

Krajský program snižování emisí
podle přílohy č. 2 odst. 2 k zák. č. 86/2002 Sb.

**NÁVRH INTEGROVANÉHO KRAJSKÉHO PROGRAMU
SNIŽOVÁNÍ EMISÍ**

A

**NÁVRH KRAJSKÉHO PROGRAMU KE ZLEPŠENÍ
KVALITY OVZDUŠÍ
KRÁLOVÉHRADECKÉHO KRAJE**

PŘÍLOHA F

**DOBROVOLNÉ NÁSTROJE K ŘEŠENÍ
NEPŘÍZNIVÝCH SITUACÍ V OCHRANĚ
OVZDUŠÍ – ENVIRONMENTÁLNÍ DOHODY**

ZHOTOVITEL: **ING. VLADIMÍR BUREŠ**
TECHNICKÉ SLUŽBY OCHRANY OVZDUŠÍ PRAHA A.S.
JANEČSKÁ 146/44
161 00 PRAHA 6

OBSAH

OBSAH	2
1. ÚVOD	3
2. VZNIK ENVIRONMENTÁLNÍCH DOHOD	4
3. STRUKTURA KONFLIKTU	5
4. SYMETRIE KONFLIKTU	7
5. EKONOMICKÉ NÁSTROJE V PÉČI O ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ	8
6. VYJEDNÁVÁNÍ.....	10
7. OBECNÉ ASPEKTY ENVIRONMENTÁLNÍCH DOHOD	12
8. ENVIRONMENTÁLNÍ DOHODY Z HLEDISKA ČESKÉHO PRÁVNÍHO ŘÁDU	13
9. PŘÍPRAVA ENVIRONMENTÁLNÍ DOHODY	16
10. ENVIRONMENTÁLNÍ DOHODY V RÁMCI KRAJŮ	17
11. VYPRACOVÁNÍ NÁVRHU ENVIRONMENTÁLNÍ DOHODY	18
12. JEDNOSTRANNÉ ZÁVAZKY	21
13. ZÁVĚRY	22
14. LITERATURA.....	23

1. Úvod

Zákon o ochraně ovzduší č. 86/2002 Sb. ukládá orgánům kraje řadu povinností při výkonu správní činnosti na úseku ochrany ovzduší (§ 48) a mimo jiné jim ukládá povinnost stanovit v případě pochybností způsob zjišťování emisí znečišťujících látek (§ 48 odst. 1 písm. v) u stacionárních zdrojů zvláště velkých, velkých a středních (§ 9 odst. 1).

Objektivizace „pochybností“ nemusí být nahlížena jednoznačně a souhlasně na straně orgánů státní správy a na straně provozovatele zdroje znečišťování ovzduší. Zatímco provozovatel zdroje se bude snažit doložit své výkazy o emisích všemi náležitostmi, jež mu ukládají právní předpisy, správním orgánům kraje se tyto nemusí jevit přesvědčivé, postihující v míře dostatečně určitá nebo uvažovaná či předpokládaná specifika provozu zdroje nebo objasňující některé jevy související se stavem ovzduší na území kraje.

Kromě toho mohou být „pochybnosti“ vneseny i třetí stranou, zejména nevládními organizacemi působícími v oblasti ochrany životního prostředí, jimž informace zpřístupňované orgány kraje (§ 48 odst. 1 písm. o) nemusí dávat ucelený nebo podrobnější obraz o znečišťování ovzduší na území kraje, nebo mohou mít výhrady proti environmentálnímu chování zdroje jako takovému.

Obě uvedené situace, tzn. pochybnosti orgánů kraje a vstup třetí strany, mohou vést ke konfliktu, který může přerůst v narušení rovnováhy mezi přízpůsobením se stanoveným podmínkám na straně provozovatele zdroje a kontrolní činností na straně orgánů kraje.

Složitá situace v oblasti ochrany životního prostředí, zavádění nových právních předpisů pro tuto oblast a ekonomické, sociální a technologické problémy u zdrojů znečišťování životního prostředí byly v mnoha evropských zemích v posledních desetiletích důvodem k hledání i jiných řešení, než byla přísná restrikce nebo jednostranné a účelově vedené kampaně, které často postrádaly objektivní analýzu.

Novým principem se stalo vyjednávání, které postavilo konfliktní strany na sobě si rovné úroveň a připustilo širokou argumentaci na obou stranách. Tím se otevřel prostor pro řešení konfliktní situace z pohledu širších souvislostí a ke sblížení stran v řadě principů, tzn. mohla být vyčleněna množina shodných názorů a minimalizována množina neshod, přičemž neshody byly oběma stranami jednoznačně a souhlasně identifikovány. Jestliže byly neshody rozpoznány, mohla každá strana k jednotlivým neshodám vznášet své návrhy řešení, zatímco druhá strana mohla argumentovat konkrétními (a velmi podrobnými) údaji nebo fakty. Konečným výstupem takového vyjednávání bylo uznání, že je možné dohodnout se na řešení, které neohrozí autoritu státní správy (neboť ta ústupky nemůže principiálně činit) a protistraně přinese za určité plnění kompenzaci v dohodnuté formě.

Tento proces nese znaky právního aktu dohody nebo smlouvy a liší se podle legislativy jednotlivých zemích, kde začal být uplatňován. Aby se odlišil zvláštní charakter těchto dohod, volí se termíny jako dobrovolné přístupy, dobrovolné programy, jednostranné závazky, environmentální dohody a někdy i „dobrovolné“ dohody, což je z hlediska sémantického významu v české právní terminologii nevhodné.

Ať se již volí termín jakýkoliv, byl nalezen nástroj, který v oblasti ochrany životního prostředí může účinně působit. Nelze na něj ale pohlížet jako na nástroj univerzální nebo dokonce favorizovaný před nástroji legislativními. Lze jej aplikovat tam, kde končí možnosti nástrojů

právních předpisů, nebo tam, kde použitím nástrojů právních předpisů by nebylo dosaženo potřebného stavu. Nástroj environmentálních dohod je užitečný zejména při jednání mezi vrcholnými orgány státní správy a reprezentanty určitých profesních sdružení, nebo mezi orgány kraje a významnými zdroji znečišťování v kraji. Přizvání třetí strany k uzavírané dohodě je možné a může přispět jak ve fázi analytické, tak ve fázi kontrolní, jak bude dále uvedeno.

2. Vznik environmentálních dohod

Je zajímavé, že první environmentální dohoda byla uzavřena v Japonsku, a to v r. 1964 mezi městem Jokohama a společností Electric Source Development Corporation. Za jednu z prvních environmentálních dohod v Evropě lze pak pokládat dohodu mezi francouzským Ministerstvem životního prostředí a cementářským průmyslem v roce 1971. Pozoruhodné na této dohodě je, že byla uzavřena krátce po zřízení a zahájení činnosti ministerstva.

