New Direction

EUROPEAN GREEN DEAL: MISSION IMPOSSIBLE

MAGDA KOMÍNKOVÁ

newdirection.online @europeanreform

newdirection.online @europeanreform @europeanreform NDeuropeanreform contact@europeanreform.org

New Direction

Founded by Margaret Thatcher in 2009 as the intellectual hub of European Conservativism, New Direction has established academic networks across Europe and research partnerships throughout the world.

New Direction is registered in Belgium as a not-for-profit organisation and is partly funded by the European Parliament.
REGISTERED OFFICE: Rue du Trône, 4, 1000 Brussels, Belgium. EXECUTIVE DIRECTOR: Naweed Khan.
The European Parliament and New Direction assume no responsibility for the opinions expressed in this publication. Sole liability rests with the author.

Magda Komínková

Magda Komínková vystudovala Masarykovu univerzitu v Brně, obor politologie a evropská studia. Nyní zde působí jako doktorská studentka. Ve výuce a výzkumu se věnuje především problematice institucí Evropské unie, politik EU, vztahu politických stran k EU a euroskepticismu. Absolvovala několik odborných stáží a studijních pobytů. Působí také jako analytička evropské legislativy.

OBSAH

ÚVOD 7

1 PROBLÉM Č. 1: GREEN DEAL NENÍ PRVNÍ 9
1.1. Lisabonská strategie 9
1.2. Evropa 2020 12

2 PROBLÉM Č. 2: GREEN DEAL JE NEREALISTICKÝ 15

3 PROBLÉM Č. 3: GREEN DEAL JE VNITŘNĚ ROZPORNÝ 23
3.1. (Ne)strukturovaný plán 23
3.2. Co v Green Dealu chybí 24
3.3. Slohové cvičení 27

4 PROBLÉM Č. 4: GREEN DEAL JE NEVĚDECKÝ 29
4.1. Vědecký pesimismus – jaderná energie 30
4.2. Vědecký pesimismus – GMO 32
4.3. Vědecký optimismus – elektromobilita 33

5 PROBLÉM Č. 5: GREEN DEAL JE NAIVNÍ 37
5.1. Naivita ve vztahu k institucím EU 37
5.2. Naivita ve vztahu k členským státům 40
5.3. Naivita ve vztahu k mezinárodnímu prostředí 41

6 PROBLÉM Č. 6: GREEN DEAL JE NEUFINANCOVATELNÝ 45

7 ZÁVĚR 51
8 ZDROJE 53

ÚVOD

Když Evropský parlament po volbách v roce 2019 výrazně zezelenal,[1] bylo jasné, že to záhy ovlivní politiku celé Evropské unie (EU). Nová Komise, chtěla-li od europoslanců získat pětiletý mandát, musela přijít s něčím, čím si je nakloní. Zvláště za situace, kdy na její šéfku byla nečekaně nominována Ursula von der Leyen, čímž členské státy daly světu jasně najevo, že odmítají europoslanci hýčkaný systém tzv. spitzenkandidátů, a tedy i automatickou vazbu výsledků eurovoleb na složení Komise.[2]

O „Green Deal for Europe" coby „vlajkové" iniciativě svého týmu mluvila Ursula von der Leyen na půdě Evropského parlamentu poprvé hned 16. července 2019. A přestože k němu přihodila řadu dalších, pro europoslance více než přijatelných priorit,[3] získala jen o devět hlasů víc, než potřebovala.[4] To nově jmenovanou předsedkyni Komise stavělo do poměrně komplikované situace. Nejenže musela prokázat, že umí postavit důvěryhodný, vnitřně koherentní tým sestávající z dostatečně silných a zkušených osobností. Musela rovněž garantovat, že její komisaři začnou na tom, co slíbila, pracovat od prvního dne ve funkci, ideálně ještě dříve.

V prvním případě fatálně selhala (europoslanci při tzv. grilování odmítli hned tři kandidáty na komisaře)[5] a – jak se zdá – bez problémů to nepůjde ani v případě druhém. Komise European Green Deal neboli Zelenou dohodu pro Evropu (dále jen „Green Deal") sice předložila v rekordně krátkém čase 11. prosince 2019, tedy deset dní poté, co byla instalována, ovšem po sto dnech ve funkci, které chtěla s náležitou pompou oslavit 6. března 2020, musela ve světle koronavirové krize své priority přehodnotit. Sice jen dočasně – dnes už je jasné, že Green Deal zůstane evropským tématem číslo jedna i v době po pandemii COVID-19 –, ovšem koronavirus na něm, jak se ukazuje, zanechá podstatnou stopu. Ať už jde o načasování aktivit, které předpokládá, jejich obsah a/nebo financování.

Podrobit Green Deal kritické analýze má ovšem smysl i z jiných, obecnějších důvodů. Jde o typický produkt „pokročilé" evropské integrace, tedy integrace postmaastrichtské a postlisabonské, vyznačující se výrazným vychýlením moci ve prospěch nadnárodního celku. Jinak řečeno, i kdyby Green Deal nebo jeho část spadly pod stůl (což je dnes nepravděpodobné), lze důvodně předpokládat, že EU přijde dříve nebo později s podobně definovanou (a podobně problematickou) „megastrategií", srovnatelnou když ne z hlediska obsahu, tak minimálně z hlediska formy. A už jen proto je dobré vědět, jak na takové iniciativy z konzervativního úhlu pohledu nahlížet a jak s nimi pracovat.

Analýza je koncipována jako soubor kratších, vzájemně na sebe navazujících textů („problémů"), které se *příkladmo* (tedy bez nároku na kompletnost) věnují

1 Nešlo jen o navýšení počtu poslanců ve frakci Zelených (Greens/EFA), která po volbách v roce 2019 a brexitu získala 67 křesel a stala se čtvrtou nejsilnější frakcí v Evropském parlamentu, přičemž ve volebním období 2014–2019 měla pouze 52 poslanců. Programově zezelenali i poslanci v ostatních frakcích, zejm. z frakce Pokrokového spojenectví socialistů a demokratů (S&D), Renew Europe a Evropské sjednocené levice a Severské zelené levice (GUE/NGL).

2 Pokud by byl respektován systém spitzenkandidátů a výsledky eurovoleb, stal by se předsedou Komise Manfred Weber z Evropské lidové strany (EPP). Nevýrazný politik ale neměl jednoznačnou podporu ani svého domovského Německa.

3 Definice násilí na ženách jako zločinu přímo v zakládacích smlouvách, humánní pohraniční politika, podpora Evropskému parlamentu v souvislosti s právem na legislativní iniciativu ap.

4 Pro zvolení potřebovala Ursula von der Leyen 374 hlasů z celkového počtu 747 europoslanců – a skutečně získala pouhých 383 hlasů (327 europoslanců bylo proti a 22 se zdrželo).

5 V prvním kole grilování poslanci odmítli nominanty z Francie, Maďarska a Rumunska. Jedinou, ale podstatnou výjimku při slyšeních představoval Frans Timmermans, jemuž Ursula von der Leyen ve své Komisi svěřila post výkonného místopředsedy odpovědného právě za European Green Deal.

konkrétním aspektům Green Dealu a/nebo je s využitím databází EU (Eurostat, EUR-Lex) zasazují do širšího kontextu projektu evropské integrace jako celku. Závěrečná syntéza se pak zaměřuje na formulování doporučení nejen ve vztahu ke Green Dealu jako takovému, ale k unijním „megastrategiím“ obecně, s cílem nalézt optimální cestu mezi jejich neproduktivní kritikou a možností využít jejich záměrů k synergickým změnám na úrovni jednotlivých členských států.

1

PROBLÉM Č. 1: GREEN DEAL NENÍ PRVNÍ

Green Deal vzbudil hned poté, co o něm Ursula von der Leyen začala v červenci 2019 mluvit, velká očekávání. Už dávno před jeho zveřejněním se o Green Dealu hovořilo jako o jedinečné, ultimátní strategii, která Evropu do roku 2050 přetvoří v první klimaticky neutrální kontinent na světě, tedy takový, který emituje maximálně tolik CO_2, kolik je schopen sám pohltit.

Odhlédneme-li od toho, že EU není Evropa (viz tabulka 1) a Green Deal coby pouhý dokument bez adekvátní implementace všemi zainteresovanými aktéry nezvládne nic, je třeba konstatovat především to, že Green Deal zase tolik unikátní není. Není první široce definovanou „megastrategií", se kterou instituce EU v posledním čtvrtstoletí přišly. Předcházely mu přinejmenším Lisabonská strategie (2000) a strategie Evropa 2020 (2010), které byly místně, časově a věcně rovněž mimořádně ambiciózní.

To, že je Green Deal (viděno touto optikou) až třetí, mu samo o sobě pochopitelně nepřitěžuje. Naopak by to měla být výhoda: unijní instituce už s „megastrategiemi" zjevně nějakou zkušenost mají, a Green Deal by tedy měl být z tohoto úhlu pohledu náležitě „odladěný". Než se na něj ale podíváme podrobněji (viz další kapitoly), prozkoumejme, jak si ve své době vedli právě jeho předchůdci. Co přesně byla Lisabonská strategie a strategie Evropa 2020, co bylo jejich cílem a nakolik se jim podařilo vytčených met dosáhnout?

Tabulka 1: EU není Evropa

	EU	Evropa
Počet států	27	46
Rozloha	4,25 mil. km^2	10,18 mil. km^2
Počet obyvatel	446 824 564 (2017)	742 250 955 (2017)

Zdroj: Eurostat

1.1. Lisabonská strategie

Jako Lisabonská strategie, Lisabonská agenda nebo Lisabonský proces se označuje strategie přijatá Evropskou radou v březnu 2000 v Lisabonu s cílem vytvořit z EU do roku 2010 „nejkonkurenceschopnější a nejdynamičtější znalostní ekonomiku na světě, schopnou udržitelného hospodářského růstu s větším počtem kvalitnějších pracovních míst a větší sociální soudržností". Důvodem pro přijetí Lisabonské strategie byly obavy EU z toho, že pokud se vnitřně radikálně nepromění – přinejmenším z hlediska „policy" –, bude vůči ostatním ekonomickým blokům (USA, Asie) brzy ztrácet.

Konkrétněji Lisabonská strategie směřovala k

1) přípravě přechodu na znalostní ekonomiku a společnost prostřednictvím politik vhodnějších pro informační společnost a výzkum a vývoj, rovněž také k zintenzivnění procesu strukturální reformy pro konkurenceschopnost a inovace a dotvoření vnitřního trhu;

2) modernizaci evropského sociálního modelu, investice do lidí a boj proti sociálnímu vyloučení;

3) udržení zdravého hospodářského výhledu a příznivých vyhlídek na růst uplatněním vhodné kombinace makroekonomických politik.

V jednotlivých sektorech pak Lisabonská strategie definovala, které (ne)legislativní kroky by měly být v jakém časovém horizontu podstoupeny a zpravidla i to, kdo by je měl realizovat (instituce EU, členské státy ap.; viz box 1).

Výsledkem Lisabonské strategie implementované za využití tzv. otevřené metody koordinace (viz box 2) měla být plná zaměstnanost, vyšší míra regionální soudržnosti (snížení ekonomických a sociálních rozdílů mezi regiony v EU) a průměrný hospodářský růst ve výši 3 %.

Žádný z uvedených pozitivních výsledků se ale nedostavil. Naopak již v listopadu 2004 byla Lisabonská strategie podrobena kritice ze strany někdejšího nizozemského premiéra Wima Koka, který z pověření Evropské rady vedl skupinu expertů, jež měla provést nezávislý přezkum strategie, aby mohla být ve druhé „pětiletce“ úspěšnější.

Box 1: Aktivity předpokládané v Lisabonské strategii v roce 2000 (příklady)

Hospodářské reformy pro úplný a plně funkční vnitřní trh

(...)

Evropská rada žádá Komisi, Radu a členské státy, aby v souladu se svými pravomocemi:

- stanovily do konce roku 2000 strategii k odstraňování překážek pro služby;
- urychlily liberalizaci v oblastech, jako je plyn, elektřina, poštovní služby a doprava; (...)
- včas dokončily práci na připravovaných návrzích na aktualizaci pravidel zadávání veřejných zakázek, zejména na jejich zpřístupnění malým a středním podnikům, aby nová pravidla mohla vstoupit v platnost do roku 2002; (...)

