné a kontrolovatelné
4. dopady normativních ustanovení jsou snadno čitelné a pochopitelné i pro veřejnost.

Nedostatky přímé regulace:

1. makroekonomicky jsou velmi nákladné a relativně málo efektivní, neboť žádoucích ekologických cílů není dosahováno nejmenším možným vynakládáním prostředků, resp. s minimálními společenskými náklady
2. tím, že jsou znečišťovatelé donucováni k plnění předepsaných povinností, resp. předpisů bez stimulace k jejich dalšímu pozitivnímu pokračování, chovají se vysoce defenzivně; donucovací systém vytváří a priori odmítavé postoje
3. plošná aplikace normativních požadavků má často za následek tvrdé ekonomické dopady na mnoho subjektů; ty pak často na základě sociální argumentace (například hrozby ztráty pracovních míst) vytvářejí silný tlak na politiky ve smyslu změkčení normativních požadavků či udělování výjimek, čímž původní záměr ztrácí význam
4. účinná realizace systému přímé regulace vyžaduje rozsáhlý administrativní aparát a s tím související nákladnost, nebezpečí korupce, neúměrnou byrokracii apod.

Platná právní úprava v České republice využívá kombinaci všech nástrojů přímé regulace. Všeobecným problémem současné právní úpravy je používání pojmů, vyžadujících správní uvážení ke svému naplnění a vyložení obsahu (např. nejlepší dostupné technologie s přihlédnutím k přiměřenosti výdajů).

Dalším problémem souvisejícím s tzv. přechodovým obdobím je nutnost umožnit podnikům přizpůsobit se stávajícím právním předpisům a z nich vyplývajícím požadavkům. Nepříliš silnou stránkou je i oblast kontroly, do níž není vkládáno dostatečné množství prostředků, aby mohla efektivně fungovat.

## 2. Ekonomické nástroje

Stanovení emisních limitů určuje hranici, kterou zdroje znečišťování nesmí překročit, aniž by se toto porušení povinnosti pojilo se zákonem předvídanými následky. Avšak tyto mezní hodnoty povolených emisí nemotivují provozovatele zdrojů znečišťování k tomu, aby dále své emise snižovali na ještě nižší dosažitelnou úroveň. Přímý regulatorní přístup neposkytuje ani žádnou motivaci k minimalizování celkových společenských nákladů produkce a ani netlačí na vývoj nových technologií. Proto je vhodné kombinovat přímý regulatorní přístup se systémem ekonomických nástrojů. Jejich cílem je podporovat ekonomické chování subjektů za účelem zlepšení kvality životního prostředí.

Ekonomické nástroje plní tyto základní funkce:

- a) ekonomicky motivovat provozovatele zařízení znečišťujících životní prostředí k redukci emisí
- b) získání finančních prostředků na investiční akce k ochraně či zlepšení stavu životního prostředí
- c) internalizace externalit.

Ekonomické nástroje můžeme rozdělit na nástroje pozitivní a negativní stimulace. Označení pozitivní, respektive negativní, se vztahuje ke způsobu ekonomického působení nástroje, nikoliv ke sledovanému cíli, který je vždy pozitivní. Nástroje pozitivní stimulace ekonomicky zvýhodňují ekologic-

ky vhodnou variantu. Příkladem může být daňové zvýhodnění ekologicky šetrné výroby elektrické energie nebo poskytování dotací či zvýhodněných půjček. Nástroje negativní stimulace naopak znevýhodňují provozování ekologicky méně vhodné činnosti, zařízení či technologie, zatímco s používáním ekologicky šetrnější varianty žádné dodatečné náklady spojeny nejsou. Typickým příkladem jsou poplatky za vuášení znečišťujících látek do ovzduší.

Rozlišujeme následující hlavní druhy ekonomických nástrojů:

1. daně
2. poplatky
3. dotace, subvence a státní příspěvky
4. obchodovatelná oprávnění
5. úvěrová a úroková politika
6. ekologické pojištění
7. cla

Ekonomické nástroje nepřímo řídí, resp. omezují činnosti soukromých subjektů. Jejich hlavní funkcí je internalizace externalit – tj. internalizují externí náklady výroby. V závislosti na druhu mohou zahrnovat přičtení nebo naopak odečtení nákladů od zisku pocházejícího z ekonomických aktivit. Volba konkrétního druhu ekonomického nástroje záleží na mnoha faktorech, které je třeba posuzovat komplexně. Jedná se zejména o jejich poměrnou rozvrhovací efektivnost, měřenou jako poměr celkových společenských přínosů k celkovým společenským výdajům, jejich vliv na rozdělení příjmů, o rozdíly v problémech s jejich vymáháním a o jejich relativní politickou akceptovatelnost či naopak neprůchodnost.

Ekonomické nástroje jsou zpravidla zakotveny v zákonech. Neregulují však chování subjektů přímo a ani jim nezakazují soukromé aktivity. Představují buď aktiva, které je třeba přičíst, nebo naopak pasiva, která je nutno odečíst od zisku, resp. nákladů na výrobu. Základní ekonomické nástroje tak ovlivňují chování prostřednictvím redukce zisku tržních těles.

#### *ad 1) Daně*

Základní a rozhodující funkcí daní je zabezpečit prostředky pro financování státu, respektive jeho aktivit a programů, které realizuje.

Zároveň jsou daně nástrojem, který může podporovat či potlačovat určitý typ chování. Například u výroby, která má za následek nadměrné znečištění, lze pomocí daně vyvolat určitý způsob chování, vedoucí k jeho redukcí nebo k redukcí používání takových prostředků, jehož je znečištění životního prostředí důsledkem (například omezení používání hnojiv apod.)

Daně můžeme třídit podle různých hledisek do různých kategorií. Rozlišujeme například daně:

- a) vstupní
- b) výstupní

**Vstupní daň** je vztažena na jednotku vstupních nákladů (například spotřební daň na pohonné hmoty). Daň na jednotku znečišťujících vstupů bude mít za následek pokles používání těchto vstupů.

**Výstupní daň** je vztažena na jednotku produkce – například na automobily, cigarety a, má-li působit jako nástroj na ochranu zdraví, i jiné výrobky, kterými si lidé svévolně poškozují zdraví.

Výrobce přeneše břemeno daně na spotřebitele, což bude mít pravděpodobně za následek snížení používání aut, omezení spotřeby pohonných hmot, omezení kouření atd.

Obdobně se můžeme setkat s členěním daní na

- nepřímé
- přímé, které dále můžeme dělit na daně důchodového a majetkového typu.

Potenciální cíle daní jako všeobecné fiskální zbraně se mohou lišit a mohou směřovat například vůči:

- specifickému produktu
- faktorům (činitelům) výroby
- příjmům
- znečišťujícím látkám v podobě odpadních látek
- určitému majetku apod.



Podle toho daňová soustava je tvořena celým systémem daní, představujícím:

1. Daň z přidané hodnoty
2. Daně spotřební (z uhlovodíkových paliv a maziv, z lihu a destilátů, z piva, vína, z tabáku a tabákových výrobků)
3. Daně z příjmů
4. Daň z nemovitostí
5. Daň silniční
6. Daň dědická, darovací a z převodu nemovitostí
7. Daně k ochraně životního prostředí.

Každý z uvedených daňových titulů skýtá různé možnosti pro uplatnění ochrany životního prostředí. U **daně z přidané hodnoty** je to například možnost stanovit dvě rozdílné daňové sazby. To umožňuje využít daň z přidané hodnoty k podpoře vybraných „environmentálně přátelských výrobků“ jejich zařazením do snížené sazby.

**Spotřební daně** ekonomicky postihují spotřebu vybraného okruhu výrobků spotřebního charakteru. Z hlediska ochrany životního prostředí lze jako příklad uvést daň z uhlovodíkových paliv a maziv. Vysoké daňové zatížení automobilových benzínů a motorové nafty nepochybně limituje rozsah jejich celkové spotřeby. Zároveň lze u této daně využít daňové zvýhodnění či úplné vyjmutí z předmětu daně u stanovených produktů (bioplyn, daňové zvýhodnění stlačených, resp. zkapalněných plynů používaných jako pohonná hmota).