Od roku 1990 se environmentální dohody rozšířily v zemích OECD a pokrývají jak vztahy mezi privátním subjektem a státní správou, tak i vztahy mezi privátními subjekty, přičemž účastníky bývají i nevládní organizace (zejména pro oblast informací o stavu životního prostředí). Pro ilustraci lze uvést alespoň dva příklady ze zahraničí:

- Portugalsko, 1997: Environmentální protokol mezi Ministerstvem životního prostředí, Ministerstvem průmyslu a Asociací průmyslu papíru a celulózy.
Řešený problém: kvalita odpadní vody, emise do ovzduší, odpady, spotřeba energie. (Např. pro ovzduší byly stanoveny emisní limity pro jeden kotol pro tuhé znečišťující látky, sirovodík a oxid siřičitý).
- Švédsko, 1999: Dohoda mezi závodem Volvo a rafinérií British Petrolemu (BP).
Řešený problém: U BP docházelo přechodem výroby na sirnatější benzin ke zvýšené korozi karosérií aut na nedalekém skladovém parkovišti Volvo. Řešením bylo zastřešení parkoviště na náklady BP.

V České republice lze uvést následující příklady environmentálních dohod:

- Dohoda Českého sdružení výrobců mýdla, čistících a pracích prostředků s Ministerstvem životního prostředí o obsahu chemikálií.
- Dohoda Českého průmyslového sdružení pro obaly s Ministerstvem životního prostředí o odpadech.
- Dohoda Moravských chemických závodů s občanským sdružením VITA OKO o poskytování informací nad rámec zákona.
- Dohoda Ostravsko-Karvinských koksoven s magistrátem Ostravy o provozu koksáren a čistotě ovzduší.

Environmentální dohody jsou moderním a flexibilním nástrojem politiky životního prostředí, které mohou plnit různé funkce, ať již v rámci platných právních předpisů, nebo nad jejich rámec. Dohody mohou pomoci např. orgánům kraje dosáhnout některých nápravných opatření v termínech kratších, než jak by bylo možné správním postupem, a privátním subjektům získat dobrozdání environmentálně se chovajícího podniku, což je důležité jak ve vztahu k veřejnosti, tak i ve vztahu ke konkurenci.

V zemích Evropské unie jsou nejčastěji uzavírány environmentální dohody v oblastech:

- odpadové hospodářství
- znečišťování ovzduší
- znečišťování vod
- klimatické změny
- ozonová vrstva.

Celkem bylo dosud¹ uzavřeno v zemích Evropské unie 312 environmentálních dohod, nejvíce v Nizozemsku (107), v Německu (93) a v Rakousku (20).

3. Struktura konfliktu

Jak již bylo výše uvedeno, environmentální dohodou se řeší konflikty, které nejsou plně řešitelné nebo jsou obtížně či pouze dlouhodobě řešitelné v rámci právních předpisů a s použitím legislativních nástrojů státní správy. Důležitými faktory, které ovlivňují strukturu konfliktu, jsou zejména:

- distribuce moci
- vstup třetí strany do konfliktu
- množství a kvalitativní znaky řešených problémů
- počet, kvalita a nákladové položky alternativních řešení, jež mají strany konfliktu k dispozici.

Dalším faktorem, který strukturuje konflikt, je jeho konkrétní podoba, jež může mít charakter intrapersonální nebo interpersonální.

Intrapersonální charakter konfliktu je založen na rozličném chápání určitých priorit či preferovaného chování v určité oblasti životního prostředí jednou skupinou osob (případně institucí, ať již státní správy nebo nevládních organizací) a prioritami jiné skupiny osob, jež má své zájmy neslučitelné nebo obtížně slučitelné (a to i z objektivních důvodů) se zájmy skupiny první. Příkladem z oblasti ochrany ovzduší může být chování obyvatelstva při volbě paliva pro vytápění domácností, kdy přes podporu státní správy plynofikaci obcí dochází v důsledku nárůstu cen za plyn (a elektřinu) k návratu ke spalování tuhých paliv. Tento rozpor se pak sekundárně dotýká i odpadového hospodářství, kde opět jedna skupina preferuje (a státní správa i finančně podporuje) třídění a sběr komunálního odpadu, kdežto druhá skupina, optimalizující svá vydání, neváhá z hlediska spalovacího procesu zcela nevhodným způsobem spalovat podstatnou část komunálního odpadu, což má za následek nárůst emisí zejména ve spektru organických polutantů, tuhých znečišťujících látek, těžkých kovů a jiných škodlivin, nehledě na vystupující tmavost kouře nebo zápach.

¹ Stav v r. 2002.

Posoudíme-li ale chování takto se chovající skupiny obyvatel z hlediska jejich ekonomické rozvahy, pak jí musíme přiznat zcela přirozené chování podle zásad tržní ekonomiky, která v environmentálně vyspělých zemích doznala právě z podobných důvodů již určitých korekcí, kdežto v ekonomice transformujících se států přetrvávají její prioritní aspekty nebo dokonce favoritní postavení v legislativním, zákonodárném procesu.

Konkrétním příkladem pro výše uvedené chování obyvatelstva může být volba kotle a paliva pro vytápění rodinných domků, jak ukazuje následující tabulka.

Porovnání investic do kotle pro rodinný dům a nákladů na roční vytápění pro různá paliva²

palivo	náklady na 1 kW _t výkonu kotle [Kč]	roční náklady na otop [Kč]
dřevo	929	22 464
hnědé uhlí	1 015	32 270
černé uhlí	518	33 082
hnědé uhlí (splynování)	910	38 797
geotermální energie	10 854	43 834
zemní plyn	741	68 474
dřevěné brikety	929	70 347
elektrická akumulace	8 556	89 492
elektrický přímotop	850	104 304
topný olej	1 340	114 470
propan	2 515	148 183

Z tabulky je zřejmé, že ač při nižších nákladech na pořízení kotle na zemní plyn proti kotli na spalování dřeva (741,- Kč na 1 kW_t výkonu kotle na zemní plyn, 929,- Kč u kotle na dřevo) jsou roční náklady při vytápění dřevem přibližně třetinové oproti nákladům na topení zemním plynem. V tomto případě, dovedeme-li jej v představě v příčinné konsekvenci do konce, se zájem státní správy dosáhnout snížení emisí ve skupině malých zdrojů³ prosazovanou a ekonomicky podporovanou plynofikací obcí dostává do konfliktu s nikoliv a priori negativním postojem obyvatel, ale s jejich sociální úrovní, resp. s makroekonomickou státní politikou.

Interpersonální charakter konfliktu je zpravidla založen na protichůdných názorech nebo stanoviskách individuí (subjekty konfliktu jsou jednotlivci) nebo skupin (subjektem konfliktu jsou skupiny), a to v podobě konfliktu dvoustranného (mezi dvěma jednotlivci nebo skupinami) či vícestranného (mezi více jednotlivci nebo skupinami).

Rozlišení, zda se jedná o konflikt individuální, skupinový, dvoustranný nebo vícestranný, je z praktického hlediska velmi důležité, protože z hlediska řešení konfliktu se tyto typy dosti značně liší. Zatímco u jednotlivce je třeba počítat pouze s konzistencí jeho individuálního

² Energie & peníze, č. 6, 2003

³ Podle národního registru pro emisní bilanci v kategorii zdrojů znečišťování ovzduší REZZO 3.

chování, u skupinových konfliktů jejich charakter ovlivňuje heterogenita skupiny nebo skupin. U vícestranných konfliktů pak navíc ještě může dojít k vytváření koalicí, zejména, vyžaduje-li řešení dlouhodobé jednání nebo není-li konflikt jednoznačně (např. čistě technickými parametry) vymezen.