Zdroj: Presidency Conclusions: Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000

Box 2: Otevřená metoda koordinace (OMC)

Otevřená metoda koordinace je nástroj tvorby politik, jejímž cílem není primárně vytváření nové legislativy, ale stanovení cílů, rámce a nástrojů spolupráce mezi členskými státy EU. V rámci OMC se členské státy vzájemně hodnotí (a vzniká tak vzájemný tlak), přičemž úlohou Komise je pouhý dohled. V procesu OMC nemá v podstatě žádnou úlohu ani Evropský parlament, ani Soudní dvůr. OMC se zpravidla uplatňuje v oblastech, které spadají do kompetence členských států.

Zdroj: EUR-Lex

Kokova zpráva Facing the challenge: The Lisbon strategy for growth and employment konstatovala, že Lisabonská strategie trpí „přetíženou agendou, špatnou koordinací a protichůdnými prioritami“, přičemž klíčovou otázkou zůstává „nedostatek rozhodného politického jednání“, a doporučila strategii na období zbývající do roku 2010 změnit.

Komise na Kokovu kritiku reagovala dokumentem Společně k růstu a zaměstnanosti – Nový začátek Lisabonské strategie z února 2005, v němž přesněji definovala jak zaměření Lisabonské strategie, tak způsob jejího řízení. Přestože se běžně tvrdí, že Kokova zpráva Komisi doporučila Lisabonskou strategii omezit na oblast ekonomiky a sociální a environmentální otázky ponechat stranou, ani zpráva samotná, ani reakce Komise tuto tezi jednoznačně nepotvrzuje. Pokud jde o základní nastavení, Lisabonská strategie vzor 2000 se nijak výrazně nelišila od Lisabonské strategie vzor 2005 (viz box 3). A její (ne)výkon v průběhu celých deseti let (viz graf 1 a tabulka 2) tomu odpovídal.

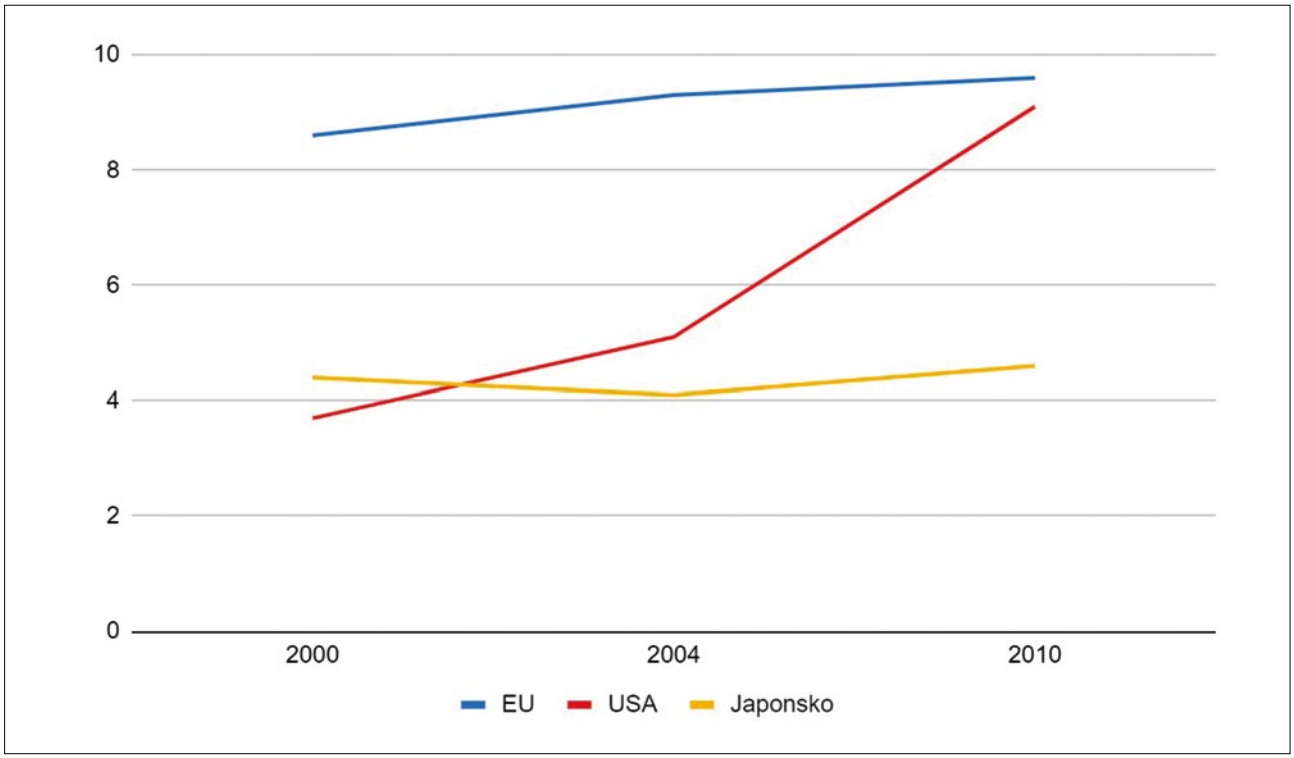
Box 3: Aktivity předpokládané v Lisabonské strategii v roce 2005 (příklady)

Vytváření více a lepších pracovních míst:

- Podpora vstupu většího množství lidí na trh práce a modernizace systémů sociální ochrany.
- Zvýšení přizpůsobivosti pracujících a podniků a pružnosti trhů práce.
- Vyšší investice do lidského kapitálu prostřednictvím lepšího vzdělávání a kvalifikace.
    - Sociální partneři se vyzývají k tomu, aby vypracovali společný akční program před zasedáním Evropské rady na jaře 2005, v němž stanoví svůj příspěvek k dosažení cílů Lisabonské strategie.

Zdroj: Sdělení jarnímu zasedání Evropské rady: Společně k růstu a zaměstnanosti – Nový začátek Lisabonské strategie

Graf 1: Vývoj nezaměstnanosti v EU, USA a Japonsku v letech 2000, 2004 a 2010 (%)



Zdroj: Eurostat

Tabulka 2: Průměrný hospodářský růst v EU, USA a Japonsku v letech 2000–2010 (%)

EU	1,3
USA	1,6
Japonsko	0,7

Zdroj: Eurostat

Z hlediska Green Dealu je zaznamenáníhodné především to, že Lisabonská strategie vznikla (1) z iniciativy samotných členských států, tedy nikoliv z iniciativy Komise a (2) v době, kdy EU měla pouhých patnáct členských států. Oba tyto faktory plus (3) relativně krátký horizont (v porovnání s Green Dealem) jí dávaly přinejmenším nominálně naději na úspěch.

Naopak proti Lisabonské strategii stála skutečnost, že EU se mezi roky 2000 a 2010 masivně rozšířila (počet jejích členských států vzrostl nejprve v roce 2004 na 25 a v roce 2007 na 27), a fakt, že se EU v dané době jako už mnohokrát v historii zabývala hlavně sama sebou. Kromě rozšiřování bylo hlavním tématem první dekády 21. století i prohlubování integrace v podobě neúspěš-

ných snah o přijetí tzv. evropské ústavy. Nemluvě o finanční krizi, která propukla v roce 2008 a v EU později nabyla podoby krize hospodářské a dluhové.

Důvodem neúspěchu Lisabonské strategie ale byl především její rozporuplný (vnitřní) design prostý jasných a zejména vymahatelných pravidel či měřitelných indikátorů, jak na to upozornila již Kokova zpráva, přičemž dokument Společně k růstu a zaměstnanosti – Nový začátek Lisabonské strategie na tom, jak je uvedeno výše, změnil jen pramálo.

Box 4: Stěžejní iniciativy strategie Evropa 2020

Inovace v Unii – zlepšení rámcových podmínek a přístupu k financování výzkumu a inovací, čímž by se zajistilo, aby se z inovativních nápadů staly výrobky a služby vytvářející růst a pracovní místa.

Mládež v pohybu – posílení výkonu systémů vzdělávání a usnadnění vstupu mladých lidí na pracovní trh.

Digitální program pro Evropu – urychlení rozvoje vysokorychlostního internetu a využití jednotného digitálního trhu domácnostmi a podniky.

Evropa méně náročná na zdroje – podpora oddělení hospodářského růstu od využívání zdrojů, podpora přechodu na nízkouhlíkovou ekonomiku, větší využití obnovitelných zdrojů energie, modernizace odvětví dopravy a podpora energetické účinnosti.

Průmyslová politika pro éru globalizace – zlepšení podnikatelského prostředí, zejména pro malé a střední podniky, podpora rozvoje silné a udržitelné průmyslové základny, která by byla konkurenceschopná v celosvětovém měřítku.

Program pro nové dovednosti a pracovní místa – modernizace pracovních trhů a posílení postavení občanů rozvojem jejich dovedností v průběhu celého života za účelem zvýšení účasti na trhu práce a lepšího vyrovnání nabídky a poptávky na trhu práce, mimo jiné prostřednictvím mobility pracovních sil.

Evropská platforma pro boj proti chudobě – zajištění sociální a územní soudržnosti tak, aby výhody vyplývající z růstu a zaměstnanosti byly ve velkém měřítku sdíleny a lidem postiženým chudobou a sociálním vyloučením bylo umožněno žít důstojně a aktivně se zapojovat do společnosti.

Zdroj: Sdělení Komise: Evropa 2020 – Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění

1.2. Evropa 2020

Strategie Evropa 2020 „pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění“, která vznikla deset let po neúspěšné Lisabonské strategii,[6] měla ambici začít se zcela čistým štítem a nastartovat EU po finanční/hospodářské/dluhové krizi. Snaha „vymazat“ zkušenost s Lisabonskou strategií byla tak zjevná, že instituce EU rezignovaly na jakoukoli její hlubší ex post evaluaci. Evropa 2020 byla tedy znovu koncipována jako mix úkolů ekonomických (inteligentní růst), environmentálních (udržitelný růst) a sociálních (růst podporující začlenění).

V jedné věci se ale Komise – ano, tentokrát nebyly iniciátorem členské státy v Evropské radě – poučila: Evropa 2020 hned na začátku definovala sice preskriptivní, ale mnohem operabilnější cíle (indikátory), jež měly být do roku 2020 naplněny:

1) 75 % obyvatelstva ve věku od 20 do 64 let by mělo být zaměstnáno.
2) 3 % hrubého domácího produktu (HDP) EU by měla být investována do výzkumu a vývoje.
3) V oblasti klimatu a energie by mělo být dosaženo cílů „20-20-20“[7] (včetně zvýšení závazku na snížení emisí na 30 %, pokud budou podmínky příznivé).
4) Podíl dětí, které předčasně ukončí školní docházku, by měl být pod hranicí 10 % a nejméně 40 % mladší generace by mělo dosáhnout terciární úrovně vzdělání.
5) Počet osob ohrožených chudobou by měl klesnout o 20 milionů.

Další výraznou změnou oproti Lisabonské strategii bylo to, že Evropa 2020 definovala sedm tzv. stěžejních iniciativ (viz box 4) a Komise na jejich realizaci alokovala finanční prostředky jak v každoročních rozpočtech, tak později ve víceletém finančním rámci pro roky 2014–2020.

6 V březnu 2010 ji navrhla Komise a v červnu 2010 ji schválila Evropská rada.

7 Snížení emisí skleníkových plynů o 20 % oproti roku 1990, zvýšení podílu energie z obnovitelných zdrojů na 20 % a zvýšení energetické účinnosti o 20 %.

Box 5: Aktivity předpokládané ve strategii Evropa 2020 (příklady)

Stěžejní iniciativa Inovace v Unii

Cílem je přeorientovat politiku výzkumu, vývoje a inovací na výzvy, jimž naše společnost čelí, jako jsou změna klimatu, účinné nakládání se zdroji a energií, zdraví a demografické změny. Každý článek řetězu inovací je třeba posílit, od základního výzkumu až po uvedení produktu na trh.