**Daně z příjmů** jako daně přímé lze využít bezprostředně ke stimulaci poplatníků daně. Zvýhodnění za účelem ochrany životního prostředí lze u této daně využít v podobě osvobození od daně na určité časové období či zavedení snížené sazby daně (například příjmy větrných elektráren, solárních zařízení, zařízení na výrobu bioplynu apod.).

**Daň z nemovitostí** se vztahuje na pozemky a nemovité stavby. I zde lze uplatnit prvky ochrany životního prostředí například v podobě osvobození od předmětné daně těch pozemků, které se nacházejí ve zvláště chráněných územích, pozemky remízků, větrolamů, ochranných pásem apod. Aspekty ochrany životního prostředí lze v rámci této daně uplatnit i u staveb. Stavby sloužící ke zlepšení stavu životního prostředí lze osvobodit či po-

skynout úlevu na dani (např. po změně systému vytápění pevnými palivy na vytápění plynem a elektřinou).

**Daň silniční** zdaňuje užívání pozemních komunikací silničními motorovými vozidly a jejich přípojnými vozidly. Protože se daň vztahuje pouze na vozidla, která jsou používána k podnikání anebo v přímé souvislosti s podnikáním, možnosti jejího využití k účelům ochrany životního prostředí jsou značně omezeny. Přesto i tuto daň lze využít k daňovému zvýhodnění těch vozidel, která splňují například přísnější emisní limity než ostatní, nebo vozidel používaných v hromadné dopravě apod.

V rámci **daně dědické, darovací a daně z převodu nemovitostí** lze zvýhodňovat například bezúplatná nabytí majetku, určeného na rozvoj nadací a ekologie, určitými osobami.

**Daň k ochraně životního prostředí**, s níž počítá česká daňová soustava, není realizována z důvodu absence prováděcího předpisu. Podstatou myšlenky ekologické daňové reformy je uvalení daní na fosilní paliva, spotřebu vody a výrobky, které neúměrně zatěžují životní prostředí.

Daň, je-li správně stanovena, internalizuje externí náklady výroby a přenáší je na firmu. To je stimulem pro podnik ke snížení té výroby, která výrazně znečišťuje životní prostředí, což vede k čistějšímu životnímu prostředí a nutně to bude mít za následek i zvýšenou produkci jiných výrobků, jejichž výroba nezatěžuje životní prostředí v takové míře.

Daň nevyžaduje ani rozsáhlou kontrolu a dohlížení ze strany státních orgánů ani donucení jako u nástrojů přímé regulace. Vzhledem k tomu, že se daň používá k nápravě environmentálních externalit, uložení daně nutí firmu zvažovat plné mezní náklady produkce, a pokud vztaženo na úroveň průmyslu, daň uložená všem podnikům redukuje celkové množství dodávaných výrobků a zvyšuje ceny. Přízpůsobení kvantity vede k realokaci zdrojů z produkce výrobků s externalitami k produkci jiného zboží. Výsledkem je nastolení maximálního prospěchu pro společnost, což vyplývá ze samotného tržního systému.

Daně působí jako ekonomický postih a odstrašení, ale lze je využít i v obráceném smyslu jako pozitivní motivační činitel – a to v rámci poskytování úlev na dani. Jedná se například o již výše zmíněné snížení daně z nemovitostí u staveb po změně systému vytápění z pevných paliv na vytápění plynem, elektřinou nebo na systém využívající obnovitelné energie solární, větrné, biomasy či po snížení tepelné náročnosti budovy nebo nižší daň z příjmů u malých vodních elektráren a dalších.

## ad 2) Poplatky

Poplatky jsou základním ekonomickým nástrojem používaným v České republice. Dá se říct, že jsou zvláštní formou zdanění a stejně jako daně odstraňují nulovou cenu spojenou s využíváním životního prostředí za účelem vypouštění znečišťujících látek a čerpání přírodních zdrojů.

Poplatky mohou být stanoveny

- a) za znečišťování životního prostředí
- b) za jiné využívání přírodních zdrojů
- c) uživatelské poplatky.

ad a) Poplatky za znečišťování životního prostředí jsou stanoveny na jednotku znečištění a jsou ukládány zpravidla tomu, kdo odpadní látky produkuje, to jest výrobci.

Mezi poplatky ukládané za znečišťování jednotlivých složek životního prostředí patří:

- poplatky za vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních,
- poplatky za vypouštění znečišťujících látek do ovzduší,
- poplatky za ukládání odpadů na skládku.

Koncept poplatků za znečišťování představuje pro všechny znečišťovatele povinnost platit určitou částku za každou jednotku vypouštěných znečišťujících látek do životního prostředí. Poplatky jsou vyměřovány bez ohledu na to, je-li životní prostředí znečišťováno v rámci stanovených přípustných hodnot a tedy v souladu s právními předpisy, či zda znečišťovatel tuto povinnost porušuje. Poplatek stanovený na jednotku za vypouštění znečišťujících látek tak odstraňuje visačku s nulovou cenou za využití ovzduší a vodních zdrojů ke vstřebávání znečišťujících látek.

Konkrétní výše uložených poplatků bude vždy záviset na:

- druhu vypouštěných znečišťujících látek (pro látky s větším potenciálem škodlivosti pro životní prostředí může být stanovena vyšší sazba oproti sazbě, kterou jsou zpoplatněny méně nebezpečné škodliviny)
- množství vypouštěných znečišťujících látek

- případně i dalších faktorech, jakým může být velikost, resp. kategorie zdroje znečišťování apod.

ad b) Mezi poplatky za jiné využívání přírodních zdrojů než coby prostoru pro vstřebávání odpadních látek patří:

- poplatky za odebrání povrchových a podzemních vod,
- odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu,
- poplatky za odnětí pozemků sloužících k plnění funkcí lesa
- úhrady z dobývacího prostoru a z vydobytých vyhrazených nerostů
- poplatky za kácení dřevin.

ad c) Za tzv. uživatelské poplatky bývají označovány poplatky za spotřebu látek životnímu prostředí škodlivých. Například se jedná o látky, poškozující ozonovou vrstvu Země.

S politikou poplatků stát formálně ustanoví svá vlastnická práva k přírodním zdrojům a určí cenu, která musí být zaplacená za jejich využití. Právnícké a fyzické osoby jsou pak nuceny brát poplatky jako další náklady spojené s podnikáním. Ideálně jsou poplatky ukládány v takové výši, která sama o sobě poskytne dostatečnou ekonomickou pobídku pro znečišťovatele, aby snížili či udržovali emise na optimální úrovni, tj. aby sami zaváděli zařízení k redukci emisí. Optimální úroveň je z ekonomického pohledu takové množství emisí, které představuje minimální sumu nákladů na redukci emisí a nákladů vyjadřujících škody na životním prostředí.

Poplatky proto nutí podniky zvažovat alternativní náklady spojené s výrobou se situací, která by umožnila se vyhnout placení poplatků. Zisk motivuje znečišťovatele přijmout nejméně nákladné opatření. Takové řešení může představovat i kombinaci způsobů, jak toho lze dosáhnout, v podobě omezení znečištění, snížení výroby a placení poplatků. V tomto ohledu plní poplatky **funkci motivační**, projevující se v tom, že podnik reaguje na potenciální ekonomický postih za jednotku vypouštěného znečištění do životního prostředí. Podnik pak přijme opatření k minimalizaci výše poplatku snížením vypouštěného znečištění. Hlavním efektem poplatků je zvýšit celkové náklady činnosti a tudíž redukovat množství konečného produktu nabízeného za tutéž cenu. Jestliže jsou poplatky aplikovány v rámci celého průmyslu, konečným výsledkem je zvýšení tržní ceny výrobku a redukce

množství prodaných výrobků. Tím způsobem za zlepšení kvality životního prostředí zaplatí spotřebitel výrobku prostřednictvím vyšších cen produktů a také to bude mít dopad na celou společnost v důsledku snížení výroby.