Příkladem takového složitého konfliktu může být situace v podniku, v němž jedna skupina prosazuje inovaci zařízení na úroveň nejlepších dostupných technologií BAT s pochopitelně náročným investičním kalkulem, kdežto jiná skupina, přidržujíc se platné legislativy a jejich ekonomických nástrojů, prosazuje v dané době levnější finanční postih se strany státní správy, která je protistranou oběma stranám v podniku. Je nasnadě, že řešit takovýto konflikt, v němž se obě strany opírají o kategorie jako jsou ekonomické rozvahy, sociální stabilita, konkurenceschopnost apod., je velmi obtížné, neshodnou-li se strany konfliktu na vyjednávání, jehož hlavním cílem je nalezení optimální varianty řešení. Přitom těžištěm konfliktu jsou ekonomické parametry: na straně podniku krátkodobá versus dlouhodobá ekonomická rozvaha, na straně státní správy ekonomické nástroje dané současnou legislativou.

4. Symetrie konfliktu

Jak již bylo uvedeno, jedním z faktorů, které ovlivňují charakter konfliktu, je distribuce moci. Je-li distribuce moci mezi stranami konfliktu v rovnováze, jde o konflikt symetrický. V opačném případě jde o konflikt asymetrický.

Je zřejmé, že v případě posuzování a hodnocení environmentálního chování podniku orgány státní správy, jež je založeno na zákonných (a tudíž vymahatelných) opatřeních, jde převážně o typ konfliktu asymetrického, u něhož vzájemný vztah stran a jejich rolí není možné měnit (neboť to by vyvolalo další konflikt).

Konflikt, který vyústí v environmentální dohodu, může být ovšem i symetrický. Příkladem může být výše citovaná dohoda mezi závody Volvo a British Petroleum z roku 1999.

K symetrickému konfliktu může ale dojít i mezi orgány státní správy, např. při projednávání některých zákonů nebo právních předpisů, kde se zájmy obchodních, průmyslových, zemědělských a jiných sektorů státní správy (ministerstev) mohou dostat do konfliktu se zájmy sektoru ochrany životního prostředí.

Asymetrie konfliktu, která je typická pro vztahy mezi státem (orgány státní správy) a ostatními subjekty společnosti, nezadává předpoklady snadného vyjednávání k řešení problému, který je podstatou konfliktu. Smyslem vyjednávání, jež by zde mělo vést k dohodě, je nalézt řešení, které nebude spojováno s násilím, v daném případě s použitím nátlaku ekonomického, pomocí sankcí nebo jiných prostředků, jež zákon nabízí.

Jelikož struktura a zejména distribuce moci u asymetrického konfliktu neumožňuje rovnoměrné rozložení silových polí (argumentů) na obou stranách konfliktu, je výhodné asymetrický konflikt transformovat.

Proces transformace konfliktu představuje strukturální změny na obou jeho stranách. Jde např. o vytvoření určitého zájmového sdružení dotčených podniků (neboť konflikt se může dříve či později vyskytnout i u jiných subjektů), které bude schopno fundovaně argumentovat z pohledu obecnějšího, a na straně státní moci např. o vytvoření speciálního ministerského

nebo mezirezortního útvaru, který bude schopen přijímat argumenty protistrany jako podnět k určité novelizaci právního předpisu nebo k jeho alternativnímu výkladu.

Důležitým faktorem v transformaci konfliktu je možnost vstupu třetí strany, jež má respekt obou konfliktních stran, má schopnost odblokovat některé sverpě hájené postuláty konfliktních stran (např. podrobnou analýzou situace, výkladem příčin situace a srovnáním se zahraničními zkušenostmi, poukázáním na současné vědecké poznatky či technické možnosti apod.) a může objektivně interpretovat konflikt na veřejnosti. Třetí strana konfliktu by také měla mít schopnost vytlačit ze stávající struktury konfliktních vztahů ty subjekty, které na konfliktu profitují, konflikt zkreslují nebo jsou nekomunikativní. Třetí strana může, ale nemusí mít žádnou sílu (z pohledu distribuce moci). V případě, že určitou mocí vládne, jde o arbitra, nemá-li žádnou moc, jde o facilitátora či mediátora. Je-li třetí stranou arbitr, je výsledkem jednání stav výhra/prohra, je-li třetí stranou pouze zprostředkovatel jednání, může snadněji dojít k nalezení vzájemně uspokojivých řešení.

5. Ekonomické nástroje v péči o životní prostředí

V předcházejících kapitolách byly zmíněny ekonomické nástroje na straně státní správy, které jsou součástí jejího silového (mocenského) vybavení. V běžné praxi se ekonomickými nástroji rozumí zpravidla pouze sankce za neplnění zákonných povinností nebo jiné postihy s ekonomickým dopadem na podnik, u něhož vyvstaly pochybnosti o plnění ekologických normativů.

Ve skutečnosti ale jde o celou řadu různých nástrojů, které mohou být v jednání k environmentálním dohodám uplatněny⁴, a proto jsou zde alespoň ve stručném přehledu zmíněny.

Především je třeba poznamenat, že vedle termínu „nástroj“ je možné (a někdy vhodnější) použít termín „prostředek“ (tedy v souvislosti s environmentálními dohodami ve smyslu prostředníka), neboť v dané oblasti jde především o určité způsoby nebo mechanismy pro řízení těch postojů, chování a jednání, které mohou mít vliv na životní prostředí.

Mezi nástroje (prostředky) patří zejména:

- nástroje pro sběr a zpracování informací:
 - monitoring životního prostředí
 - ekologický audit
 - EIA (vyhodnocování dopadu projektu na životní prostředí)
 - analýzy rizik
 - přehledy, statistické údaje a jejich interpretace a informace pro veřejnost
- regulační nástroje:
 - zákazy
 - zákazy s výhradou udělení povolení
 - povinná regulace
 - preventivní kontrola

⁴ Příručka Evropského sekretariátu mezinárodní rady místních ekologických iniciativ (ICLEI) pro řízení záležitostí životního prostředí. ICLEI Europa Secretariat GmbH, Freiburg, 1999.

- komunikační nástroje:
 - vzdělávání a osvěta
 - poradenství
 - účast občanů na řešení problémů
 - vyjednávání a zprostředkovatelská činnost

- plánovací nástroje:
 - územní plán
 - plán hospodářského rozvoje
 - plány ochrany přírody, tvorby krajiny a lesního hospodářství
 - vodohospodářský plán
 - energetická koncepce
 - program ochrany ovzduší
 - program nakládání s odpady

- vlastní ekonomické nástroje:
 - daně obecné i účelově vázané
 - poplatky
 - sankce
 - dotace
 - obchodovatelná povolení.

Jak je z výčtu zřejmé, sankce, jež jsou často chápány jako jediný ekonomický nástroj, je pouze jedním z prostředků, jimiž může státní správa vstupovat do jednání k environmentální dohodě. Právě četnost nástrojů a jejich možná kombinace může poskytnout vhodnou výchozí pozici k vyjednávání, aniž by byla použita hrozba nejtvrďšího postihu.