Na úrovni EU bude Komise pracovat na těchto záměrech:

(...) zlepšit rámcové podmínky pro inovace v podnicích (tj. vytvořit jednotný patent EU a zvláštní soud pro patenty, modernizovat rámec v oblasti ochrany autorských práv a ochranných známek, zlepšit přístup malých a středních podniků k ochraně duševního vlastnictví, urychlit stanovení norem zajišťujících interoperabilitu, zlepšit dostupnost kapitálu a plně využívat politiky orientované na poptávku, např. prostřednictvím zadávání veřejných zakázek a promyšlených právních předpisů.

Zdroj: Sdělení Komise: Evropa 2020 – Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění

Box 6: Evropský semestr

Evropský semestr je nástroj koordinace hospodářských politik členských států EU. Jeho smyslem je

- zamezit nadměrnému schodku,
- zabránit vzniku nadměrné makroekonomické nerovnováhy v EU,
- podpořit strukturální reformy,
- podporovat investice.

Komise každoročně u každého členského státu provádí analýzu rozpočtových plánů, makroekonomických a strukturálních reforem a na základě toho jim poskytuje individuální doporučení na dalších 12–18 měsíců. Návrhy Komise jsou formálně schvalovány na zasedání Rady. A jsou to členské státy, kdo činí politická rozhodnutí vycházející z doporučení Komise.

Zdroj: Evropský semestr

Konečně poslední, ale o to důležitější změnou Evropy 2020 oproti Lisabonské strategii bylo její řízení. OMC byla nahrazena sofistikovanější, byť stále „soft" metodou – tzv. evropským semestrem (viz box 6).

Navzdory všem pozitivním změnám, které strategie Evropa 2020 oproti Lisabonské strategii zaznamenala, je dosavadní zkušenost s ní rozporuplná. Ano, je pravda, že mnohé z vytčených cílů EU jako celek plní nebo k jejich splnění tenduje (výjimku tvoří investice do výzkumu a vývoje a počet osob ohrožených chudobou; viz tabulka 3). Ano, je pravda, že evropský semestr se stal relativně uznávanou součástí politického cyklu i na úrovni jednotlivých členských států, přestože sama strategie Evropa 2020 vznikla v Komisi, tedy ne v Evropské radě (ta ji jen schválila).

Mezi zásadní otázky ale patří, (1) zda byly indikátory strategie Evropa 2020 nastaveny vhodně (jak z hlediska skladby, tak z hlediska cílových hodnot), (2) zda jejich plnění o něčem vypovídá a především (3) zda výsledky jednotlivých členských států, které tvoří celkový výkon EU jako takové, nejsou dány primárně jejich vlastním přičiněním, resp. zda jich bylo dosaženo *díky* strategii Evropa 2020 podpořené evropským rozpočtem (jehož podstatnou část tvoří příspěvky jednotlivých členských států), nebo jí *navzdory*. Nutno také dodat, že strategie Evropa 2020 byla realizována během periody hospodářského růstu (záporný růst mezi roky 2010–2019 zaznamenala EU pouze v roce 2012).

Tabulka 3: Plnění cílů strategie Evropa 2020[8]

Cíl	2010	2019	2020 (předpoklad)
Zaměstnanost obyvatelstva ve věku od 20 do 64 let (%)	67,8	73,1	75
Investice do výzkumu a vývoje (% HDP EU)	1,97	2,19*	3
Snížení emisí skleníkových plynů oproti roku 1990 (%), zvýšení podílu energie z obnovitelných zdrojů (%) a zvýšení energetické účinnosti (Mtoe)[9]	12,98 14,428 1023,60	19,04** 18,881* 989,46*	20 20 není známo
Podíl dětí, které předčasně ukončí školní docházku (%), a podíl mladší generace, která by měla dosáhnout terciární úrovně vzdělání (%)	13,8 32,6	10,2 40,3	10 40
Počet osob ohrožených chudobou (mil.)	117,907	109,894*	mínus 20 mil.

Zdroj: Eurostat

*Poznámka: * v roce 2018, ** v roce 2017*

Z hlediska Green Dealu je podstatné především to, že ve strategii Evropa 2020 se pravděpodobně[10] snoubila forma (evropský semestr) s obsahem (cíle/indikátory), což v období hospodářského růstu a za využití prostředků alokovaných z evropského rozpočtu vytvořilo koktejl politicky akceptovatelný jak pro instituce EU, tak pro členské státy. Lapidárně řečeno, Evropa 2020 během dobrého ekonomického počasí nikoho nenadchla ani neurazila. Skutečnost, že s ní přišla Komise a byla realizována v rozšířené EU směřující k brexitu, byla podružná.

8 Zde je již uvažována EU-27, tedy bez Velké Británie.

9 Milion tonnes of oil equivalent (milion tun ropného ekvivalentu).

10 Pravděpodobně proto, že žádná finální evaluace strategie Evropa 2020 dosud neexistuje.

2

PROBLÉM Č. 2: GREEN DEAL JE NEREALISTICKÝ

Na začátku předchozí kapitoly jsme vyslovili tezi, že pokud je Green Deal v pořadí (až) třetí „megastrategií“ EU za poslední čtvrtstoletí, existuje šance, že v porovnání s předchozími dvěma strategiemi bude dostatečně „odladěný“, tedy především funkční ve smyslu politicky akceptovatelný a prosaditelný, což bylo nedostatkem zejm. Lisabonské strategie. Dokument představený Komisí v prosinci 2019 ale tuto tezi nepotvrzuje.

S Lisabonskou strategií má Green Deal společnou určitou nabubřelost a odtrženost od reality, se strategií Evropa 2020 zase (zčásti) instrument evropského semestru a přímou vazbu na evropský rozpočet. Od obou strategií se ale odlišuje minimálně ve dvou aspektech. Zaprvé Green Deal počítá s naplněním svých cílů v horizontu třiceti let, tedy trojnásobku doby, během níž měly být realizovány jak Lisabonská strategie, tak Evropa 2020. A zadruhé Green Deal je od samého počátku výrazně monotematický, tj. akcentuje environmentální složku na úkor úkolů v oblasti hospodářské a sociální. Nebo lépe: dívá se na svět jedinou „správnou“ optikou.

Tabulka 4: Srovnání základních parametrů Lisabonské strategie, strategie Evropa 2020 a Green Dealu

Strategie	Časový horizont (roky)	Rozměr
Lisabonská strategie	10	hospodářský, sociální, environmentální
Evropa 2020	10	hospodářský, sociální, environmentální
Green Deal	30	environmentální

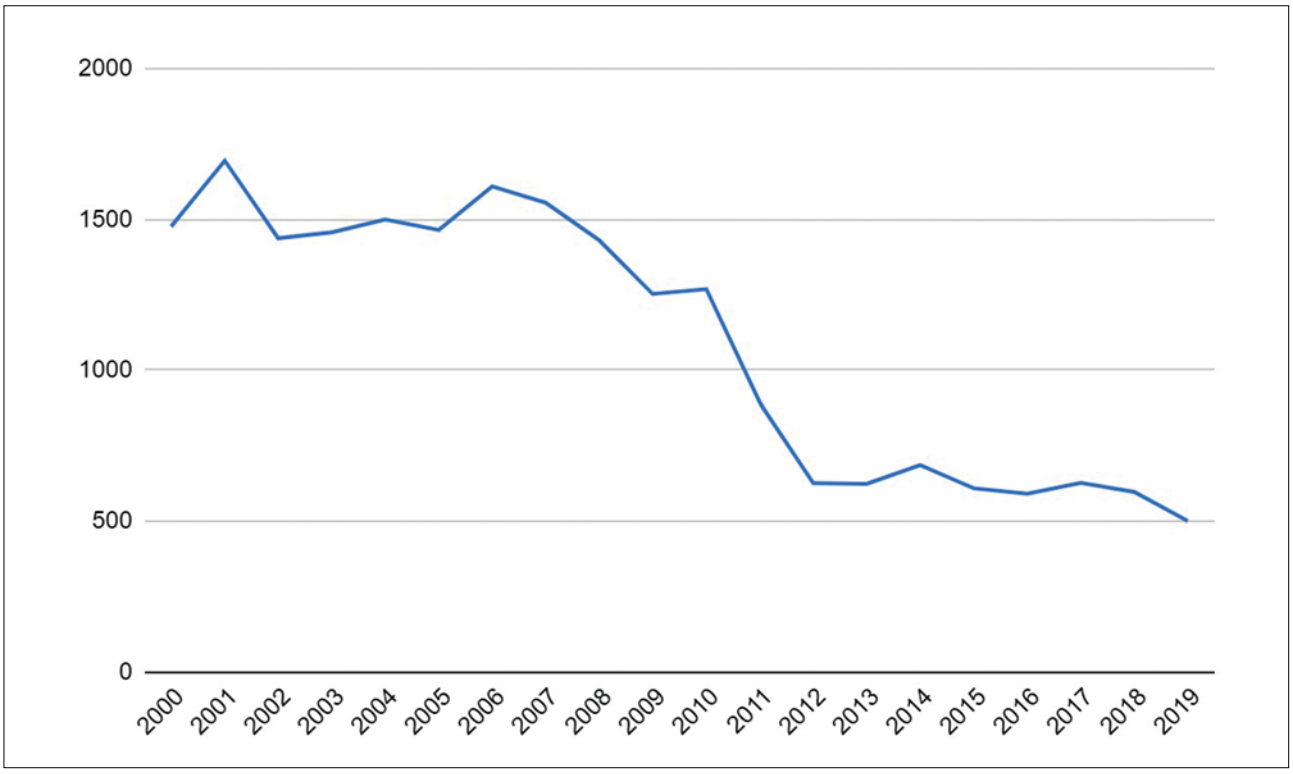
Zdroj: autoři

Obě uvedené odlišnosti jsou v přímém rozporu s potenciální funkčností Green Dealu ve smyslu jeho politické akceptovatelnosti a prosaditelnosti. Pokud bez dalšího přijmeme (problematickou) premisu, že se z Evropy má do roku 2050 stát první klimaticky neutrální kontinent na světě, pak základem úspěchu takového snažení musí být definování jasných a dlouhodobě stabilních pravidel, jimiž se budou s to řídit byznys i občané. Nutnou podmínkou přitom je, že schválená pravidla budou ctít odlišnou ekonomickou, sociální a politickou realitu v jednotlivých členských státech.