Vedle funkce motivační plní poplatky i **funkci zdrojovou**, která spočívá v možnosti využití vybraných finančních prostředků ke zpětným investicím do životního prostředí.

#### *Klady a nedostatky poplatků*

1) V rámci politiky poplatků náklady podniků vzrostou jako důsledek buď placení poplatků nebo aktivit a opatření, uskutečněných za účelem vyhnout se platbě poplatků nebo jako určitá kombinace obou. Zvýšení nákladů podniku ve svém důsledku pak ohrožuje dosažení zisku, vytváří tlak na růst cen, redukuje konečný produkt a rovněž také zvyšuje nebezpečí přímého bankrotu podniku. Odpovědí je silná opozice ze strany podniků a průmyslu a snahy po udělení subvencí (příspěvků).

2) Zavedením systému poplatků se formálně stanoví právo státu k životnímu prostředí a jeho složkám. Z tohoto pohledu je nutný určitý historický vývoj; poplatky nelze zavádět najednou, jestliže politika před tím uznávala práva znečišťovatelů k přírodním zdrojům. Největším problémem je úvodní zavedení, a proto v mnoha vyspělých demokratických státech, které vycházejí z konceptu společného vlastnictví přírodních zdrojů, by politika založená na systému poplatků byla naprosto nepřijatelná.

3) Politika poplatků je flexibilní, efektivní metodou k řešení různých environmentálních problémů. Předpokládejme však, že společenské náklady spojené s určitou znečišťující látkou jsou extrémně vysoké a její vnášení do životního prostředí je nežádoucí a pro společnost nepřijatelné. V takové situaci by jakýkoliv poplatek měl být stanoven v takové výši, aby nedocházelo k žádnému dalšímu vypouštění této látky do životního prostředí. Pro takové případy je však jednodušším řešením využít spíše nástroj přímé regulace a zakázat jakékoliv vypouštění tohoto typu odpadu.

Ekonomové všeobecně považují poplatky jako optimální environmentální politiku. Poplatky nejsou zbytečným nástrojem ani za přítomnosti limitů znečišťování a dalších nástrojů přímé regulace, neboť podporují jejich dosažení a další redukce. V České republice existuje kombinace poplatků s politikou zákazů s využitím přímého regulatorního přístupu. Právo stanovit emisní limity, standardy environmentální kvality a povinnosti, jejichž dodržování je vynutitelné za pomoci sankcí. Pokuty samy o sobě představují rovněž ekonomickou pobídku k přijetí opatření k redukcí znečišťujících látek, systém pokut však není totožný se systémem poplatků, i když se často spolu jejich existence pojí. Nicméně pokuty jsou koncepčně rozdílné od poplatků v tom, že v nich není obsaženo formální rozšíření veřejných majetkových práv na užívání přírodních zdrojů a také určení ceny, kterou musí znečišťovatelé zaplatit, aby získali tato práva.

#### *ad 3) Subvence, dotace, příspěvky*

Dotace představuje pravidelný příděl peněz v důsledku poskytování finančních nebo jiných prostředků na určitou věc. Subvence je podpora poskytovaná z veřejných prostředků. Podpory zvyšují zisk, vyplývající z výrobních aktivit. Mohou být poskytovány na zařízení k omezení znečištění, na rozvoj nové technologie apod.

Dotace a subvence jsou udělovány z různých zdrojů (státní rozpočet, státní účelové fondy, pomoc ze zahraničí, prostředky nadačí, obcí apod.) na finanční krytí konkrétních ekologických řešení. Je možné je získat v různých formách výběrového řízení nebo přímo z rozhodnutí orgánu, který s prostředky hospodaří.

Mezi poplatky a subvencemi je podstatný rozdíl. Subvence, coby příspěvky státu, fungují jako úplata za to, že znečišťující látky nebudou vypouštěny do životního prostředí. S politikou poskytování subvencí vlastnická práva a práva na vypouštění znečišťujících látek do životního prostředí jsou implicitně přiznávána znečišťovatelům. Stát pak nabídne platbu znečišťovateli za to, že nebude vykonávat toto své oprávnění (znečišťovat). Z toho důvodu znečišťovatel se dívá na redukcí znečišťování jako na potenciálně obchodovatelnou věc a pokouší se maximalizovat zisky, když dostane nabídku na státní dotaci. Jednou z námitek proti politice státních subvencí a podpor je to, že vytváří pobídky k produkování odpadů, jestliže náklady na reduk-

ci znečišťujících látek jsou menší než subvence či příspěvek na jednotku odpadu.

Poplatky jsou ve srovnání se subvencemi založeny na chování maximalizujícím zisk firem a přitom směřujícím k dosažení vytyčené úrovně zlepšení životního prostředí. Jsou flexibilním nástrojem, který může být měněn v závislosti na změnách environmentálních cílů. Poplatky internalizují externí náklady produkce přímo u výrobců a spotřebitelů zboží, které je příčinou zhoršování stavu životního prostředí. Alternativní program subvencí odměňuje zdroje znečištění tím, že od nich vykupuje jim vlastní práva na znečišťování životního prostředí formou vypouštění znečišťujících látek do prostředí.

Obě metody – jak poplatky, tak subvence, mají potenciál poskytnout stejnou úroveň péče o odpadní, resp. znečišťující látky. Metoda poplatků přímo zvyšuje náklady znečišťovatelů a toto zvýšení nákladů je rozšířeno v celém průmyslu ve formě vyšší ceny a menšího množství prodaného a spotřebovaného zboží. S politikou poplatků stát formálně ustanovuje své vlastnictví k životnímu prostředí a jeho jednotlivým složkám. Metoda dotací naopak uznává vlastnická práva výrobců k využívání životního prostředí a jeho složek k vypouštění odpadů.

#### *ad 4) Obchodovatelná oprávnění ke znečišťování*

Systém obchodovatelných oprávnění ke znečišťování byl zaveden v USA a svého času se uvažovalo o jeho zavedení i v našich podmínkách. V současné době se k myšlence obchodovatelných oprávnění vracíme v souvislosti s regulací skleníkových plynů jako jednoho z prostředků boje s globálním oteplováním.

Historicky prvním krokem na cestě k systému obchodovatelných oprávnění byl tzv. koncept bublin, vyjadřující myšlenku, že nad určitým průmyslovým podnikem leží jakási imaginární bublina a tento podnik si pak sám může vybrat, jakým způsobem bude redukovat své celkové emise za účelem splnění stanovených cílů k redukcí emisí. Koncept bublin tak předepisuje podniku pouze celkový emisní limit a umožňuje podniku, aby se sám rozhodl, jakým způsobem bude emise redukovat za účelem dosažení celkového limitu. Ekonomickou pobídkou pro podniky v tomto případě je možnost

provést redukce znečištění s minimálními náklady – provozovatel si vybere realizaci redukcí tam, kde jich lze nejsnadněji dosáhnout.

Koncept bublin byl následně rozšířen z vnitropodnikové úrovně na mezi-podnikovou úroveň. Jestliže jeden podnik je schopen zvláště efektivně dosáhnout snížení určitých emisí, může tyto emise redukovat dokonce i nad požadovanou úroveň a jako výsledek získat kredity za tyto excesivní redukce znečištění. Tyto kredity mohou být uloženy firmou v emisní bance a buď ponechány do budoucnosti pro budoucí potřebu za účelem dodržování vlastních emisních limitů, nebo mohou být prodány dříve či později jiným podnikům, pro které je snižování určitých emisí méně efektivní a potřebují vypouštět více znečišťujících látek, než pokryjí jeho vlastní oprávnění ke znečišťování.