Důležitým aspektem ekonomických nástrojů je, že jsou principiálně založeny jak na odnímání, tak na dodávání finančních prostředků. Jako příklad lze uvést následující:

- poplatky za služby
- poplatky za využívání infrastruktury (např. mýto)
- daně obecné i účelově vázané (zdaněné produkty jsou dražší a méně konkurenceschopné)
- přímé veřejné investice
- dotace a subvence
- půjčky
- obchodovatelná povolení
- kauce a pojištění
- smluvní ujednání o podílu na nákladech na poskytované služby
- oceňování investic.

Při volbě ekonomických nástrojů je třeba mít na zřeteli hlavní principy pro jednání k dosažení cíle:

- povzbuzování, nikoliv donucování
- ekonomickou efektivnost
- ponechání volby podniku o způsobu nápravy k dosažení cíle

- průběžné, nikoliv jednorázové vyvíjení tlaku
- snadnou administrativu a průhlednost.

Pokud se jako ekonomický nástroj volí pokuta, pak je třeba si uvědomit:

- pokuta může být udělena pouze na základě zákonného předpisu ve správním řízení a vymáhána v exekučním řízení (které je pomalé, časově i finančně náročně a navíc nejisté co do výsledku)
- peníze z pokut jdou do státní pokladny, bez záruky, že budou použity na nápravná opatření v oblasti, kde škoda nebo pochybení (chybné chování) vznikly
- výše pokuty musí být úměrná jak závažnosti škody nebo pochybení, tak charakteru podniku, z jehož viny k postihované skutečnosti došlo.

Uvedený výčet nástrojů dokládá, že při řešení konfliktu mezi státní správou a privátním subjektem se může státní správa vybavit dostatečným arsenálem nástrojů, které otevírají cestu k alternativním řešením a u podniku mohou iniciovat jiné kalkuly, než např. pouze rozhodování mezi investicí do nových technologií a zaplacením pokuty.

6. Vyjednávání

Vyjednávání je jednou z nejdůležitějších fází k přípravě environmentální dohody. Bohužel, je také fází nejvíce opomíjenou, což má častou příčinu v silně emocionálně zbarvených konfliktech. Proto účast třetí strany, jíž by se mělo především podařit emoce eliminovat, má velký význam. Je zřejmé, že spíše než arbitr je zde vhodný konzultant, technický a finanční poradce nebo jiný nezávislý subjekt. V přípravné fázi vyjednávání není vhodné volit za třetí stranu advokáta, aby se již v počátku nevyklučovala diskuse možná mimo právní rámec případu.

Příprava na vyjednávání má několik etap, v nichž je třeba pokládat následující otázky a řešit dílčí problémy:

- Etapa strategická
 - Má smysl a chceme vyjednat?
 - Jaké jsou alternativy řešení konfliktu (věcné a institucionální)?
 - Chceme případnou dohodu realizovat?
 - Co nastane v případě, že se nedohodneme?
 - Jaké vztahy s ostatními stranami konfliktu chceme nastolit?
 - Jaký styl vyjednávání zvolíme?
 - Chceme publicitu vyjednávání?
 - Může vyjednávání ovlivnit náš image?
 - Známe dobře ostatní strany konfliktu a vyjednávání?
- Etapa analytická
 - a) cíle a očekávání
 - Jaké jsou naše zájmy a jsou na naší straně jednotné?
 - Jaké cíle lze odvodit z našich zájmů?
 - Jak jsou jednotlivé zájmy a cíle pro nás důležité?
 - Kdy můžeme konstatovat, že jsou naše zájmy či cíle uspokojeny?

- Jaké jsou zájmy a cíle ostatních účastníků jednání?
- Existují styčné body našich cílů a zájmů se zájmy ostatních účastníků?

b) vliv a moc

- Kdo má moc a v čem spočívá?
- Jsou naše zájmy legitimní a legální?
- Kdo podporuje nás a kdo protistranu?
- Kdo z účastníků jednání je pasivní a kdo je proti všem?
- Jak se na předmět konfliktu dívají média a jaká je jejich podpora?
- Máme spojence?
- Můžeme se opřít o stanovisko některé profesní organizace?
- Co vše o nás ví druhá strana a ostatní účastníci jednání?
- Koho se výsledek jednání dále dotkne?

c) věcná stránka

- Máme dostatek informací a jsou naše informační zdroje spolehlivé a objektivní?
- Nezaměňujeme fakta za jejich interpretaci a nečiní tak i druhá strana?

▪ Etapa syntaktická

- Třídění informací o situaci.
- Výčet možných řešení konfliktu.
- Alternativní scénáře řešení.

▪ Etapa taktická

- Personální úvahy.
- Procesní otázky.
- Parametry dohody.
- Organizační záležitosti.

Uvedené etapy vyjednávání nemusí být v jednodušších případech tak podrobné. K tomu, jak skutečně složitý je konflikt (neboť na počátku se může jevit jako téměř neřešitelný), mohou odhalit odpovědi na následující otázky:

- Kolik stran je do konfliktu zapojeno?
- Jsou strany konfliktu homogenní?
- Jedná se o konflikt jednorázový nebo opakující se?
- Má konflikt vazbu na jiné konflikty (a dohody)?
- Týká se konflikt jednoho problémů, nebo více problémů?
- Je nutné se dohodnout?
- Je možné při vyjednávání použít výhrůžek?
- Je vyjednávání časově limitováno?
- Bude dohoda vzešlá s vyjednávání závazná a vynutitelná?
- Je možný vstup třetí strany?
- Probíhá jednání veřejně?

Je pochopitelné, že v uvedených schématech nelze poukázat na všechny možnosti, které lze ve vyjednávání uplatnit. Umění vyjednávat vyžaduje nejen dobré znalosti věcné, vědecké, odborné, technické, ekonomické apod., ale také psychologické. Navíc osoby participující na

vyjednávání by měly mít určité dispozice v chování, vyjadřování, soustředění a v neposlední řadě i v rychlosti reakce. Emocionální stránka jednání by měla být maximálně potlačena, lépe eliminována vůbec.

7. Obecné aspekty environmentálních dohod

Názory na environmentální dohody se liší podle národních právních systémů. Často se rozlišují jako dohody iniciované veřejnou institucí („public voluntary schemes“) nebo jako dohody tzv. vyjednané („negotiated agreements“). Z obecného právního hlediska jde o smluvní ujednání, o smlouvu (dohodu), tedy dobrovolný akt, který přijímá:

- na jedné straně veřejnoprávní subjekt, který reprezentuje zájem státu,
- na druhé straně jeden nebo více soukromoprávních subjektů.

Obecně je obsahem environmentální dohody přijetí závazku k plnění nad rámec právních předpisů v oblasti ochrany životního prostředí.

Je nutné si uvědomit, že veřejnoprávní subjekt může jednat, tudíž i uzavírat smlouvy, jen v rozsahu, k němuž je zákonným prostředkem oprávněn. V České republice je to v oblasti ochrany ovzduší především zákon o ochraně ovzduší č. 86/2002 Sb.

Z právního hlediska je důležité, zda je environmentální dohoda právně závazná a její závazky jsou vynutitelné. Např. v německé praxi mohou být dohody koncipovány jako právně závazné i jako právně nezávazné. Tento problém není v právní teorii zcela vyřešen.