I ten, kdo o fungování EU prakticky nic neví, intuitivně tuší, že její instituce taková pravidla „neumějí“. Dokazuje to ani ne tak objem přijímané legislativy, který se v čase snižuje (viz graf 2),[11] jako spíše malý (a snižující se) prostor, který při její implementaci dostávají jednotlivé členské státy (viz graf 3, porovnávající počet přijatých směrnic na jedné straně a počet přijatých

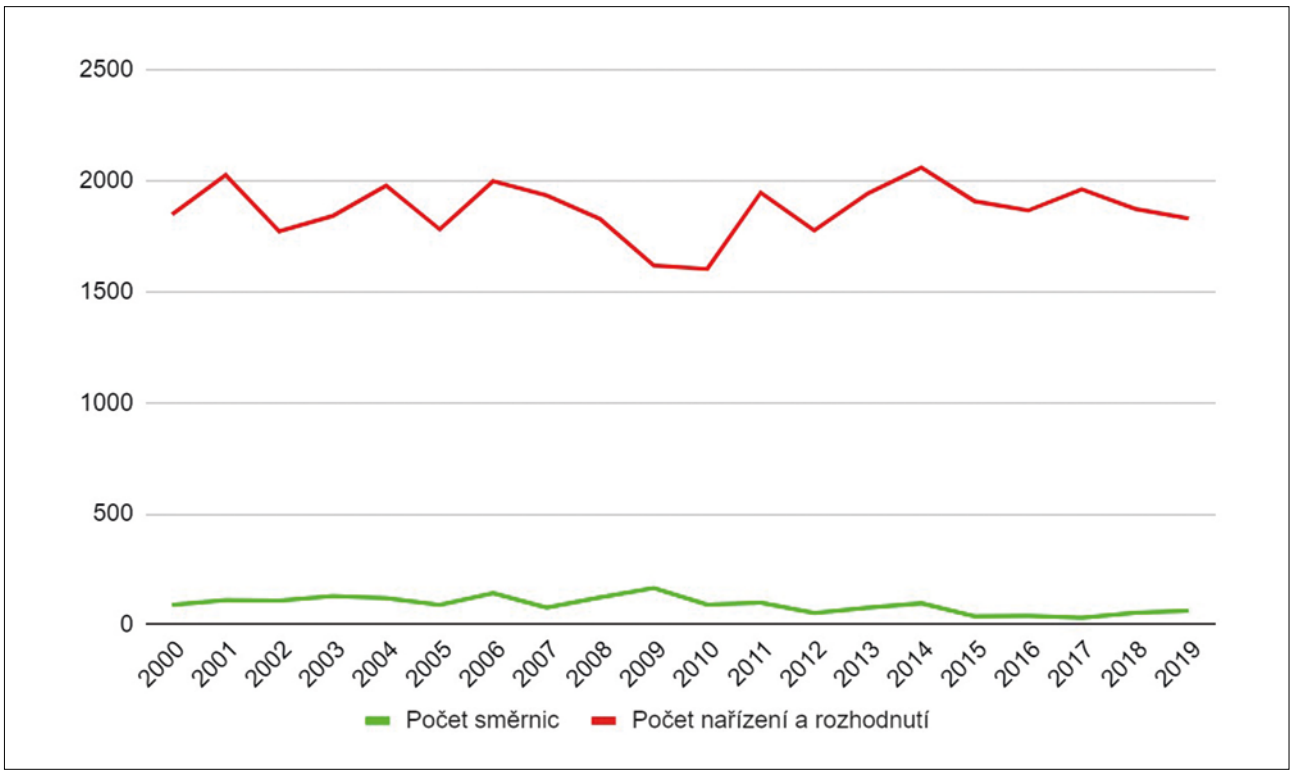
11 Ke snížení objemu přijímané legislativy v EU došlo po roce 2011. Důvodů je víc. Kromě skutečnosti, že většina oblastí už je legislativou pokrytá, přispěla k výsledku např. i iniciativa REFIT, součást programu Komise pro zlepšování právní úpravy (better regulation).

Graf 2: Počet právních aktů přijatých institucemi EU v letech 2000–2019



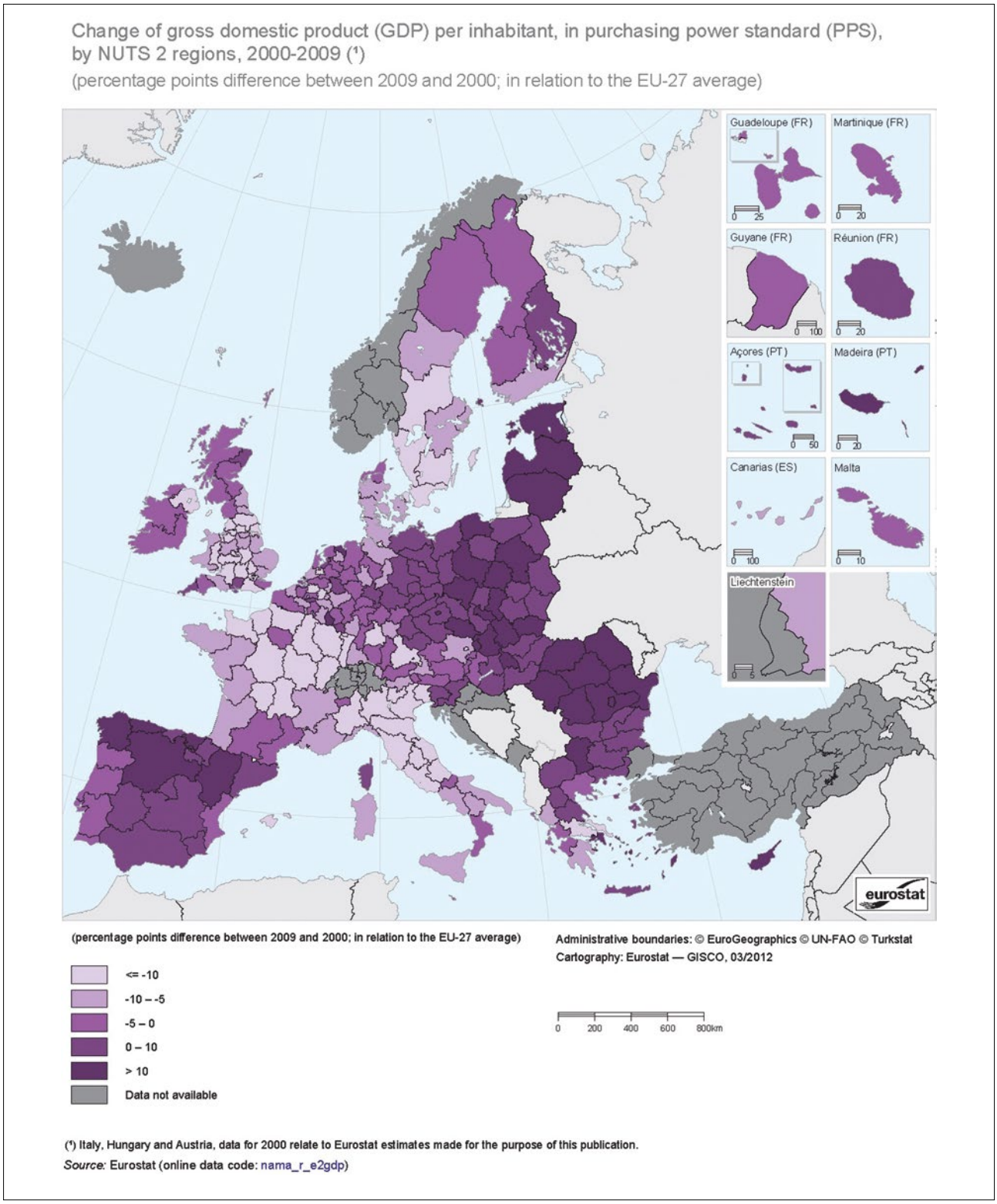
Zdroj: EUR-Lex

Graf 3: Počet směrnic a počet nařízení a rozhodnutí přijatých institucemi EU v letech 2000–2019



Zdroj: EUR-Lex

Mapa 1: HDP na hlavu podle parity kupní síly v regionech NUTS 2 (rozdíl v procentních bodech mezi roky 2000 a 2009)



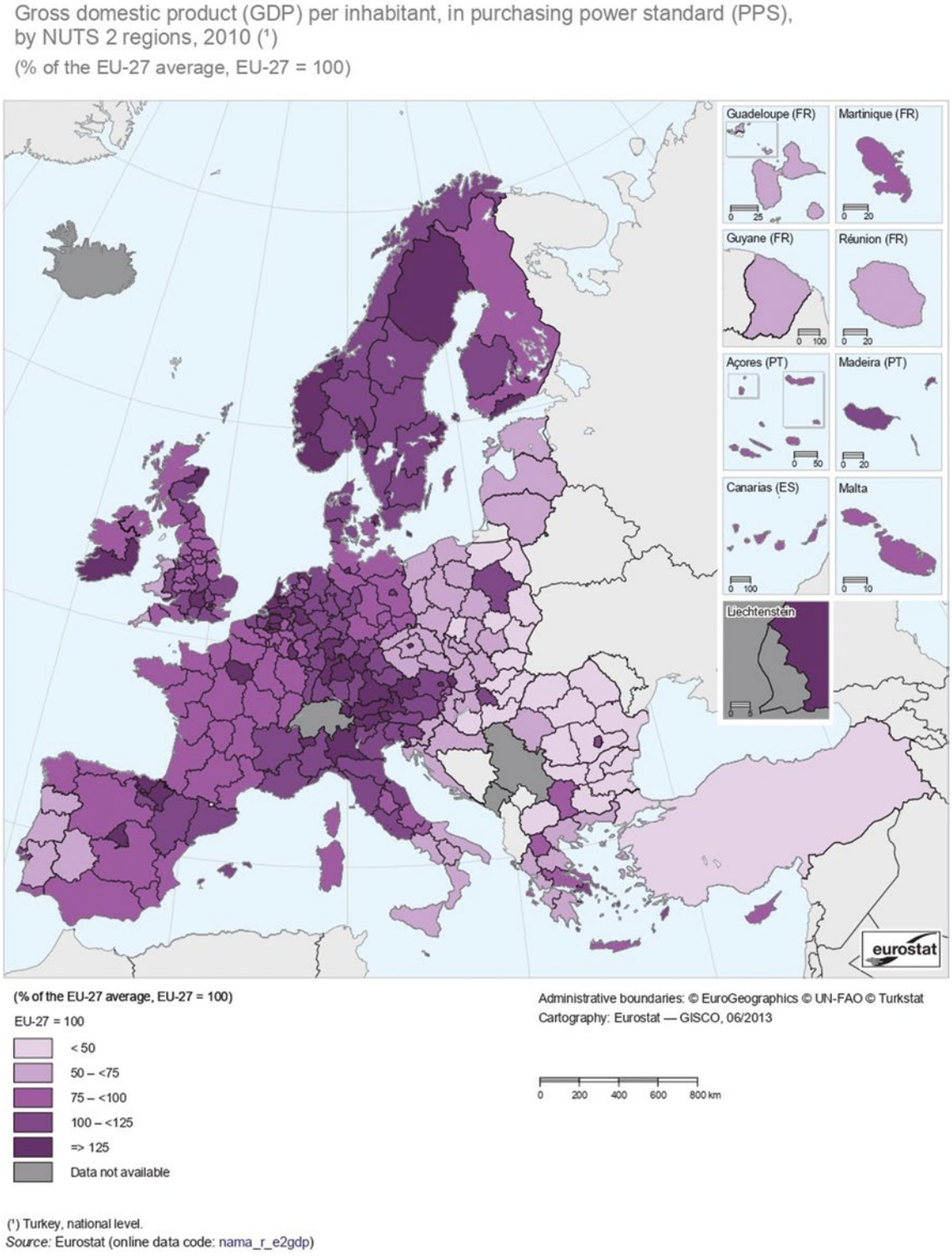
Zdroj: Eurostat

nařízení a rozhodnutí na straně druhé).[12] Ekonomické a sociální rozdíly mezi jednotlivými členskými státy pak ilustrují mapy 1–3 a grafy 4 a 5.[13]

12 Zatímco směrnice členské státy implementují prostřednictvím vlastních norem, nařízení a rozhodnutí jsou přímo účinná a použitelná.