V roce 1968 kanadský ekonom J. H. Dales navrhnul využití obchodovatelných oprávnění ke znečišťování, založené na následujících krocích:

1. stát stanoví úroveň povoleného znečištění ( $X$  tun znečišťujících látek vypuštěných do složky životního prostředí za rok celkem ze všech zdrojů, podléhajících předmětné regulaci); ( $X$  se rovná  $x$  oprávnění ke znečištění)
2.  $x$  obchodovatelných oprávnění je rozděleno mezi hlavní průmyslové znečišťovatele – každý podnik obdrží například  $x/10$  oprávnění jako prvotní rozdělení
3. každé oprávnění umožňuje vypouštět určité množství odpadních látek za rok
4. podniky potom mohou kupovat a prodávat oprávnění mezi sebou navzájem na otevřeném trhu, přičemž cena oprávnění je stanovena poptávkou a nabídkou.

Jakákoliv osoba nebo skupina osob si může zakoupit oprávnění ke znečišťování a případně je ani nemusí využívat. Toho využívají například i nevládní organizace, aby tak snížili povolenou úroveň znečišťování ovzduší.

Podnik, který vypouští nad úroveň oprávnění, které má k dispozici, musí zaplatit pokutu.

### ad 5) *Úvěrová a úroková politika*

Prostřednictvím vhodné úvěrové a úrokové politiky lze podporovat realizaci investic, které jsou z hlediska jejich vlivu na životní prostředí nejméně nepříznivé. Zvýhodněné úvěry (nižší úroková sazba, delší lhůta splatnosti, nižší nároky na ručení za úvěr apod.) může stát ovlivnit zejména tam, kde jsou na úvěry poskytovány prostředky státu – tj. např. ze Státního fondu životního prostředí.

### ad 6) *Ekologické pojištění a jiné nástroje k zajištění závazků*

Povinné pojištění pro ručení za škody na životním prostředí znamená přenesení rizika za environmentální škody z jednotlivých subjektů na pojišťovací ústavy. Uplatňuje se zejména v těch oblastech, kde vyvíjená aktivita je vzhledem k možným následkům na životní prostředí vysoce riziková – například jaderná energetika, dovoz a vývoz odpadů apod.

Do této kategorie nástrojů můžeme zařadit i zajišťovací fondy, jako je například povinné vytvoření finanční rezervy při provozování skládky odpadu, sloužící k zajištění skládky po ukončení jejího provozu.

### ad 7) *Cla*

U cel můžeme rozlišit cla dovozní a cla uvalená na vývoz. **Dovozní cla** na dovoz ekologicky škodlivých výrobků fungují na podobných principech jako spotřební daň u tuzemských výrobků. Možnost jejich uvalení na ekologicky škodlivé výrobky je však omezena vázaností celní politiky na mezinárodní dohody.

**Vývozní cla** by měla působit jako nástroj ochrany především nerostného bohatství, kde při současném kurzu koruny vůči zahraničním měnám dochází ke zvýšené míře vývozu těchto surovin. Totéž se týká i surovin rostlinného původu (dřevo) a výrobků, jejichž výroba silně poškozuje životní prostředí (cement) a které jsou přesto díky dosavadním nízkým cenám na zahraničních trzích velmi žádané s důsledkem zvýšeného poškozování životního prostředí státu původu. I zde se můžeme setkat s omezením celní politiky závazky vyplývajícími z mezinárodních dohod.

Cla však mohou fungovat i v opačném směru v podobě poskytování

celních úlev na výrobky s vynikajícími ekologickými parametry a na výrobky určené pro ekologicky šetrné technologie.

### 2.1. *Klady a nedostatky nepřímé regulace*

Na základě ekonomického přístupu je zajišťováno omezení znečištění obdobně jako přímým regulačním přístupem, ale tento přístup dovoluje, aby bříimě omezení znečištění bylo rozděleno efektivněji mezi podniky. Politika založená na tržních mechanismech poskytuje finanční pobídku pro **největší redukce znečištění u těch podniků, které to mohou dosáhnout nejlevněji.**

Teoreticky lze tento výsledek dosáhnout tím, že stát stanoví různé limity pro různé podniky (znečišťovatele) a vyrovná tak jejich náklady na dosažení jednotky redukce znečištění. To však vyžaduje detailní informace o tom, jak vysoké náklady by redukce představovaly pro každý podnik. Tyto informace by veřejná správa mohla obdržet jen za cenu obrovských nákladů. **Politika založená na ekonomických nástrojích** však poskytuje cestu tím, že **vede k efektivnímu rozdělení nákladů na omezení znečištění mezi podniky.** Nutí podniky zakalkulovat výdaje na životní prostředí do jejich rozhodování a tím vytváří pobídku k nacházení čistších technologií.

Pro decentralizovaný přístup je charakteristické využívání různých druhů pobídek. Jejich cílem je jednak ekonomicky motivovat znečišťovatele, a jednak rovněž získání finančních prostředků na investiční akce k ochraně či zlepšení stavu životního prostředí. Ekonomické nástroje by měly vyjadřovat škodu na životním prostředí, způsobenou každou jednotkou emitované znečišťující látky. Ekonomické nástroje proto, jsou-li správně stanoveny, **internalizují externí náklady výroby.** To znamená, že do nákladů firmy se započítává i hodnota poškození životního prostředí následkem její činnosti. V konečném důsledku však může dojít k přenosu takto zvýšených nákladů výroby na zákazníka prostřednictvím ceny výrobku nebo služby.

Výhodou ekonomických nástrojů je rovněž, že nevyžadují rozsáhlou kontrolu a vynucování ze strany státních orgánů. Ekonomické nástroje mají všeobecně za následek snížení výroby, vyšší ceny a potenciální snižování zisku.

Přednosti ekonomických nástrojů:

1. zvýšení efektivity nákladů vynakládaných na ochranu životního prostředí,
2. vyvolání stimulace ke snižování rozsahu poškozování životního prostředí, a to na základě ekonomického chování subjektů,
3. odstranění, resp. potlačení nedostatků doprovázejících působení nástrojů přímé regulace včetně snadnější kontroly,
4. zvýšení pružnosti chování subjektů, které se mohou volněji rozhodovat a přizpůsobovat měnící se situaci; na základě ekonomické racionality si mohou zvolit, zda raději budou platit za znečišťování, či zda zavedou novou technologii nebo dokonce skončí s činností v dané oblasti.

Nedostatky:

1. Ekonomické nástroje není vhodné aplikovat pro případy rizikových situací, kdy hrozí poškození životního prostředí a lidského zdraví – přímá regulace je rychlejší a účinnější, nelze se spoléhat na dobrovolné rozhodování subjektů.

### 3. Aktivity státu na ochranu životního prostředí

Vedle toho, že stát z mocenské pozice reguluje chování subjektů prostřednictvím výše uvedených nástrojů, může se přímo účastnit na ochraně životního prostředí tím, že vyvíjí určité faktické činnosti, které k ochraně životního prostředí napomáhají. Formy činnosti státu, jakými tento způsob ochrany realizuje, mohou být různé. Může se jednat například o:

- a) přímé aktivity státu,
- b) činnosti na základě dohod mezi orgány státní správy a soukromými osobami.

ad a) Mezi přímé aktivity státu patří například provozování národních parků, hospodaření s lesy ve státním vlastnictví, vlastnictví kulturních pa-

mátek apod. Tímto způsobem – svou faktickou péčí o určité environmentálně citlivé objekty stát přímo ovlivňuje jejich stav.

ad b) K činnostem, kterými stát může přispět k ochraně životního prostředí na základě uzavírání různých dohod, patří například skutečnost, že stát vykupuje půdu (například na území národních parků) za tím účelem, aby mohl dotčené pozemky vyhradit pro účely ochrany přírody. Stát potom využívá tyto zdroje k produkci rozličných environmentálních služeb.

Dalším projevem může být i to, že stát platí soukromým fyzickým a právnickým osobám vlastním určitý zdroj za jeho využívání na základě vzájemně dohodnutých podmínek, příp. za jeho omezené využívání či nevyužívání, nebo kontraktuje firmu na likvidaci odpadu z nezabezpečené skládky, jestliže osobu odpovědnou za uložení odpadu se nepodařilo zjistit nebo tato osoba už neexistuje.