V Evropské unii je uzavírání environmentálních dohod řešeno (regulováno) „Doporučením Komise č. 96/733/EC z 9. prosince 1996 týkající se Dohod o životním prostředí provádějících směrnice Společenství“. Toto doporučení samo je právním pramenem, ale není právně závazné ani vynutitelné. Doporučení propaguje environmentální dohody jako metody pro zavedení směrnic Evropských společenství, které se týkají problematiky životního prostředí a udržitelného rozvoje. Na rozdíl od Doporučení jsou tyto směrnice pro členské země právně závazné.

Doporučení definuje environmentální dohody jako dohody mezi orgánem státní správy a podnikem nebo skupinou podniků, které mohou za jistých okolností doplňovat právní předpisy nebo nahrazovat nutnost podrobnější legislativy. Dále jsou uvedeny nejdůležitější články Doporučení Komise ke struktuře a formě environmentálních dohod.

čl. 2.2

Dohody musí v každém případě

- a) mít formu smlouvy, jejíž plnění lze vymáhat podle práva soukromého nebo práva veřejného;
- b) uvádět kvantifikované cíle, jakož i dílčí cíle s příslušnými lhůtami plnění;
- c) být zveřejněny v úředním věstníku jako oficiální dokument přístupný široké veřejnosti;
- d) umožnit kontrolu výsledků, pravidelné informování příslušných orgánů a náležitou informovanost veřejnosti;
- e) být otevřeny všem stranám, které si přejí plnit smluvní podmínky.

čl. 2.3

Kde je to vhodné, dohody musí

- a) stanovit účinná opatření pro sběr, vyhodnocování a ověřování dosažených výsledků;
- b) požadovat od zúčastněných stran poskytování informací o plnění dohody všem třetím osobám za podmínek platných pro orgány veřejné správy podle Směrnice Rady č. 90/313/EEC ze dne 7. června 1990 o volném přístupu k informacím o životním prostředí;
- c) stanovit sankce v případě neplnění, jako např. pokuty, penále nebo zrušení povolení.

čl. 3.1

Při uzavírání dohody musí příslušný orgán pamatovat na ustanovení pro přezkum výsledků dosažených při plnění dohody a pro včasné přijetí dodatečných opatření, bude-li to vyžadovat splnění závazků vyplývajících ze Směrnice.

Dále Doporučení Komise stanoví, že národní orgán veřejné správy musí při uzavírání environmentální dohody zajistit její soulad s Římskou dohodou, zejména s jejími požadavky vnitřního trhu a pravidly hospodářské soutěže a dále, že v případě použití dohod jako prostředku realizace směrnic Společenství musí být o tom vyzkoušeno Komise.

8. Environmentální dohody z hlediska českého právního řádu

V řadě evropských zemí, ale i ve Spojených státech, v Kanadě a Japonsku jsou environmentální dohody poměrně rozšířeným institutem pro zlepšení stavu životního prostředí. Naproti tomu jsou v České republice tyto dohody chápány jako nový přístup k ochraně životního prostředí a institut smluvní spolupráce mezi sektorem veřejným a soukromým se dosud nachází v české právní praxi, ale i teorii v určitém vakuu.

Environmentální dohody patří podle svých charakteristických prvků (zúčastněné subjekty, obsah) do kategorie veřejnoprávních smluv, které jsou oproti soukromým smlouvám a dohodám (uzavíraným např. podle obchodního či občanského zákoníku) v české právní praxi spíše výjimkou.

Veřejnoprávní smlouvy jsou institutem veřejného práva, jmenovitě práva správního. Veřejná správa má pro svoji činnost k dispozici metody, které vycházejí z ústavních principů⁵, z nichž pro posuzování environmentálních dohod je třeba mít na paměti následující:

- a) Správní činnost mohou vykonávat pouze subjekty k tomu zákonem oprávněné.
- b) Působnost (kompetence, předmět činnosti) správních úřadů je možné stanovit pouze zákonem.
- c) Státní moc a její orgány mohou své pravomoci uplatňovat, jen pokud to zákon dovolí. Tedy jen v případech, v mezích a způsoby, které jsou konkrétním zákonem předpokládány. Jedná se tedy o opačný princip, než který je formulován pro občany, totiž, že každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo není povinen činit, co zákon neukládá. Právě

⁵ Čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod; čl. 2 odst. 3 a 4 a čl. 79 odst. 1 Ústavy České republiky.

posledně uvedený princip je pro přiznání možnosti či nemožnosti uzavírat environmentální dohody v České republice zcela zásadní.

Činnost správních orgánů má právem upravený postup, formy a meze a jen úkony provedené těmito postupy, formami a v daných mezích mohou mít právní důsledky. Všechny formy správní činnosti mohou vykonavatelé veřejné správy uplatňovat pouze na právním základě, přičemž některé z forem právo přikazuje, ostatní alespoň připouští. Právo přikazuje určitou formu jednání zejména tehdy, má-li takové jednání správního orgánu právní důsledky pro fyzickou nebo právnickou osobu nebo v případech, kdy postup správy by mohl vést k porušení práv a svobod. Tím se ale dotýkáme kategorie problémů, které jsou předmětem akademických diskusí o způsobech (formách) a mezích činnosti státní správy, o ústavních limitech pro ukládání povinností fyzickým a právnickým osobám a o ochraně jejich práv.

Z hlediska výkladu v českém právu by na příklad ujednání mezi subjektem znečišťujícím ovzduší a Ministerstvem životního prostředí o zlepšení stavu emisí bylo možné uzavřít jako veřejnoprávní ujednání (mezi vykonavatelem správy a soukromoprávním subjektem), kteřé ale není právně závazné. Je třeba zdůraznit, že veřejnoprávní ujednání není totéž jako veřejnoprávní smlouva.

Veřejnoprávní ujednání patří mezi právně nezávazné úkony, které jsou uskutečňovány na základě zákona, neboť jde o správní činnost výslovně zákonem neupravenou, ale veřejné správě dovolenou. Tato ujednání nesmí ovšem ohrožovat plnění jiných stanovených úkolů pro státní správu, nesmí znamenat plýtvání veřejnými prostředky nebo ohrožení nestrannosti veřejné správy.

Environmentální dohody mají ovšem povahu veřejnoprávních smluv a od veřejnoprávních ujednání se odlišují v těchto bodech:

- jsou právně závazné,
- jsou vynutitelné,
- jsou uzavírány vždy na základě konkrétního zákona,
- jejich režim alespoň rámcově upravují normy správního práva,
- je určen způsob řešení a rozhodování případných sporů z těchto smluv.

Důsledkem skutečnosti, že jednou ze smluvních stran je orgán veřejné správy, je omezení smluvní volnosti. Orgán veřejné správy je totiž ve svých smluvních aktivitách omezen právě stanoveným výběrem způsobů, jak smluvní aktivity (závazky) plnit.

Jestliže se původce znečišťování zavazuje k plnění povinností, jež by jinak neměl, je nutné zvážit rozsah závazku vzhledem k důsledkům jeho neplnění, a to pro případ vymáhání plnění závazku správní nebo soudní cestou.

Důležitým aspektem environmentálních smluv je jejich průhlednost. Jejich formulace nesmí vyvolávat pochybnosti, že jde o aktivity, jež by soukromoprávnímu subjektu měly zajistit budoucí příznivá rozhodnutí v jiných věcech. Rovněž přístupnost k třetím stranám musí být zaručena, aby nevzniklo podezření, že smlouvy jsou uzavírány jen s vybranými subjekty. To je ostatně předmětem článku 2.2 výše citovaného Doporučení Komise.