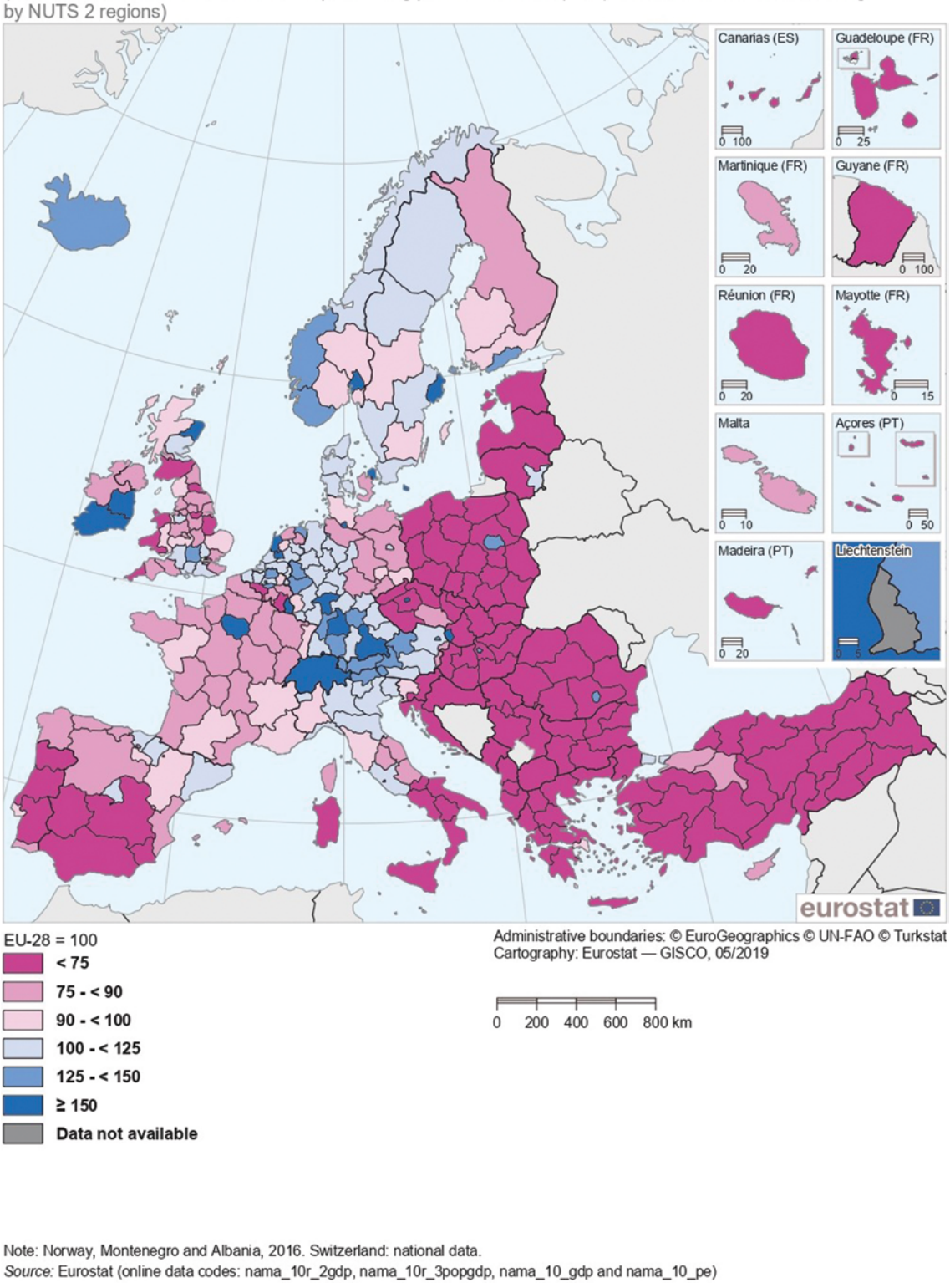
13 Mapy 1–3 a grafy 4 a 5 operují (1) s HDP na hlavu podle parity kupní síly (protože tento parametr poskytuje srozumitelné a relevantní srovnání skutečné ekonomické úrovně jednotlivých členských států), (2) s NUTS 2 (neboť právě do těchto územních celků směřují prostředky z unijních strukturálních fondů s cílem snížit hospodářské a sociální rozdíly mezi regiony a potažmo členskými státy v EU) a (3) s mírou nezaměstnanosti s akcentem na míru nezaměstnanosti mladých (protože snížení nezaměstnanosti a/nebo zvýšení zaměstnanosti patřily mezi klíčové cíle jak Lisabonské strategie, tak strategie Evropa 2020).

Mapa 2: HDP na hlavu podle parity kupní síly v regionech NUTS 2 v roce 2010 (% průměru EU)



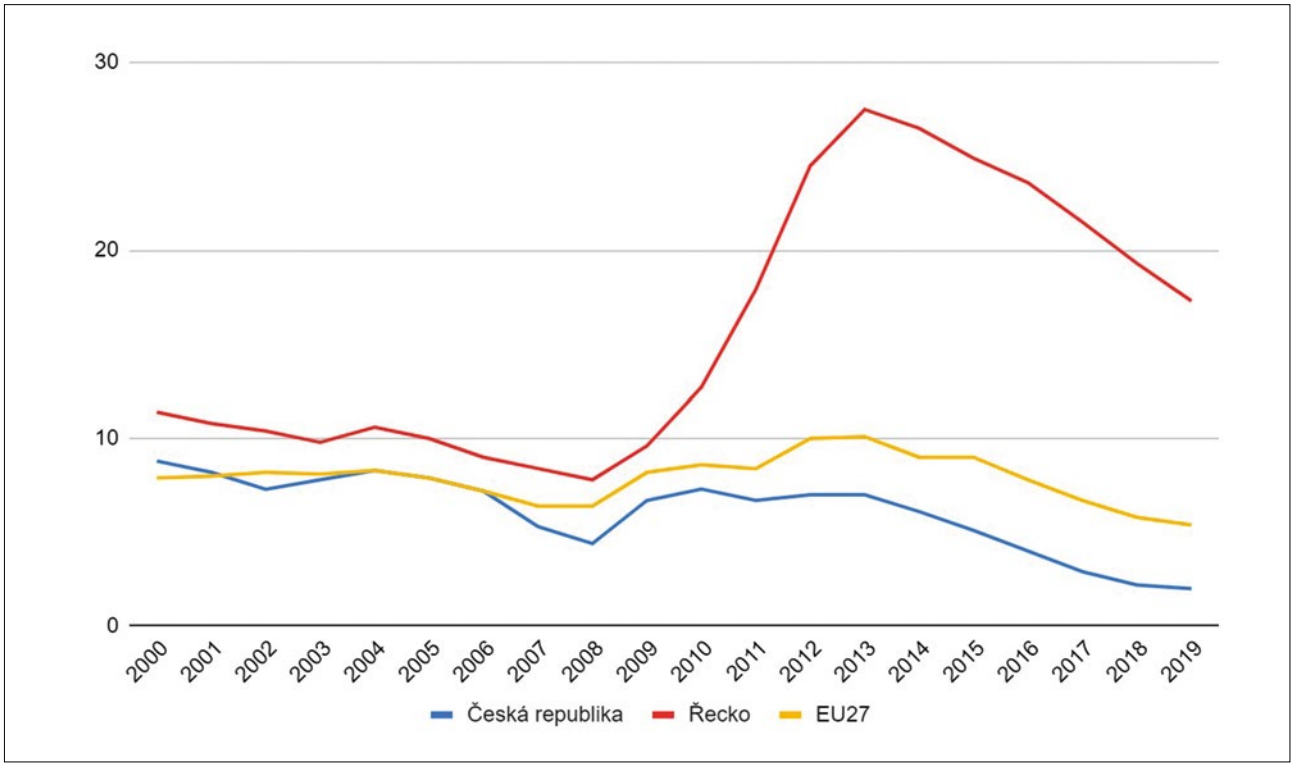
Zdroj: Eurostat

Mapa 3: HDP na hlavu podle parity kupní síly v regionech NUTS 2 v roce 2017 (% průměru EU)



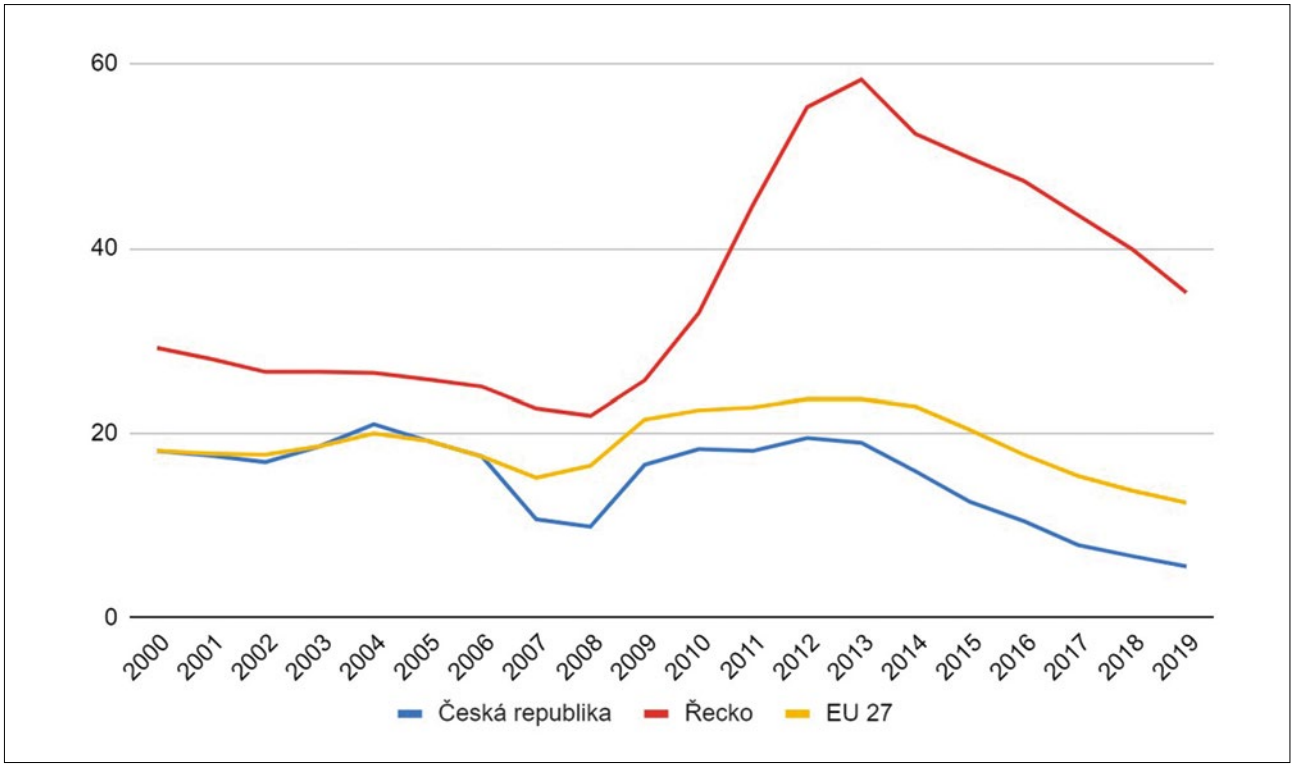
Zdroj: Eurostat

Graf 4: Míra nezaměstnanosti v členských státech s nejlepším (Česká republika) a nejhorším (Řecko) výsledkem a medián EU v letech 2000–2019 (%)



Zdroj: Eurostat

Graf 5: Míra nezaměstnanosti mladých (15–24 let) v členských státech s nejhorším a nejlepším výsledkem a medián EU v letech 2000–2019 (%)



Zdroj: Eurostat

Pokud EU z hlediska funkčnosti svých „megastrategií“ zklamávala už v letech, kdy byly realizovány desetiletá Lisabonská strategie a stejně tak dlouhá strategie Evropa 2020, lze jen obtížně předpokládat, že výkon třicetiletého Green Dealu bude výrazně lepší. Jeho výraznou slabinou navíc není jen dlouhý časový horizont, ale také přiznaná monotematičnost, tedy důrazný akcent na environmentální rozměr (nebo lépe: sázka na jednu kartu), vedoucí k upozadění rozměru ekonomického a sociálního. Přičemž minimálně od výroku „The economy, stupid“, proneseného během prezidentské kampaně Billa Clintona v roce 1992, je známo, že nerespektování ekonomické reality se v politice projevuje výhradně negativně. Koneckonců právě tak fakticky argumentovala i Kokova zpráva posuzující dosavadní výkon Lisabonské strategie.

3

PROBLÉM Č. 3: GREEN DEAL JE VNITŘNĚ ROZPORNÝ

V problému č. 2 jsme kritizovali skutečnost, že Green Deal do značné míry ignoruje ekonomickou a sociální realitu a na svět se dívá primárně environmentální optikou. Mohli jsme tím vzbudit dojem, že právě akcent na životní prostředí je tím, jenž je v celé strategii nejkoherentnější, a tedy i nejrobustnější. Podrobnější studium Green Dealu však ukazuje, že jen máloco je bližší realitě.

3.1. (Ne)strukturovaný plán

Obecně je největší slabinou Green Dealu fakt, že jej nelze označit za jasný plán s přesně definovanými prioritami, řazenými od nejdůležitějších po méně důležité, jejichž řešení není zcela urgentní. Patrné je to jak z Green Dealu samotného (mimochodem bez samostatně uvedeného obsahu, který by skvěle odhalil nestrukturovanost textu; viz box 7), tak z jeho přílohy, sumarizující tzv. klíčová opatření.