Stát využívá i možnosti předkupního práva zejména v zájmu ochrany kulturních památek a zvláště chráněných částí přírody. Předpokladem je však zakotvení povinnosti pro vlastníky těchto objektů nabídnout je při prodeji přednostně státu; převod by přitom měl být realizován za cenu, která musí být stanovena spravedlivě s ohledem na trh.

### 4. Dobrovolné nástroje

Dobrovolné neboli etické nástroje jsou orientovány na etiku, uvědomění a hodnotové systémy subjektů. Tyto nástroje apelují na jejich odpovědnost vůči životnímu prostředí. Jsou však účinné teprve v podmínkách, kdy daná společnost dosáhla značně vysokého stupně životní úrovně a environmentálního uvědomění.

Z pohledu státních orgánů hovoříme o tzv. „interaktivních formách vládnutí“. Jako společný jmenovatel těchto forem je uváděna širší spolupráce mezi veřejnou a soukromou sférou při řešení konkrétních problémů životního prostředí a přírodních zdrojů. Výsledkem je určitá forma vzájemné dohody různého stupně závaznosti a obsahu. Obě strany se obvykle rozhodnou k uzavření závazku společně pracovat na řešení konkrétních problémů, přičemž uzavření a plnění dohody může být podpořeno využitím tradičních administrativních či ekonomických nástrojů ekologické politiky.

**Dobrovolné environmentální dohody představují takovou strategii**

politiky životního prostředí, která mobilizuje všechny zájmové strany k řešení konkrétních problémů životního prostředí, a to na základě jejich vzájemné spolupráce. Předmětem environmentálních dohod může být například:

- snížení emisí ( $CO_2$ ,  $SO_2$ ,  $NO_x$ )
- kvalita jednotlivých složek životního prostředí
- snížení množství odpadů, jejich recyklace nebo regenerace
- snížení množství nebo eliminace užívání určitých látek
- snížení spotřeby energie apod.

Existují různé typy těchto dohod – může se jednat o programy na povzbuzení výzkumu nebo právně závazné smlouvy s konkrétně stanovenými úkoly.

Rozlišujeme 3 hlavní kategorie dobrovolných nástrojů:

- a) jednostranné závazky znečišťovatelů,
- b) sjednané dohody mezi veřejným orgánem a soukromou osobou,
- c) dobrovolné programy iniciované veřejnou institucí.

#### *ad a) Jednostranné závazky znečišťovatelů*

Jde o programy zaměřené na zlepšení životního prostředí připravené a přijaté samotnými firmami. S těmito programy jsou pak seznámeny všechny zúčastněné strany – státní úřady, zaměstnanci, akcionáři, klienti apod.

Firmy definují environmentální cíle a uvádějí opatření, která provedou k jejich dosažení. Mohou rovněž delegovat sledování plnění těchto cílů na třetí subjekt, aby zvýšily důvěryhodnost plnění tohoto závazku.

#### *ad b) Sjednané dohody mezi veřejným orgánem a soukromou osobou*

Tyto dohody zpravidla obsahují cíl a časový plán jeho plnění. Správní orgán se obvykle zaváže, že nepřijme žádnou novou právní normu, pokud dobrovolný přístup povede ke splnění dohodnutého cíle.

V České republice došlo k uzavření například těchto dohod:

*Ekologická iniciativa členských firem České asociace petrolejářského průmyslu a obchodu*

Řešeným problémem bylo přispět ke snížení negativního vlivu provozu motorových vozidel na životní prostředí, především snížením vybraných emisí do ovzduší. Jako cíl si účastníci této dohody vytknuli dodržovat přísnější parametry, než stanoví právní normy pro výrobu pohonných hmot a obsah sledovaných látek v nich (síra, aromáty), a přitom dodržovat jakostní znaky paliv. Zainteresovanými stranami byly vedle Ministerstva životního prostředí i Česká rafinářská, a.s., PARAMO, a.s. a distributorské firmy.

*Dohoda o postupném snižování dopadu pracích prostředků na životní prostředí*

Tato dohoda se týkala otázky omezování nežádoucích vlivů pracích prostředků, které jsou dodávány Českým sdružením výrobců mýdla, čistících a pracích prostředků do maloobchodní sítě, na životní prostředí, především na kvalitu povrchových vod. Cílem bylo dodržet závazek nepřekračovat maximální hodnoty předmětných škodlivin, a jak vyplynulo z druhého dodatku k dohodě, s účinností od roku 2005 nepoužívat fosfáty pro domácí trh.

Této dohody se zúčastnilo Ministerstvo životního prostředí, České sdružení výrobců mýdla, čistících a pracích prostředků (SETUZA, PROCTER and GAMBLE, HENKEL aj.) Uvedená dohoda by měla přispět ke zvýšení ochrany povrchových vod, neboť fosfáty z pracích prostředků se podílejí na jejich znečištění cca 19%.

#### *ad c) Dobrovolné programy iniciované veřejnou institucí*

Přistoupením k dobrovolným programům zúčastněné firmy souhlasí s pravidly kladenými na jejich činnost, technologie nebo jejich management. Tato pravidla jsou připravena veřejnou institucí – např. Ministerstvem nebo agenturami na ochranu životního prostředí a zpravidla zahrnují:

- podmínky individuálního přistoupení k dohodě,
- opatření, která musí firmy provést,
- způsob, jak bude plnění sledováno,

– hodnocení výsledků.

Veřejné instituce mohou firmám zajistit různé ekonomické přínosy, jako např. poskytnutí dotací na vědu a výzkum, technickou pomoc, oprávnění používat ekologické logo apod.

K nejznámějším dobrovolným programům v současné době patří:

- a) Systémy ekologického managementu,
- b) Označování ekologicky šetrných výrobků.

#### 4.1. Systémy ekologického managementu

Systémy ekologického managementu (EMS, EMAS) představují souhrn standardizovaných kroků a činností, které musí podnik přihlášený k tomuto standardu dodržovat a které mají zajistit minimalizaci vlivu podniku na životní prostředí. Zavedení environmentálního systému řízení podniku znamená začlenění hledisek trvale udržitelného rozvoje do řízení podniku.

Cílem tedy je:

- a) zařadit požadavky na ochranu životního prostředí do systému řízení podniku,
- b) současné zajištění trvalého ekonomického růstu a prosperity podniku.

Podniky se k tomuto standardu přihlašují na základě dobrovolnosti, ale přijmou-li ho, jsou povinny ho dodržovat. Z přijetí standardu plynou podniku povinnosti, ale může těžit i z jeho výhod, jakými jsou například lepší přístup k veřejným zakázkám, lepší výběr partnerů, preference ze strany ekologicky uvědomělých spotřebitelů a především větší šance v bitvě o trh. Pokouší-li se podnik dostat na trh vyspělých zemí a nemůže se prokázat certifikátem ekologického systému řízení, může být obviněn z tzv. **ekodumpingu**. Podle těchto obvinění výrobci dosahují nízkých cen výrobků tím, že neinvestují dostatečné prostředky do ochrany životního prostředí a jejich výrobní náklady jsou proto nižší ve srovnání s jinými.

V současné době každý podnik, který přijde do styku se zahraničím, musí očekávat, že jeho partneři budou zavedení tohoto systému požadovat.

Může-li podnik prokázat zavedení ekologického systému řízení, dává jasně najevo, že svou aktivitou snižuje negativní dopad na životní prostředí, což je v souladu se stále silícím trendem v zemích Evropské unie. Chránit životní prostředí a být v dobrém vztahu se svým okolím je pro prosperující podnik s dobrou pověstí nutnost. Zavedení tohoto systému lze doložit získáním certifikátu.