Z výše uvedeného je zřejmé, že institut environmentálních smluv není problematikou jednoznačně uzavřenou a že lze v budoucnu očekávat určitá doplnění v právních předpisech (např.

v zákoně o ochraně ovzduší č. 86/2002 Sb.) nebo upřesňující výklad v těchto předpisech, jak s environmentálními dohodami nakládat.

Pro environmentální smlouvy z hlediska českého práva platí, že mají obecné charakteristiky veřejnoprávních smluv, které současná správně právní teorie definuje takto: „Klasická veřejnoprávní smlouva je institut, jehož režim upravují normy správního práva, a spory z této smlouvy se řeší ve správním soudnictví nebo správní cestou“.⁶

Nutno přiznat, že dosud uzavřené environmentální smlouvy v České republice nemají jednotnou formu, jež by zcela odpovídala výše uvedené definici. Zkušenosti z těchto smluv odvozené dovolují některé závěry a doporučení - užitečná by byla určitá právní pravidla, která by upravovala vlastní režim environmentálních smluv, zejména pak

- náležitosti obsahu dohody (ovšem nikoliv natolik detailně, že by smluvní strany měly volnost pouze v otázce, zda smlouvu uzavřít nebo nikoli);
- záruky zákonnosti samotných dohod a jejich uzavírání (tzn. sankce za porušení právních norem při uzavírání dohod);
- záruky zachování dohod (tzn. sankce za porušování povinností z dohod vyplývajících, a to jak ze strany veřejnoprávního orgánu, tak ze strany soukromoprávního subjektu);
- stanovení oprávněného orgánu a dále způsobu rozhodování jednotlivých eventuálních sporů z dohod.

Řešení sporů vyplývajících z environmentálních smluv není jednoduché. V současné praxi totiž není upraven postup, jak spory u veřejnoprávních smluv řešit, a to i u smluv zákonem předpokládaných. V odborné právní literatuře se diskutuje, zda je to v pravomoci soudu nebo správního orgánu, a když v pravomoci správního orgánu, pak zda toho, který je smluvní stranou, nebo zda se má jednat o orgán nadřízený, který by ovšem musel mít zákonem danou pravomoc spory z veřejnoprávních smluv rozhodovat. I když existuje ústavně zakotvený princip práva na soudní ochranu, vyskytly se i případy, kdy soud se odmítl sporem zabývat s odkazem, že k řešení sporu ze smlouvy veřejného práva není příslušným.

Závěrem lze konstatovat, že přijetí odpovídající právní úpravy bude nutností. Tato úprava by stanovila základní náležitosti a záruky uzavírání a zachování smluv (třeba jako specifické kategorie environmentálních dohod), dále alespoň částečně též práva a povinnosti zúčastněných subjektů a zejména by pak dávala jednoznačné řešení velmi problematického aspektu, kterým je rozhodování eventuálních sporů. Tato nutnost vyplývá i z toho, že uzavírání environmentálních smluv je jednou z doporučených metod, kterými lze dosáhnout splnění úkolů v ochraně životního prostředí, stanovených směrnicemi Evropské unie. V oblasti ochrany ovzduší je uzavírání environmentálních dohod předpokládáno mezi orgány kraje a jednotlivými znečišťovateli ovzduší (§6 odst. 4 zákona č. 86/2002 Sb.).

Dosud uzavřené environmentální smlouvy v České republice se svým charakterem blíží spíše veřejnoprávnímu ujednání. Teprve praxe ukáže, do jaké míry jsou takovéto dohody schopné plnit svůj účel a jaké problémy vyvstanou při jejich aplikaci.

⁶ D. Hendrych a kol.: Správní právo. Obecná část. C.H. Beck, Praha 1996.

9. Příprava environmentální dohody

Příprava environmentální smlouvy je záležitostí, která vyžaduje neustálou interakci mezi orgány státní správy, soukromoprávním subjektem (znečišťovatelem) a nevládními organizacemi. V přípravné fázi vyjednávání mohou proto probíhat vzájemné konzultace, které jednak sledují cestu změkčení konfliktu (jak bylo ukázáno v kapitolách o konfliktu), jednak určují cíle smlouvy. Na základě dosud odvozených právních aspektů environmentálních smluv lze jako modelový postup pro uzavírání environmentálních smluv (dohod) odvodit následující schéma.

Postupné kroky při aplikaci environmentální dohody

OR – odborně administrativní nebo realizační krok (proces)

AK – analytický nebo kontrolní krok (proces)

RK – rozhodovací krok (proces)

č.	typ	postupný krok (proces)	poznámka
1	OR	identifikace a formulace problému	
2	OR	zpracování záměru řešit problém dohodou	
3	AK	analýza/posudek záměru řešit problém dohodou	
4	RK	rozhodnutí řešit problém dohodou (ano/ne)	v záporném případě: a) problém řešit jiným nástrojem b) zpět k bodu 2 – změna záměru
5	OR	specifikace prvků dohody (účastníci, předmět atd.)	
6	AK	analýza připravované dohody	hlediska ŽP, ekonomická, technická, právní; strategie vyjednávání
7	RK	doporučení dohody pro vyjednávání (ano/ne)	v záporném případě: a) problém řešit jiným nástrojem b) zpět k bodu 5 – změna specifikace dohody
8	OR	vyjednávání	jednorázové nebo v etapách
9	AK	úspěšnost vyjednávání (ano/ne)	v záporném případě: a) problém řešit jiným nástrojem b) zpět k bodu 5 – změna specifikace dohody c) zpět k bodu 8 – strategie vyjednávání
10	OR	vypracování návrhu smlouvy	
11	AK	posouzení/analýza smlouvy	hlediska ŽP, ekonomická, technická, právní aj.
12	RK	rozhodnutí o přijetí (ano/ne)	v záporném případě: a) problém řešit jiným nástrojem b) zpět k bodu 5 – změna specifikace dohody c) zpět k bodu 8 – strategie vyjednávání
13	OR	realizace úkolů vyplývajících z dohody	
14	AK	kontrola plnění dohody	
15	RK	rozhodnutí o plnění dohody (ano/ne)	v záporném případě: a) uplatnění sankcí (jsou-li možné) b) vypovězení dohody c) zpět k bodu 8 – nové vyjednávání
16	AK	závěrečná analýza	
17	OR	závěrečné zhodnocení dohody, prezentace výsledků, uplatnění zkušeností	

Posouzení dohody (smlouvy) je třeba nejen z jednostranného hlediska ochrany životního prostředí, ale také z hlediska ekonomického, které se opírá o technickou analýzu problému. Ekonomická analýza by měla obsahovat následující body:

- hospodárnost environmentální smlouvy,
- transakční náklady (porovnání s jiným řešením a určení nákladů pro soukromoprávní subjekt),
- vliv na hospodářskou soutěž v daném sektoru,
- posouzení dalších aspektů – flexibility řešení, možnost integrace smlouvy do stávajících nástrojů politiky životního prostředí,
- dopady na cenový vývoj, zaměstnanost, investice, zahraniční obchod a jiné národohospodářské dopady.