Konkrétním příkladem je problematika odlesňování, tedy ubývání (kvalitních) lesních porostů a negativní vliv tohoto fenoménu na změnu klimatu. Green Deal obojí správně tematizuje,[14] a dokonce předkládá návrhy, jak odlesňování čelit,[15] jenže tak činí kdesi hluboko v textu (na čtrnácté straně z pětadvaceti) a v příloze je časově řadí na roveň dalších, věcně zbytných, ale politicky nejspíše palčivějších iniciativ – nebo dokonce za ně (viz evropský právní rámec pro klima, tzv. climate law, jenž má zakotvit cíl klimatické neutrality do roku 2050). Obdobný soud lze vynést i o energeticky náročných průmyslových odvětvích, jako jsou ocelářství či chemický průmysl, nebo o problematice energetické a dopravní infrastruktury. I v těchto případech Green Deal správně identifikuje možné zásadní problémy při dosahování klimatické neutrality, ale nepřikládá jim adekvátní váhu.[16]

14 „Lesní ekosystémy jsou v důsledku změny klimatu vystaveny rostoucímu tlaku. Je třeba zlepšit jak kvalitu, tak kvantitu plochy lesa EU, aby EU dosáhla neutrality z hlediska klimatu a zdravého životního prostředí. Udržitelná obnova lesů a zalesňování mohou spolu s obnovou poškozených lesů zvyšovat absorpci CO_2 a současně zlepšovat odolnost lesů a podporovat oběhové biohospodářství.“ (s. 14)

15 „Hlavním cílem nové strategie EU v oblasti lesnictví bude účinné zalesňování a ochrana a obnova lesů v Evropě, které pomohou zvyšovat absorpci CO_2, snižovat výskyt a rozsah lesních požárů a podpoří biohospodářství při plném zohlednění ekologických zásad příznivých pro biologickou rozmanitost.“ (s. 14)

16 V případě energetické a dopravní infrastruktury Green Deal počítá s výrazným posunem při budování tzv. transevropských sítí (TEN-E v energetice a TEN-T v dopravě), přestože k němu nedošlo za více než pětadvacet let, co se v EU s daným konceptem operuje.

Box 7: Obsah Green Dealu

1. Úvod – od urgentního problému k jedinečné příležitosti
2. Transformace ekonomiky EU pro udržitelnou budoucnost
    2.1. Soubor hluboce transformativních politik
        2.1.1. Zvýšení ambic EU v oblasti klimatu pro roky 2030 a 2050
        2.1.2. Dodávky čisté, dostupné a bezpečné energie
        2.1.3. Aktivizace průmyslu pro čisté oběhové hospodářství
        2.1.4. Stavět a renovovat za účinného využívání energie a zdrojů
        2.1.5. Urychlení přechodu k udržitelné inteligentní mobilitě
        2.1.6. Strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“: vytvoření spravedlivého, zdravého potravinového systému šetrného k životnímu prostředí
        2.1.7. Ochrana a obnova ekosystémů a biologické rozmanitosti
        2.1.8. Životní prostředí bez toxických látek díky ambicióznímu cíli nulového znečištění
    2.2. Začleňování hlediska udržitelnosti do všech politik EU
        2.2.1. Prosazování ekologického financování a investic a zajištění spravedlivé transformace
        2.2.2. Ekologizace vnitrostátních rozpočtů a vysílání správných cenových signálů
        2.2.3. Mobilizace výzkumu a podpora inovací
        2.2.4. Zapojení vzdělávání a odborné přípravy
        2.2.5. Ekologické motto: „neškodit“
3. EU jako globální lídr
4. Čas jednat společně: Evropský klimatický pakt

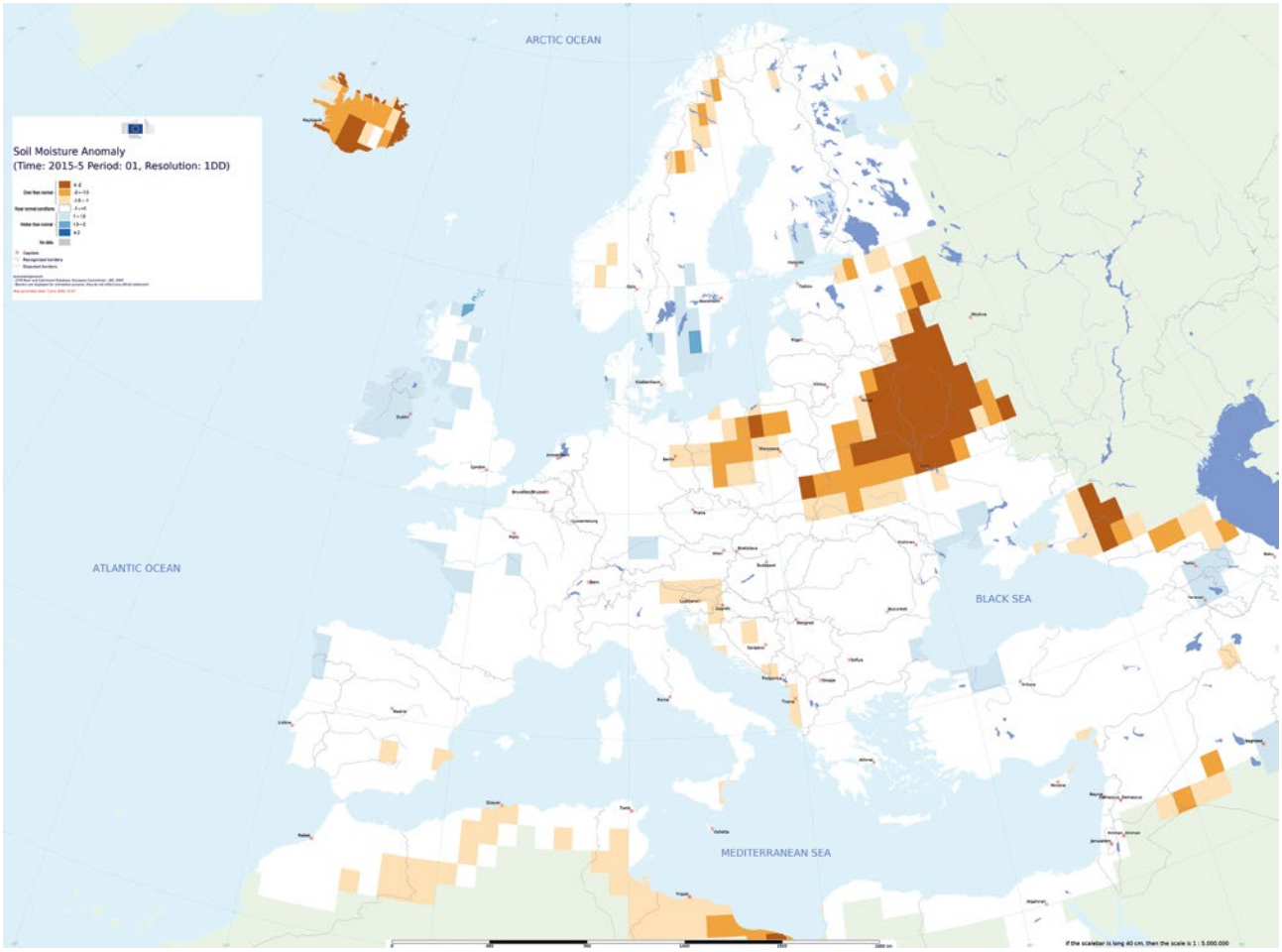
Zdroj: autoři podle Sdělení Komise: Zelená dohoda pro Evropu

3.2. Co v Green Dealu chybí

Další slabinou Green Dealu je, že problematiku ochrany životního prostředí nepojímá konzistentně. Při troše nadsázky by se dalo říct, že jej psal doktor Jekyll a pan Hyde. V Green Dealu jsou jak pasáže, které počítají s člověkem jako součástí přírody, tak pasáže, které jej z ní (implicitně) vylučují. Najdete v něm rozumné pasáže tematizující biologickou rozmanitost (biodiverzitu), zkrácení dodavatelských řetězců v zemědělství nebo oběhové hospodářství (tedy de facto omezení plýtvání snižováním množství odpadu),[17] stejně jako pasáže hlásající výhradně a jedině svatý boj s CO_2, resp. s emisemi skleníkových plynů, které jsou podle Green Dealu obdobně škodlivé jako emise látek znečišťujících ovzduší (viz box 8). Přičemž např. o suchu, bezprostřední hrozbě v řadě členských států, v dokumentu není jediná relevantní zmínka. O vodě Green Deal referuje jen v souvislosti s její kvalitou a znečištěním, nikoli v souvislosti s jejím nedostatkem, resp. ztenčujícími se zásobami (v případě podzemních vod).

17 Green Deal přichází např. s návrhy na opětovné využívání obalů/výrobků nebo s požadavky na omezení zastarávání produktů a jejich snadnější opravy. K redukci odpadů mají přispět i modely sdílení zboží a služeb.

Mapa 4: Sucho v EU v roce 2015*



Zdroj: EDO – European Drought Observatory

Box 8: Nekonzistentnosti v Green Dealu (příklady)

„Komise navrhne přísnější normy pro ***emise látek znečisťujících ovzduší*** vozidly se spalovacím motorem. Do června 2021 Komise rovněž navrhne revizi právních předpisů týkajících se ***emisních standardů pro emise CO_2*** generované osobními automobily a dodávkami s cílem zajistit, aby se od roku 2025 hladce rozběhl přechod na mobilitu s nulovými emisemi. Současně jako doplněk ke stávajícím a budoucím emisním standardům pro emise CO_2 produkované vozidly zváží uplatňování systému evropského obchodování s emisemi i na silniční dopravu.“ (s. 11)

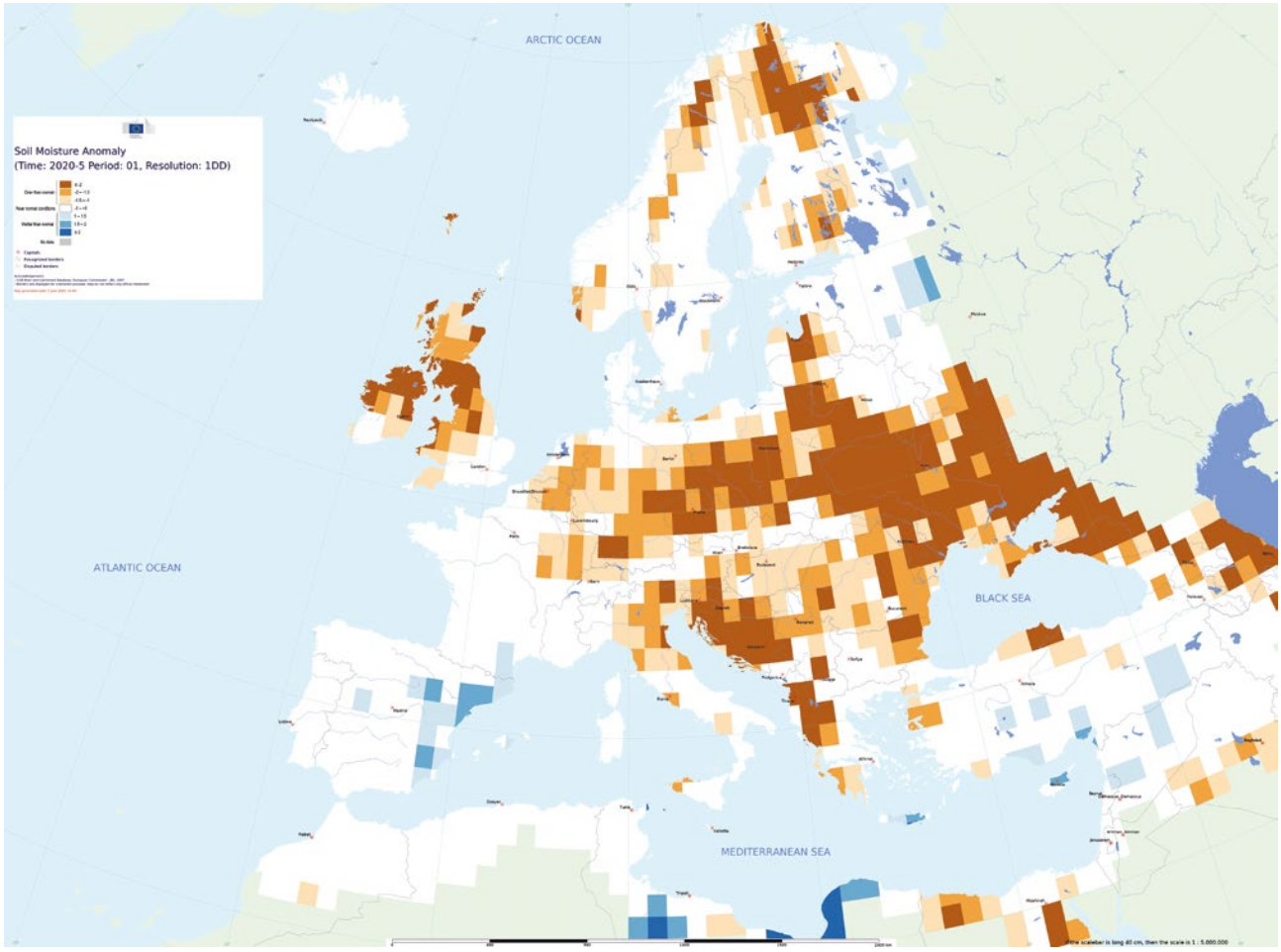
„Je třeba obnovit přirozené funkce podzemních a povrchových vod. Tento krok je nezbytný pro zachování a obnovu biologické rozmanitosti v jezerech, řekách, mokřadech a ústí řek a pro prevenci a omezení škod způsobených ***povodněmi***.“ (s. 15)