Pro zavádění environmentálního systému řízení se dnes v ČR využívají 2 způsoby:

1. podle nařízení Rady ES č. 761/2001 (EMAS II), které nahradilo dříve vydané nařízení Rady ES č. 1836/93 (EMAS I),
2. podle řady norem ISO 14 000 (EMS).

#### ad 1) EMAS

Základem pro dobrovolnou účast průmyslových podniků v programu environmentálně orientovaného řízení (EMAS – Eco-management and Audit Scheme) se stalo **nařízení Rady Evropského hospodářského společenství z roku 1993 č. 1836/93 o dobrovolné účasti podniků z průmyslového sektoru v projektu ekologického řízení a ekologického auditu Společenství**. Dne 27.4.2001 vstoupilo v platnost Nařízení Evropského parlamentu a Rady ES č. 761/2001 o dobrovolné účasti organizací v systému řízení podniků a auditu z hlediska ochrany životního prostředí, které dále prohlubuje aktivity při ochraně životního prostředí a rozšiřuje dobrovolnou účast v systému EMAS na všechny organizace s vlivem na životní prostředí – nejen na výrobní sféru, a zavádí do systému další hlediska, jejichž cílem je dále rozvíjet environmentální management. Institucionální fungování tohoto nařízení zabezpečilo v České republice usnesení vlády č. 651/2002. Za tím účelem byly zřízeny tyto instituce:

- Rada Programu EMAS jako stálý koncepční, řídicí a kontrolní orgán
- Agentura EMAS při Českém ekologickém ústavu plní funkci sekretariátu Rady
- Akreditační orgán Programu EMAS, kterým je Český institut pro akreditaci, poskytuje na základě pověření Ministerstva průmyslu a obchodu akreditaci a dozory mimo jiné také pro oblast akreditace



ověřovateli stavu životního prostředí, působících v rámci Programu EMAS.

Myšlenka ekologického řízení podniků je založena na těchto základních zásadách:

- průmysl nese *odpovědnost* za regulování ekologických dopadů svého působení, a proto by měl v této oblasti zvolit konstruktivní přístup,
- podniky by proto měly přijmout *ekologickou koncepci* a vytvářet a uplatňovat ekologické cíle, programy a opatření,
- *informování veřejnosti* podniky o ekologických aspektech jejich působení; podniky je proto třeba podněcovat k sestavování a rozšiřování pravidelných zpráv o životním prostředí, obsahujících informace pro veřejnost o skutečné ekologické situaci v jejich průmyslových lokalitách a o jejich ekologických koncepcích, programech a cílech a systému ekologického řízení,
- ekologické programy a zprávy budou podrobovány kontrole k ověření toho, zda splňují požadavky uvedeného nařízení, a správnost zpráv o stavu životního prostředí bude potvrzena *akreditovanými auditory*,
- je třeba podněcovat podniky k účasti na tomto projektu na základě *dobrovolnosti*; aby se zajistilo stejnoměrné zavedení tohoto projektu v rámci celého společenství, měla by být pravidla, postupy a základní požadavky ve všech členských státech stejné.

Účast v projektu pro podnik předpokládá:

1. zavedení vlastní ekologické koncepce,
2. vypracování ekologického rozboru lokality,
3. na základě ekologického rozboru vypracování ekologického programu a systému řízení,
4. sestavování zprávy o stavu životního prostředí (ekologická zpráva),
5. předkládání ekologických koncepcí, programů, zpráv atd. ke kontrole k ověření a potvrzení správnosti,
6. postoupení ekologické zprávy po té, co byla potvrzena její správnost, oprávněným orgánům členského státu a její rozšíření ve veřejnosti vhodným způsobem.

V souladu s výše uvedenými zásadami podnik, který zavádí EMAS, přijme svou politiku životního prostředí, v níž definuje, jak bude snižovat dopady své výrobní činnosti na životní prostředí. Podle vytyčené politiky zavede program ochrany životního prostředí a odpovídající systém řízení. Jako další krok nechá zpracovat audit ochrany životního prostředí a všechny tyto dokumenty nechá ověřit nezávislým auditorem. Po té poskytne prohlášení o stavu životního prostředí státnímu orgánu a veřejnosti.

Ekologická zpráva je určena pro veřejnost a má být sepsána stručným, srozumitelným způsobem. Každý rok se sestavuje zjednodušená ekologická zpráva. Informování veřejnosti podniky o ekologických aspektech jejich činnosti je podstatnou součástí správného ekologického managementu a je odpovědí na vrůstající zájem veřejnosti o informace tohoto typu.

Environmentální politika podniku vytyčuje průběžné zlepšování, prevenci znečištění, plnění požadavků stanovených právními normami. Organizace sama určuje, jaký vliv na životní prostředí mají její činnosti, výrobky a služby a zda jej dokáže ovlivnit. Hodnotí přitom jak běžný provoz, tak i mimořádné situace (havárie, apod.) Organizace analyzuje pravděpodobnost výskytu havarijních situací a rozsah jejich možného vlivu a vypracovává postupy pro předcházení havarijním situacím, příp. snížení jejich negativního dopadu. Na základě zjištěných skutečností se organizace rozhodne, které vlivy jsou významné a se kterými se dá něco dělat. Nezbytnou součástí toho je monitorování vlivů provozu. Organizace zapojená do programu EMAS zvyšuje environmentální povědomí pracovníků na všech úrovních, komunikuje dovnitř i vně.

K zavedení EMAS se podnik zavazuje dobrovolně v okamžiku, kdy je pro něj přínosem, to znamená až tehdy, když je schopen vznikající náklady zvládnout z vlastních zdrojů bez pomoci státu. Přínosná je i skutečnost, že banky těmto podnikům poskytují výhodnější úvěry.

Dosud k zavádění EMAS dochází hlavně na úrovni velkých podniků. Uvažuje se o pomoci menším podnikům ze strany státu formou bezplatného poradenství a grantů na pilotní projekty.

#### ad 2) EMS

Zavádění environmentálního managementu do praxe upravuje i série mezinárodních norem, označených ISO 14 000. ISO je zkratka anglického názvu Mezinárodní organizace pro normalizaci (International Standard Orga-

nization). ISO je technická, nevládní organizace, zahrnující národní úřady pro normalizaci ze 118 zemí světa. Výsledkem práce ISO jsou mezinárodní dohody publikované jako International Standards (mezinárodní normy). Všechny tyto normy jsou mezinárodní, dobrovolné a vypracované na základě konsensu. ISO již publikovalo asi 400 environmentálních norem týkajících se hlavně měření znečištění ovzduší, vody a půdy a měření hluku. Řada norem ISO 14 000 se týká:

- environmentálních manažerských systémů (EMS),
- environmentálních auditů (EA),
- environmentálního značení (EL),
- hodnocení chování z hlediska životního prostředí (EPE),
- hodnocení životního cyklu výrobku (LCA).

**Environmentální manažerský systém (EMS)** neboli environmentální systém řízení, je součástí řízení organizace, která je zaměřena na systematický přístup k ochraně životního prostředí ve všech aspektech podnikání. Prostřednictvím systému environmentálního managementu začleňují podniky péči o životní prostředí do své podnikatelské strategie a běžného provozu. Přístup spočívá ve vytvoření, zavedení a udržování vhodně strukturovaného systému řízení, který se stává nedílnou součástí managementu celého podniku, stejně jako například systém řízení jakosti, finančního managementu, managementu bezpečnosti práce a ochrany zdraví při práci nebo jiné systémy, které organizace pro svůj rozvoj potřebuje. Systémy mívají některé prvky a mechanismy společné, a proto bývá vhodné zapracovat jejich požadavky do tzv. integrovaného systému řízení. Nejčastěji vznikají kombinace managementu jakosti, péče o životní prostředí a bezpečnosti práce a ochrany zdraví. Pro zavedení systému řízení jakosti je užívána série norem ISO 9000. Tyto normy jsou však zaměřeny zejména na požadavky zákazníků na jakost služeb nebo výrobků. Normy ISO 14000 směřují k širšímu okruhu zainteresovaných stran – k veřejnosti, k správním a kontrolním orgánům, akcionářům apod.