Uplatnění environmentálních dohod neznamená oslabení funkcí orgánů státní správy. Právě průběh vyjednávání může značně posílit jejich pozici. Rovněž pro soukromoprávní subjekt vyjednávání vede k nasazení mechanismů, jimiž se provede důkladná analýza stavu, zváží se ekonomické, technické a právní aspekty problému a dosáhne se jeho efektivního řešení.

S širším uplatňováním environmentálních dohod lze očekávat i posílení úlohy a kvality konzultčních, poradenských a jiných subjektů podílejících se na vyjednávání a přípravě dohody. Pro analytické a kontrolní činnosti bude třeba přizvat kvalifikované odborníky, autorizované nebo akreditované laboratoře a případně vést odborné semináře nebo workshopy. Závěrečné vyhodnocení úspěšně naplněné dohody by mělo nabýt publicity, iniciované především orgány státní správy.

10. Environmentální dohody v rámci krajů

Orgány kraje mají za povinnost zpracovat pro své území krajský program snižování emisí znečišťujících látek (§6 odst. 5 cit. zák.), a to v rozsahu podle přílohy č. 2 k zákonu. Při vytváření krajského programu mohou orgány kraje využít podrobné znalosti emisní situace na jednotlivých zdrojích, a to i v souvislostech, jež z pohledu národního registru emisí a zdrojů (§13 zákona o ochraně ovzduší) nejsou zřejmé. Proto zákon umožňuje orgánům kraje realizovat své programy snižování emisí na základě dohod mezi orgány ochrany ovzduší a provozovateli stacionárních zdrojů nebo osobami jimi zřízenými o řešení problémů souvisejících s místními nepříznivými klimatickými a rozptylovými podmínkami, případně i s jinými vlivy na imisní situaci (§6 odst. 4 cit. zák.). Tyto dohody musí naplňovat základní kritéria:

- musí mít formu smlouvy (tj. dvoustranného nebo vícestranného právního úkonu)
- musí uvádět kvantifikované cíle
- musí být zveřejněny v úředním věstníku
- musí umožňovat kontrolu
- musí být otevřeny stranám, které si přejí plnit smluvní podmínky.

Environmentálními dohodami lze řešit především místní nebo oborové situace, kde uplatnění legislativních nástrojů by mohlo narazit na spor (v právním významu odpor), těžko řešitelný soudně znaleckými posouzeními. Může to být ale i případ iniciativ vycházejících z nevládních organizací zaměřených na ochranu životního prostředí, jimž legislativa umožňuje vstup do projednávání závažných investičních projektů nebo přístup k informacím, jejichž jednostranná

interpretace nemusí mít charakter objektivního posouzení stavu věci. V těchto případech může subjekt znečišťující životní prostředí přistoupit prostřednictvím environmentální dohody na zpřísnění podmínek limitujících jeho environmentální chování a zavedení určitých kontrol, jež prokáží např. chod inkriminovaného provozu na úrovni technologií BAT.

11. Vypracování návrhu environmentální dohody

Pokud proběhne úspěšně fáze vyjednávání a strany se dohodnou, že uzavřou environmentální dohodu, je třeba vypracovat návrh textu dohody. K tomu nelze poskytnout universální šablonu, ale jako příklad lze uvést následující základní osnovu dohody pro případ, že se podnik (soukromoprávní subjekt) rozhodne pro opatření ke snížení emisí určitých polutantů ze svých zdrojů znečišťování ovzduší nad rámec stanovený emisními limity. V uvedeném příkladu jde o velký zdroj znečišťování, u něhož se má ověřit nová úprava technologie pro zachyt tuhých znečišťujících látek (hypotetický příklad).

PŘÍKLAD OSNOVY ENVIRONMENTÁLNÍ DOHODY

Dohoda

o spolupráci při realizaci opatření ke snížení emisí těžkých kovů

Orgán státní správy (např. KÚ)
zastoupený (jméno, funkce)

a

podnik (název, identifikace).....
zastoupený (jméno, funkce)

- vycházejíce ze závazku České republiky dané v Protokolu OSN/EHK o těžkých kovech k Úmluvě o dálkovém znečišťování ovzduší přesahujícím hranice států,
- respektující právní ustanovení o použití nejlepších dostupných technik (BAT)
- a ve snaze zlepšit emisní a imisní situaci v kraji

uzavírají následující dohodu:

článek 1 Účel dohody

Účelem dohody je

- a) upřesnění emisní situace podniku pro stanovené těžké kovy (Cd, Hg, Pb, As, Cr, Cu, Ni, Se a Zn) provedením zvláštního měření, kterým bude možné prokázat účinnost nově zkoušené technologie pro omezování emisí tuhých znečišťujících látek jakožto nejlepší dostupné technologie (BAT) pro snížení emisí těžkých kovů, zejména emisí rtuti, a dosažení nižších emisních hodnot, než byly vykazovány v rámci předepsaného výkaznictví za rok 2002,
- b) spolupráce stran dohody při posouzení navržené technologie jako nejlepší dostupné technologie (BAT) ve smyslu přílohy č. 3 k zákonu č. 76/2002 Sb. o integrované prevenci a omezení znečištění,

- c) získání co nejvíce informací o technologiích BAT pro daný účel.

článek 2 **Závazky stran**

1) Podnik se zavazuje

- a) soustředit informační a vědecko technické podklady k navržené technologii pro omezování emisí,
- b) provést ekonomickou analýzu investice,
- c) provést instalaci technologie a související technicko organizační opatření pro její zkušební provoz,
- d) zajistit na své náklady měření emisí dotčených polutantů autorizovanou (akreditovanou) laboratoří a ověřit, že emise ostatních polutantů nejsou dotčeny nebo že vykazují zlepšení stavu,
- e) předložit souhrnnou zprávu o výsledku experimentu orgánu státní správy (tzn. účastníku dohody).

2) Orgán státní správy (KÚ) se zavazuje

- a) spolupracovat s podnikem na přípravě celé akce, zejména při jejím vědecko technickém posuzování přizváním expertů ze specializovaných útvarů státní správy,
- b) podpořit navržená a společně projednaná a dohodnutá technicko organizační opatření k získání povolení inspekčních orgánů k provedení experimentu na dobu dostatečnou (s případnou rezervou pro opakování experimentu),
- c) zajistit na své náklady odpovídající odbornou diskusi (např. formou veřejně vyhlášeného jednodenního semináře s přizváním zainteresovaných zástupců nevládních organizací působících v oblasti ochrany ovzduší) do 60 dnů po obdržení souhrnné zprávy podle bodu 1e,
- d) formou účelové dotace na podporu vědecko technické rozvoje (z fondu kraje) přispět podniku na provedení experimentu částkou 40 % z prokazatelných nákladů na měření podle bodu 1d, a to do 30 dnů po obdržení souhrnné zprávy o výsledku experimentu podle bodu 1e,
- e) v případě kladného vyhodnocení experimentu specializovanými útvary státní správy a odbornou diskusí využije svých adekvátních mediálních prostředků k publikaci výsledků experimentů, a to ve formě, na níž se s podnikem dohodne,
- f) bude souhlasit s publikací výsledků ze souhrnné zprávy nebo se zprávou celou v odborném tisku.