Zdroj: Sdělení Komise: Zelená dohoda pro Evropu

Poznámka: Zvýraznění autoři

* Ukazatel anomálií půdní vlhkosti (soil moisture anomaly, SMA) se používá k detekci a sledování zemědělského sucha, které vzniká, když dostupnost půdní vlhkosti klesne na takovou úroveň, že nepříznivě ovlivňuje výnos zemědělské produkce. SMA představuje odchylku současných podmínek od obvyklého stavu dostupnosti vody v půdě. V tomto ohledu jsou negativní anomálie (méně než −1) obvykle spojeny s podmínkami sucha.

Mapa 5: Sucho v EU v roce 2020**



Zdroj: EDO – European Drought Observatory

Box 9: Green Deal optikou lingvistiky

„Problémy jsou komplexní a jsou vzájemně propojené."

„25 let – tedy doba jedné generace."

„Komise například podpoří přelomové technologie pro čistou ocel, které do roku 2030 umožní výrobu oceli s nulovými emisemi uhlíku."

„Mechanismus pro spravedlivou transformaci se zaměří na ty regiony a odvětví, které jsou transformací nejvíce zasaženy."

„Komise (...) navrhne využití ustanovení Smluv, které umožňují Evropskému parlamentu a Radě přijímat v této oblasti návrhy řádným legislativním postupem, tedy hlasováním kvalifikovanou většinou (...)."

Zdroj: autoři podle Sdělení Komise: Zelená dohoda pro Evropu

** Ukazatel anomálií půdní vlhkosti (soil moisture anomaly, SMA) se používá k detekci a sledování zemědělského sucha, které vzniká, když dostupnost půdní vlhkosti klesne na takovou úroveň, že nepříznivě ovlivňuje výnos zemědělské produkce. SMA představuje odchylku současných podmínek od obvyklého stavu dostupnosti vody v půdě. V tomto ohledu jsou negativní anomálie (méně než −1) obvykle spojeny s podmínkami sucha.

3.3. Slohové cvičení

Když opustíme úroveň témat, kapitol a podkapitol a sestoupíme na úroveň odstavců a vět, které by z logiky věci měly být tematicky sevřenější, zjistíme, že ani ony nejsou prosté vzájemně si odporujících tvrzení. A co víc, najdeme v nich i řadu dalších figur – definice kruhem, tautologie, pleonasmy nebo autoreference (viz box 9). Nemluvě o nadužívání často obtížně definovatelných unijních „buzzwords“, jako jsou emise, inkluzivní, konkurenceschopný, efektivní, spravedlivý, občanská společnost, ambiciózní/ambice, udržitelný, regulace, harmonizace, standardizace, zvýšit úsilí, inteligentní, komplexní ap.

Když se vrátíme na začátek této kapitoly, kde jsme zmínili otázku odlesňování, lze na jejím konci lapidárně shrnout, že pokud Green Dealu skutečně něco chybí, tak je to ten nedostatek, že na boj proti změně klimatu nejde „od lesa“ (v případě odlesňování doslova). A nadto mu chybí smysluplný jízdní řád (viz také Problém č. 5). Obojí Green Deal zbytečně degraduje, znesnadňuje jeho přijetí nejen členskými státy, ale hlavně veřejností[18] a efektivně zastiňuje fakt, že dokument obsahuje řadu podnětných prvků, které stojí za to rozvíjet.

18 V této souvislosti stojí za připomenutí, že instituce EU se často opírají o šetření Eurobarometru, která podle nich jednoznačně dokládají podporu veřejnosti aktivitám EU v oblasti životního prostředí. V obecné rovině je to pravda, je však třeba dodat dvě podstatná „ale“. Zaprvé otázky, na které jsou respondenti tázáni, jsou zpravidla *obecné* (a důsledky unijní politiky navýsost *konkrétní*). A zadruhé sumární data za EU jako celek nejsou s to reflektovat rozdíly v recepci environmentální politiky na úrovni jednotlivých členských států, jež nejsou zanedbatelné.

4

PROBLÉM Č. 4: GREEN DEAL JE NEVĚDECKÝ

Navzdory veškeré kritice, kterou jsme na Green Deal doposud snesli, jeho zastánci tvrdí, že mu nelze upřít jedno: reaguje (byť možná nešikovně) na prokazatelné vědecké poznatky a predikce (viz box 10) a snaží se na ně včas a na relativně široké platformě (tedy EU, protože otázku klimatické změny nelze řešit na úrovni jednotlivých členských států) nalézt politické odpovědi. Na první pohled je Green Deal z tohoto úhlu pohledu neprůstřelný, hned na ten druhý jsou ale vidět jeho četné nedostatky.

Box 10: Ideové zdroje Green Dealu

- Mezivládní panel pro změnu klimatu (IPCC): Zvláštní zpráva o dopadech nárůstu globálního oteplování o 1,5 °C
- Mezivládní vědecko-politická platforma pro biologickou rozmanitost a ekosystémové služby: Globální hodnotící zpráva o biologické rozmanitosti a ekosystémových službách z roku 2019
- Mezinárodní panel pro zdroje, Globální výhled v oblasti zdrojů 2019: Přírodní zdroje pro budoucnost, kterou chceme
- Evropská agentura pro životní prostředí: Evropské životní prostředí – stav a výhled 2020: znalosti pro transformaci na udržitelnou Evropu

Zdroj: autoři dle Sdělení Komise: Zelená dohoda pro Evropu

Pomineme-li známé kontroverze okolo IPCC,[19] pozitivní je, že Green Deal vychází jak z unijních zdrojů, tak ze zdrojů mimo EU. Fakt, že jedním z nich je i Evropská agentura pro životní prostředí, financovaná z rozpočtu EU, přitom není sám o sobě diskvalifikační. Její výstupy jsou tradičně relativně uměřené, upozorňují i na problematické aspekty (viz např. nedostatečně rychlé snižování emisí CO_2 z nových osobních automobilů a dodávek), byť samozřejmě ctí základní mantinely unijního kánonu.

Problém s Green Dealem je primárně v něčem jiném. Jeho celkové „vyznění“ neovlivňuje ani tak to, z jakých zdrojů vychází,[20] ale především to, jak přistupuje k vědeckým poznatkům při definování svých cílů.

Green Deal je zvláštní mix vědeckého optimismu a vědeckého pesimismu – výsledkem je např. odmítnutí technologické neutrality, ač nominálně se jí nezříká.[21] Problém je o to palčivější, že různé členské státy mají v otázce klimatické neutrality různé možnosti, jak jí do roku 2050 dosáhnout, a Green Deal jim z čistě ideologických důvodů některé cesty zapovídá, nebo naopak přikazuje. Nejde tedy o akademickou debatu, ale ryze praktický problém, jehož (ne)řešení může mít (a bude mít) praktické důsledky. Příkladem je jaderná energie nebo geneticky modifikované organismy (GMO) na jedné straně a elektromobilita na straně druhé.

19 Nejčastěji se hovoří o střetu zájmů vedoucích autorů: ukázalo se, že někteří úzce spolupracují se zelenými aktivistickými organizacemi. Zprávy IPCC jsou také nevyvážené, neobjevují se v nich vědecká zjištění, která jsou v rozporu s ideologií IPCC, nebo se v nich dokonce objevují závěry, které nejsou vědecky podložené. Problematická je rovněž neexistující nezávislá kontrola výstupů IPCC.

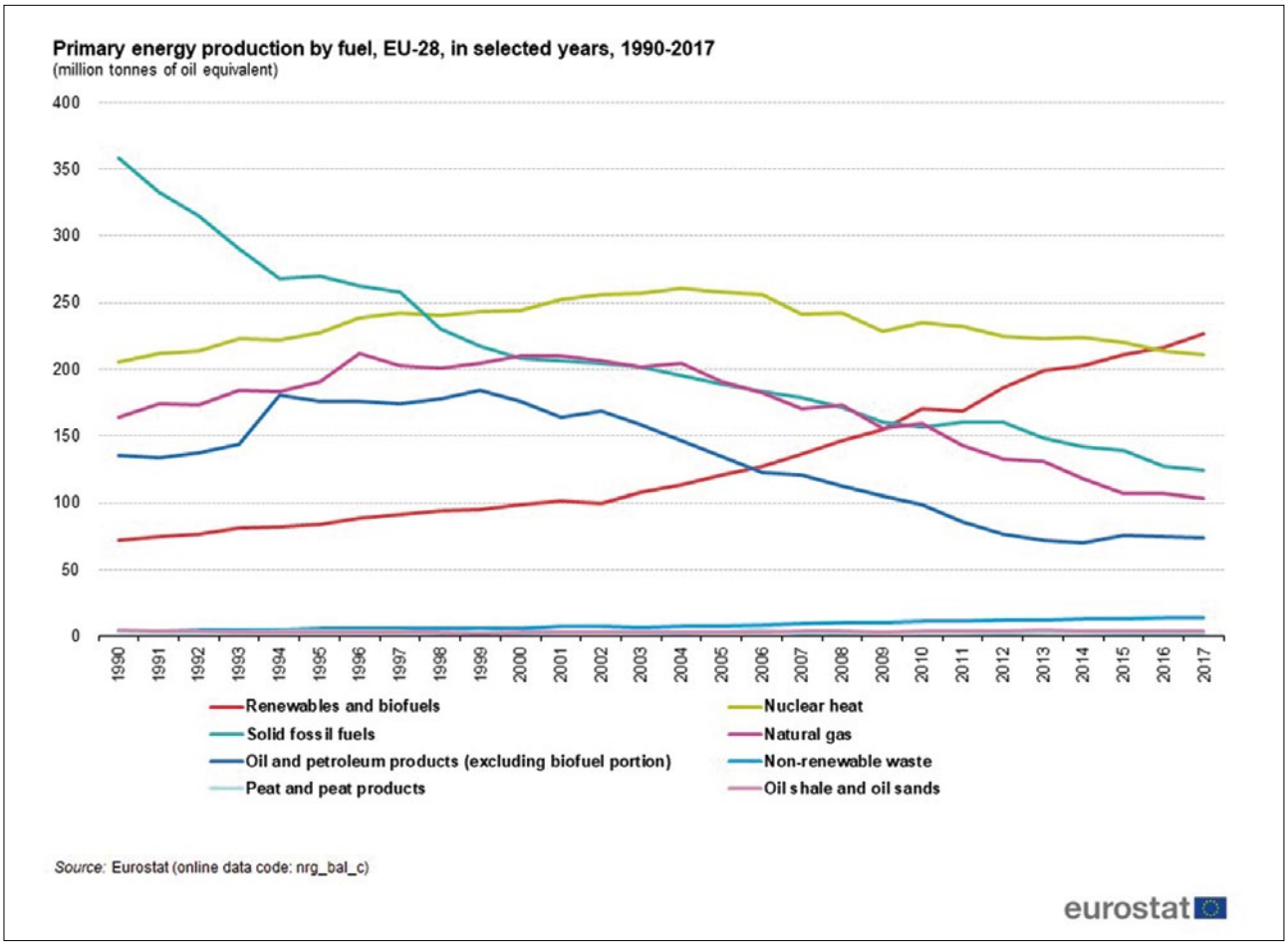
20 Dané zdroje v současnosti rozporuje jen málokdo, ať už proto, že jim důvěřuje, nebo proto, že jejich kritiku (už) nepovažuje za produktivní.