Požadavky pro EMS jsou specifikovány především v normě ISO 14001 (Environmental management systems), která je založena na následujících prvcích:

- závazek organizace zlepšovat vlastní působení ve vztahu k životnímu prostředí,
- politika ochrany životního prostředí je zpracována na základě výsledků úvodního posouzení péče o životní prostředí v podniku a obsahuje konkrétní úkoly vedoucí ke zlepšení stavu životního prostředí,
- stanovení cílů ve vztahu k ochraně životního prostředí a přijetí programů k jejich dosažení,
- zajištění finančních prostředků pro realizaci cílů,
- rozdělení pravomocí a odpovědností,
- kontrola systému (monitorování a vyhodnocování).

Provozovaný systém by měl být revidován v adekvátních intervalech pomocí auditu EMS. Ekologické audity jsou obsaženy v normě ISO 14010. **Environmentální audit (EA)** je systematické, dokumentované a objektivní hodnocení ochrany životního prostředí a lidského zdraví. Jedná se o metodické prověření zahrnující terénní šetření a analýzy, porovnání zjištěných údajů s požadavky legislativy, stanovení oblastí neshody činností podniku s platnou legislativou a určení nákladů na odstranění těchto neshod.

Zavedením systému ekologicky orientovaného řízení by organizace měla získat výhody:

- provozního charakteru (např. včasná identifikace a náprava problémů vlastními silami, snížení rizika vzniku havarijní situace, snížení produkce znečišťujících látek aj.),
- obchodního charakteru (propagace podniku, zlepšení vztahu k veřejnosti, lepší zahraniční spolupráce, lepší image),
- finančního charakteru (snížení nákladů na sanaci havarijních událostí, snížení nákladů na spotřebu energií a surovin, snížení nákladů v oblasti odpadového hospodářství, zvýšení přístupnosti k investičním zdrojům a další),
- správního charakteru (zlepšení spolupráce se správními a kontrolními orgány).

Rozdíly mezi EMS a EMAS nejsou příliš velké, základní postupy a požadavky jsou společné:

- rozdílně formulují princip neustálého zlepšování – norma prostřednictvím řídicího systému, nařízení ES vlastní péčí podniku,
- některé prvky jeden dokument vyžaduje a druhý je pouze doporučuje a naopak,
- EMAS klade větší důraz na vztah k veřejnosti; podnik se sám dává pod kontrolu veřejnosti,
- EMAS má dvoustupňovou kontrolu – první stupeň je podobný EMS, druhý stupeň kontroly provede akreditovaný ověřovatel stavu životního prostředí, který je akreditován pod garancí státu.

#### 4.2. Označování ekologicky šetrných výrobků

Právní základ programu značení ekologicky šetrných výrobků poskytl Nařízení EEC 880/92 o značení ekologicky šetrných výrobků. Toto nařízení upravuje systém ekologického značení, platný v Evropské unii. Nařízení vstoupilo v platnost v březnu 1992 a na jeho základě měly jednotlivé státy určit příslušný orgán za účelem jeho provedení. Jedním z důvodů založení tohoto nadnárodního systému byla snaha omezit rostoucí množství národních systémů ekoznačení, popřípadě přivést je ke vzájemné spolupráci. Ochrannou známku systému Evropských společenství tvoří květinové logo.



V roce 2000 bylo vydáno Nařízení Evropského parlamentu a Rady ES č. 1980/2000 o revizi systému udělování ekoznačky Společenství. Toto nařízení aktualizuje a rozšiřuje některá ustanovení o systému ekoznačení EU, zavádí mezi označované produkty také služby a upravuje systém poplatků. Důrazně hovoří také o potřebě propagace ekoznačení

a stanovuje požadavky na vzájemné vztahy národních systémů ekoznačení a systému EU.

Ekoznačka je udělována produktům, nově zahrnujícím i služby, které dosáhnou minimálních hodnot kritérií u všech vybraných klíčových environmentálních aspektů. Pro všechny skupiny výrobků přitom musí být zajištěn stejný procedurální postup.

Cílem ekologického značení je především:

1. podporovat navrhování, výrobu, prodej a využití výrobků, které mají minimální negativní vliv na životní prostředí v průběhu celého jejich životního cyklu a tudíž *ovlivňovat pozitivně výrobce*,
2. poskytnout spotřebitelům informace o vlivu výrobků na životní prostředí, aby se mohli na trhu orientovat a volit výrobky, jejichž vliv je nejméně škodlivý, a tedy *působit výchovně i na spotřebitele*.

Označování ekologicky šetrných výrobků je založeno na těchto základních principech:

- pro určité skupiny výrobků budou stanovena ekologická kritéria,
- proces stanovení těchto kritérií musí být otevřený pro určité skupiny, které jsou na tom zainteresovány a musí být transparentní,
- vliv na životní prostředí se posuzuje po dobu celého životního cyklu výrobku,
- kritéria pro udělení značky budou překračovat minimální ekologické standardy a limity stanovené legislativou Evropského společenství a budou garantovat vysokou úroveň ochrany životního prostředí,
- kritéria budou mít omezenou platnost po dobu 3 let,
- konečná zpráva, obsahující hlavní výsledky, musí být publikována, prozatímní dokumenty musí být přístupné k připomínkování a připomínky musí být vzaty v úvahu; návrh zprávy musí být publikován a poskytnuta lhůta k podávání připomínek a otevřené diskusi,
- zajištění utajení.

Nařízení obsahuje ustanovení o tělesech, které se budou účastnit uvedeného procesu udělování značek. Jedná se o:

- a) kompetentní národní těleso, které bude zajišťovat technické zabezpečení, aplikaci a zajištění účasti zainteresovaných skupin,
- b) Forum, zajišťující participaci zainteresovaných skupin na evropské úrovni – zahrnuje představitele průmyslu, environmentálních skupin, obchodu apod.,
- c) regulační výbor, který je složen z představitelů členských států a který musí dát kladný posudek před tím, než komise rozhodne o přijetí kritérií.

Česká republika v souladu se závazky vyplývajícími z Evropské dohody o přidružení k EU a z akčních programů zavedla jako národní program systém označování výrobků ochrannou známkou „ekologicky šetrný výrobek.“



Cílem tohoto národního programu je:

- a) dát spotřebiteli státem garantovanou záruku, že na základě ekologického hodnocení výrobků, vlastností označeného výrobku minimalizují nepříznivé vlivy na životní prostředí a přírodní zdroje,
- b) zajistit bezpečnou orientaci v škále téměř rovnocenných výrobků,
- c) zvýšit odbyt ekologicky šetrných výrobků.

Národní program označování ekologicky šetrných výrobků byl schválen **usnesením vlády ČR č. 156 ze dne 7. 4. 1993**. Program je ve svých zásadách, cílech a postupech srovnatelný s programy v rámci EU. Jeho základním znakem je dobrovolnost. Podpory rozvoje prodeje a užívání ekologicky šetrných výrobků se týká i nové **usnesení vlády ČR č. 720/2000 ze dne 19. 7. 2000**.

Organizačně je program zabezpečen:

- poradním orgánem, kterým je Rada pro ekologicky šetrné výrobky
- výkonným orgánem, kterým je Agentura pro ekologicky šetrné výrobky
- garantem, kterým je Ministerstvo životního prostředí
- Ministrem životního prostředí
- autorizovanými a akreditovanými laboratořemi a zkušebnami.

O udělení známky rozhoduje ministr, který také schvaluje příslušné směrnice, což je nástroj k hodnocení konkrétních výrobků. Ministr vedle toho, že schvaluje příslušné směrnice, uděluje ochrannou známku za pomoci Rady pro ekologicky šetrné výrobky, a vyjadřuje se ke všem základním otázkám rozvoje Programu EŠV.