článek 3

Společné hodnocení dohody

- a) Smluvní strany se dohodly, že budou pravidelně vyhodnocovat plnění dohody, a to minimálně jednou vždy před zahájením jednotlivých fází experimentu uvedených pod body 1a až 1d a dále po ukončení těchto fází experimentu s cílem posoudit nebo upřesnit harmonogram prací, úplnost technicko organizačních podkladů a volbu objednané měřicí laboratoře.
- b) Výzvu k jednání pro vyhodnocování plnění dohody podá podnik, který také určí termín s tolerancí 5 pracovních dnů; místo konání dohodnou strany zvlášť pro jednotlivé případy.
- c) O vyhodnocování plnění dohody budou pořízeny zápisy odsouhlasené delegovanými pracovníky každé strany.

článek 4

Postih za neplnění závazků stran

Strany nestanoví postih za neplnění závazků podle článku 2 dohody.

článek 5

Řešení sporů

- a) O zjištění sporu vyhotoví strany zápis s uvedením sporných otázek.
- b) Sporné otázky budou strany řešit ustavením komise, jejímiž členy bude vždy jeden zástupce každé strany a jeden zástupce nezávislé organizace, na níž se strany dohodnou. Za ustavení komise odpovídají obě strany.
- c) Komise se sejde do 15 dnů od data zápisu s uvedením sporných otázek.
- d) Komise si na svém prvním zasedání zvolí předsedu, který vede o jednání zápisy a předkládá je stranám do 5 dnů po jednání.
- e) Strany se dohodly, že nepoužijí jiných prostředků k řešení sporných otázek než společně ustavené komise, s výjimkou zjištění nezákonného chování.

článek 6

Závěrečná ustanovení

- a) Dohoda je uzavřena na dobu konání experimentu a na dobu jejího vyhodnocení.
- b) Dohoda může být zrušena, pokud kterákoliv strana od dohody odstoupí a vyrozumí o tom písemně druhou stranu.
- c) Jakékoliv změny a doplňky k této dohodě jsou možné pouze v písemné formě a na základě dohody obou stran.
- d) Tato dohoda nabývá účinnosti dnem podpisu oprávněnými zástupci smluvních stran.

Datum:

Podpisy:

12. Jednostranné závazky

Zvláštním případem aktu uplatňovaného v ochraně životního prostředí jsou jednostranné závazky, které jsou přijímány v těch průmyslových oborech, jejichž dopady na životní prostředí jsou veřejností sledovány ve zvýšené míře. Jejich počet je pouze několik málo desítek a dotýkají se především průmyslu chemického, petrolejářského, energetického, důlního a metalurgického. Zajímavá je situace u důlních společností, které založily mezinárodní organizaci ICME (International Council for Metals and the Environment), jež zahrnuje hlavní důlní a transformační společnosti na celém světě a má vlastní environmentální chartu. ICME se zúčastňuje jednání v rámci OSN jako pozorovatel⁷ a snaží se prosadit informace o moderních metodách těžby, které jsou šetrnější vůči životnímu prostředí, než tomu bylo v minulosti.

Iniciativy průmyslu v rámci jednostranných závazků mají ve většině případů podobu kvalitativních a nikoliv kvantitativních cílů. Jednostranné závazky se zpravidla omezují na deklaraci pozitivních záměrů ve vztahu k životnímu prostředí a nejsou doplněny žádnými sankcemi. Jejich ekologická účinnost je těžko vyhodnotitelná a v očích veřejnosti nejsou důvěryhodné.

Obecnou charakteristiku jednostranných závazků překračuje program odpovědné péče přijatý v chemickém průmyslu. Pochází z Kanady z roku 1984 a rozšířil se do víc než třiceti zemí. Jeho motivem byla řada ekologických havárií. Tato iniciativa podněcuje přijetí pravidel řízení procesů v chemickém průmyslu, aby byly šetrné vůči přírodě a obyvatelstvu. Iniciativa vedla k vytvoření profesní asociace, jejíž členové požívají důvěry. Sankčním opatřením při nedodržení pravidel programu odpovědné péče je vyloučení subjektu z asociace, což má za následek pokles důvěryhodnosti subjektu a oslabení jeho image na veřejnosti.

Ve Velké Británii má charakter jednostranného závazku dohoda o odpovědnosti provozovatelů tankerů za ropné znečištění TOVALOP (Tankers Owners Voluntary Agreement concerning Liability for Oil Pollution). Tato dohoda má téměř 4 000 signatářů, kteří pokrývají 98 % světové tonáže tankerů.

V České republice nejsou zkušenosti s jednostrannými závazky zatím přesvědčivé. Platí o nich to, co bylo řečeno výše, že jsou totiž spíše deklarací vůle než konkrétních a kvantifikovatelných cílů.

⁷ Organizace ICME se zúčastnila např. projednávání Protokolu o těžkých kovech.

13. Závěry

Environmentální dohody (smlouvy) jsou moderním nástrojem uplatňovaným v ochraně životního prostředí. Lze jimi dosáhnout zlepšení stavu tam, kde právní předpisy svým rozpětím nestačí k zavedení určitých opatření.

Dohody jsou výrazem pochopení principů udržitelného rozvoje a soukromoprávní subjekt, který je jednou ze stran dohody, deklaruje tak své environmentální chování nebo postoje.

V českém právním řádu mají environmentální dohody dosud labilní postavení díky akademické diskusi o jejich charakteru, vymahatelnosti a řešení sporů. Toto vyžaduje určitou dobu praxe s dohodami a dále nastavení určitých právních předpisů, které by environmentální dohody uvedly do národního právního rámce bez jakýchkoliv výhrad a pochybností.

Doporučení Komise Evropských společenství č. 96/733/EC z 9. prosince 1996 týkající se Dohod o životním prostředí provádějících směrnice Společenství environmentální dohody doporučuje a určuje, jaký by měly mít obsah a formu. Doporučení Komise není ovšem závazné.

Dohody lze uzavřít nejen ke zlepšení stavu emisní a imisní situace, ale též o poskytování informací nad rámec daný zákony.

Na krajské úrovni jsou environmentální dohody doporučovány jako jeden z nástrojů pro řešení problému v oblasti ochrany ovzduší.

Příprava environmentální dohody vyžaduje podrobnější vyjednávání, aby byly odstraněny konfliktní averze a byla provedena objektivní analýza možností (alternativ), jimiž by bylo dosaženo zamýšleného cíle dohody.

Environmentální dohody neomezují působnost orgánů státní správy, ale napomáhají jí nalézt v rámci jejích kompetencí alternativní řešení. Rovněž v rámci podniku může jednání k environmentální dohodě vést k nalezení různých alternativních řešení.

Environmentální dohody na úrovni kraje uzavírá s podnikem (nebo podniky) Krajský úřad, dohody na úrovni republiky uzavírá Ministerstvo životního prostředí s asociacemi, sdruženími nebo jinými profesními organizacemi a svazy majícími celorepublikovou působnost.

14. Literatura

Roger Levett: Ekonomické nástroje naplňování politiky péče o životní prostředí. Příručka IVLEI pro řízení záležitostí životního prostředí určená orgánům místní správy a samosprávy v České republice, svazek 6. Centrum environmentálních analýz, 1999.

Petr Šauer a kolektiv autorů: Dobrovolné dohody v politice životního prostředí. ISBN 80-245-0116-3. Vysoká škola ekonomická, Praha 2000.

Protokol o těžkých kovech k Úmluvě o dálkovém znečišťování ovzduší přesahujícím hranice států. OSN/EHK, 1998.