Rada pro ekologicky šetrné výrobky je odborným a poradním orgánem ministra životního prostředí. V tomto poradním orgánu jsou zastoupeny nevládní organizace, jiná ministerstva, Státní zdravotní ústav a vysoké školy (VŠE, VŠCHT) a významné osobnosti hospodářského a společenského života tak, aby v ní byly zastoupeny zájmy ochrany životního prostředí, ochrany spotřebitelů a výrobců. Členy Rady jmenuje a odvolává ministr životního prostředí. Členství v Radě je čestnou funkcí. Hlavní náplní Rady je:

- posuzovat a doporučovat návrhy na hodnocení kategorií ekologicky šetrných výrobků, případně dávat podněty k takovým návrhům,
- posuzovat požadavky na hodnocení výrobků, které jsou stanovovány formou směrnic,
- předkládat vlastní podněty k případným revizím platných směrnic a další.

Agentura pro ekologicky šetrné výrobky je odpovědným výkonným orgánem Programu. Agentura je samostatný organizační útvar Českého ekologického ústavu. Jejím úkolem je zejména:

- zpracovávat technické předpisy pro udělení známky (směrnice) s pomocí členů Rady (Agentura odpovídá za věcnou správnost směrnic),

- přijímat návrhy výrobců, dovozců, institucí, zainteresovaných organizací, ale i nejširší veřejnosti na výrobky vhodné k označování jako ekologicky šetrné a předkládat je Radě,
- poskytovat žadatelům přihlášky k propůjčení ochranné známky a veškeré další informace,
- registrovat a vyřizovat přihlášky k propůjčení ochranné známky,
- na základě rozhodnutí ministra uzavírat s přihlašovatelem licenční smlouvu,
- vybírat registrační poplatky a další.

Na organizačním zajištění programu se účastní i **autorizované a akreditované laboratoře a zkušebny**. Jejich úkolem je:

- spolupracovat při přípravě návrhů směrnic,
- posuzovat vlastnosti výrobků definovaných ve směrniciích a vydávat protokol o výsledku ověření shody výrobku s příslušnou směrnicí,
- ve spolupráci s Agenturou provádět u uživatele ochranné známky kontrolu výrobku v rozsahu stanoveném licenční smlouvou.

Do programu může být zapojena i Česká inspekce životního prostředí, externí pracovníci a odborná pracoviště, která mohou spolupracovat při přípravě návrhů směrnic.

Mezi kategorie výrobků, které jsou v rámci programu označovány, patří například nátěrové hmoty ředitelné vodou, papírová izolace, oleje pro mazání řezných částí motorových pil či prací prostředky pro textilie a celá řada dalších.

Ekologicky šetrný výrobek má 2 části:

- a) technickou (funkční) část
- b) ekologickou nadstavbu

To znamená, že daný výrobek musí po technické stránce splňovat požadavky na vlastnosti jako ostatní výrobky, ale navíc musí být vyráběn a po dožití likvidován způsobem, který nepoškozuje životní prostředí (tj. použití jiných surovin, odlišná technologie, jiný způsob likvidace apod.). Plně je vyloučeno použití PVC z obalové techniky.

### Zásady udělování známky „*Ekologicky šetrný výrobek*“

1. jako ekologicky šetrný výrobek může být označen pouze výrobek jako celek, nikoliv jeho část,
2. orientace na spotřební zboží (z programu jsou vyloučeny výrobky, pro něž platí jiné specifické předpisy – například potraviny, léčiva, nápoje apod. pod tento program nespádají, neboť ty mohou být označovány jako bioprodukty podle jiných programů Ministerstva zemědělství),
3. výběrový princip (výběr podle parametrů jednotlivých výrobků),
4. dobrovolnost (nikdo nesmí být k účasti na Programu nucen),
5. otevřenost (žadatelem může být jakýkoliv subjekt),
6. časová omezenost (ochranná známka se uděluje maximálně na 3 roky),
7. výrobek musí splňovat požadavky a kritéria stanovená předem ve směrnici:
  - označení ochranné známky
  - označení výrobku
  - základní požadavky
  - specifické požadavky
  - způsoby ověřování (inspekce apod.)
  - doba platnosti,
8. známka se uděluje na základě licenční smlouvy, ve které jsou stanoveny podmínky udělení známky i pro případy jejího porušení,
9. úplatnost (za propůjčení známky se musí zaplatit – poplatky vybírá Agentura na zvláštní účet, prostředky z něho se použijí na hrazení výdajů a dalšího rozvoje programu),
10. pozitivnost a šetrnost výrobku vůči všem složkám životního prostředí (nesmí nastat situace, kdy omezení negativního dopadu na jednu složku bude mít za následek vyšší negativní dopad na jinou složku životního prostředí),
11. kontrola (program obsahuje mechanismy, které zabraňují zneužívání ochranné známky a zajišťují kontrolu stanovených požadavků),
12. hodnocení životního cyklu (hodnocení výrobku a jeho důsledků pro životní prostředí se provádí v rámci celého cyklu jeho existence, tj. od výběru surovin přes vlastní výrobu, jeho užití a zneškodnění).

V souladu se zásadou otevřenosti může navrhnout kategorii výrobku vhodného k označení občan, výrobce či instituce. Rada návrh projedná a doporučí. Je-li návrh přijat, Agentura musí zpracovat směrnici, což je technický dokument. Směrnice jsou oponovány odborníky, diskutovány v Radě a předloženy k podpisu ministři.

Není-li výrobek zahrnut v již vyhlášených kategoriích výrobků prostřednictvím směrnice, je návrh na výrobek vhodný k označování předkládán neformálně. Pokud však jsou směrnice pro určitou kategorii výrobků vyhlášeny, žadatel předloží přihlášku k propůjčení ochranné známky, kterou obdrží spolu s příslušnou směrnicí a dalšími pokyny od Agentury pro ekologicky šetrné výrobky. V prvním případě, je-li návrh přijat, je vymezena výrobní kategorie, do níž bude navrhovaný výrobek patřit a pro tuto kategorii je pak vypracována směrnice. Po vyhlášení dané směrnice žadatel požádá Agenturu o přihlášku k propůjčení ochranné známky. Na základě podání této přihlášky zahájí Agentura výběrové řízení.

Právo na užívání ochranné známky uděluje pro konkrétní výrobek ministr životního prostředí. Ochranná známka smí být používána jen na základě licenční smlouvy uzavřené s Agenturou, přičemž vlastníkem ochranné známky je Český ekologický ústav. V případě negativního stanoviska Agentura písemně oznámí žadateli důvod zamítnutí přihlášky.

Náklady na zkoušky výrobků, vyhotovení dokladů potřebných k přihlášce a zahájení výběrového řízení hradí žadatel. Při podání přihlášky se platí jednorázový registrační poplatek. Tento poplatek činí v současnosti 20 000,- Kč.

Při realizaci uvedeného programu se vyskytují v praxi obtíže, spočívající ve zdlouhavé přípravě směrnic, která trvá až 2 roky, malé aktivitě Rady (malá účast členů na jednání), malém podílu zboží každodenní spotřeby a v nedostatečné propagaci programu. Na druhé straně pozitivní vývoj Program EŠV zaznamenal v souvislosti s usnesením vlády ČR č. 720 ze dne 19. července 2000, které doporučuje vedoucím orgánů státní správy

- a) upřednostňovat přímý nákup výrobků a zboží označeného ochrannou známkou EŠV (osvětlení, kopírky, kancelářské papíry aj.),
- b) při zadávání veřejných zakázek, jejichž předmětem může být dodávka, instalace nebo použití výrobku, jako jedno z kritérií pro hodnocení nabídek veřejných zakázek brát i ekologickou šetrnost výrobku (označení výrobku známkou EŠV).

Odpovídající změny pravidel pro zadávání veřejných zakázek se připravují i v legislativě.

Značka Ekologicky šetrný výrobek byla zařazena do Programu Česká kvalita, který vláda schválila svým usnesením z června 2002 jako program podpory prodeje kvalitních výrobků.