21 „Za tímto účelem je nutné zajistit, aby byl evropský trh s energií plně integrovaný, propojený a digitalizovaný, za současného respektování technologické neutrality.“ (s. 6)

4.1. Vědecký pesimismus – jaderná energie

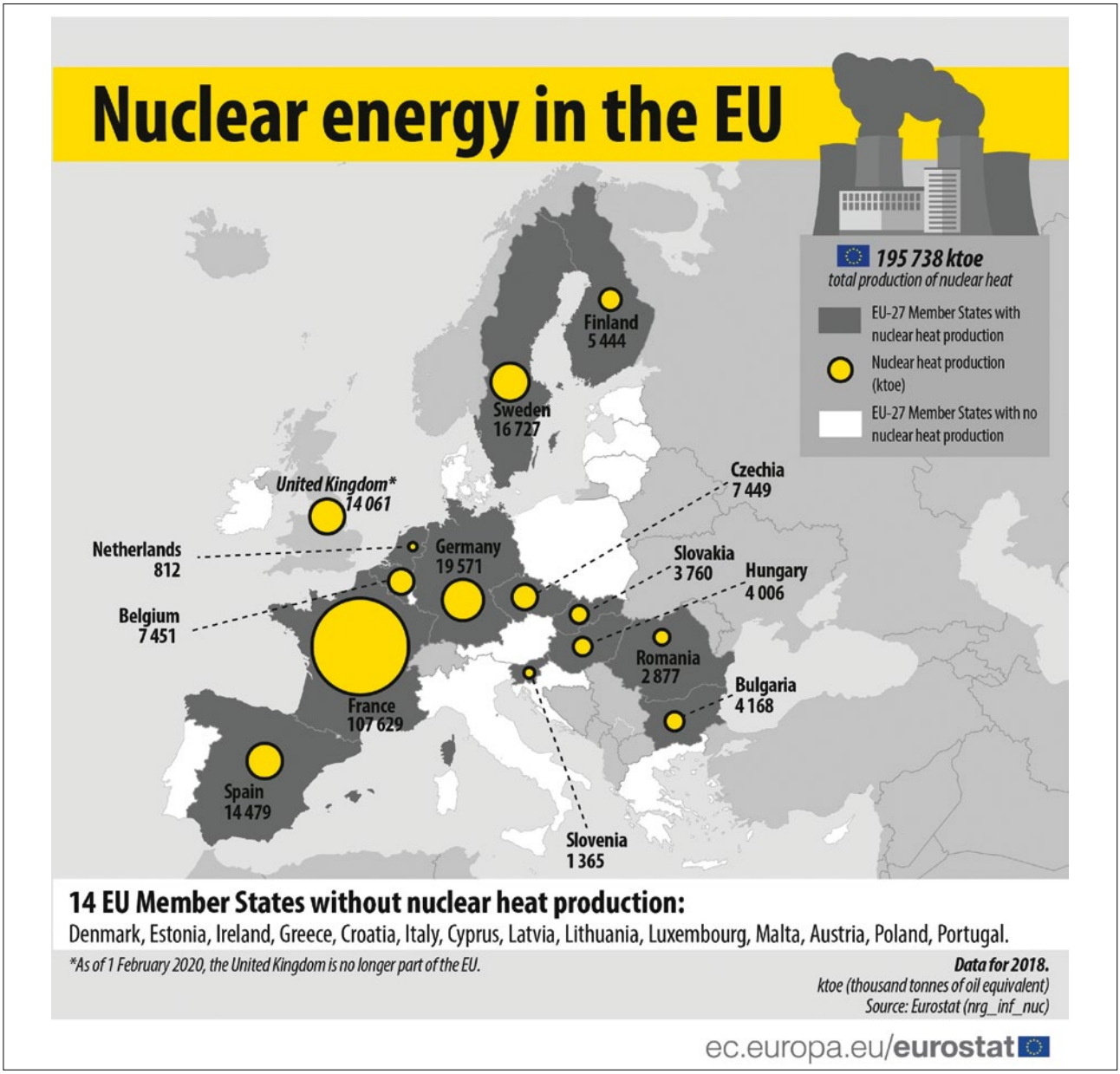
Jaderná energie je pro státy, které nemohou nebo z různých důvodů nechtějí v masivnější míře využívat sluneční nebo větrnou energii, resp. obnovitelné zdroje energie (viz graf 6 a mapa 6), jedinou relevantní alternativou, jak dosáhnout nepřerušované (non-intermittent) dodávky elektrické energie pocházející z nízkoemisního zdroje. Za situace, kdy nebude možné dlouhodobě využívat fosilních paliv, mezi něž Green Deal řadí nejen uhlí, ale i plyn (který – a to je nutno dodat – členské státy EU v masivní míře dovážejí z geopoliticky problematických zemí; viz tabulka 5).

Graf 6: Výroba energie v EU podle paliv v letech 1990–2017



Zdroj: Eurostat

Mapa 6: Výroba jaderné energie v EU v roce 2018 (ktoe)[22]



Zdroj: Eurostat

Box 11: Fosilní paliva

Fosilní paliva jsou obecný pojem pro neobnovitelné zdroje energie, mezi které patří:

- uhlí a uhelné produkty,
- zemní plyn,
- rašelina a výrobky z rašeliny,
- ropa a ropné produkty,
- zkapalněný ropný plyn,
- ropné břidlice a ropné písky,
- neobnovitelný odpad.

Zdroj: Eurostat

22 Thousand tonnes of oil equivalent (tisíc tun ropného ekvivalentu).

Tabulka 5: Zdroje dovozu energie do EU (%)

Černé uhlí			
	2007	2012	2017
Rusko	25,2	26,2	38,9
Kolumbie	11,8	22,2	16,9
USA	9,7	22,9	16,9
Ropa			
Rusko	33,7	33,6	30,3
Norsko	15	11,3	11,4
Irák	3,4	4,1	8,2
Zemní plyn			
Rusko	38,7	34,9	38,7
Norsko	28,1	31,8	25,3
Alžírsko	15,3	13,3	10,6

Zdroj: autoři dle Eurostat

Žádné elegantní alternativní řešení ale v Green Dealu nenajdete. Naopak se počítá s ještě větším zapojením tzv. taxonomie, tedy klasifikace environmentálně udržitelných činností, která by měla být vodítkem zejm. pro finanční instituce, protože – jak se uvádí v Green Dealu na s. 17 – „mnoho společností se stále příliš zaměřuje na krátkodobé finanční výsledky, a nikoli na svůj dlouhodobý rozvoj a aspekty udržitelnosti“. V praxi to znamená, že na ex offo „špinavé“ projekty bude obtížnější získat financování, pokud to vůbec bude možné. S tím, že jaderná energie má mít v rámci taxonomie podle všeho nevýhodnou startovací pozici kvůli problematice nakládání s jaderným odpadem.[23]

4.2. Vědecký pesimismus – GMO

V záležitosti GMO se EU střílí do vlastní nohy už delší dobu. Základní legislativní rámec pro jejich povolování a uvádění na trh je v EU nejrestriktivnější na světě (viz box 12). A možnost jejich pěstování, byť pro využití pouze v podobě krmiv, je omezená.[24]

Mezitím Soudní dvůr EU vynesl přelomový rozsudek, aby se na nové techniky pro editaci genů nahlíželo stejně jako na genetické modifikace,[25] čímž de facto zabránil jakýmkoli možným (a z hlediska Green Dealu vlastně nutným) inovacím v zemědělství. Výsledkem je mimořádně úzký manévrovací prostor – a protichůdné požadavky Green Dealu (např. na zajištění „udržitelných“ a finančně dostupných potravin, zvýšení potravinové soběstačnosti a zvýšení podílu ekologického zemědělství na jedné straně a snížení využívání pesticidů a hnojiv na straně druhé) jej dále zužují.

GMO jsou přitom strašákem neoprávněně. Komise v letech 2000–2010 financovala výzkum,[26] který zohlednil poznatky více než 500 vědeckých týmů za více než čtvrtstoletí a dospěl k jednoznačnému závěru, že „biotechnologie, a zejména GMO, nejsou samy o sobě více riskantní než např. konvenční technologie šlechtění rostlin“. Pohled na GMO v EU ale určuje (bohužel) problematický princip předběžné opatrnosti.

Negativní vliv GMO se vědeckými metodami neprokázal. Naopak jejich vznik je z definice kontrolovatelnější než např. modifikace, ke kterým dochází při prostém, konvenčním křížení, což dvojnásob platí o genové editaci, při níž nedochází k zavádění cizího genu

23 Nařízení o taxonomii schválené v červnu 2020 představuje pouze základní rámec. Posouzení konkrétních technologií a potažmo projektů bude realizováno formou tzv. delegovaných aktů, jejichž přesný obsah nelze v tuto chvíli předjímat.

24 Přehled legislativy ke GMO: https://ec.europa.eu/food/plant/gmo/legislation_en.

25 Soudní dvůr ve věci C-528/16 rozhodl, že „organismy získané technikami/metodami mutageneze musí být považovány za geneticky modifikované organismy ve smyslu čl. 2 odst. 2 směrnice 2001/18. Přímá modifikace genetického materiálu organismu prostřednictvím mutageneze má stejné účinky jako zavedení cizího genu do uvedeného organismu“.

26 Výsledky výzkumu A decade of EU-funded GMO research: https://op.europa.eu/cs/publication-detail/-/publication/d1be9ff9-f3fa-4f3c-86a5-beb0882e0e65.

Box 12: GMO v EU a ve světě

- Proces schvalování GMO v EU trvá více než 6 let (přes 7 let od podání žádosti ke schválení produktu).[27] Průměrná doba schvalování GMO v USA, Brazílii a Kanadě činí méně než 2 roky.
- Geneticky modifikované (GM) plodiny se tedy pěstují zejména mimo EU.
- Nejčastěji pěstovanými GM plodinami jsou sója, kukuřice, řepka a bavlník.
- Největšími vývozci GM sóji jsou Brazílie, Argentina a USA.
- V EU lze pěstovat pouze jedinou GM plodinu, a sice kukuřici MON810.
- EU dováží více než 90 % sóji, 50 % kukuřice a 100 % bavlníku.

Zdroj: Informační centrum Bezpečnost potravin

Box 13: Princip předběžné opatrnosti

Princip předběžné opatrnosti má zaručit ochranu životního prostředí díky preventivním rozhodnutím v případě možného nebezpečí. V praxi se vztahuje i na spotřebitelskou politiku, právní předpisy týkající se potravin a zdraví lidí, zvířat a rostlin.

Použití principu předběžné opatrnosti se musí řídit specifickými zásadami:

- co nejúplnější odborné hodnocení a co nejpřesnější stanovení míry vědecké nejistoty;
- hodnocení rizik a potenciálních důsledků nečinnosti;
- účast všech zainteresovaných stran na zkoumání opatření předběžné opatrnosti, jakmile jsou k dispozici výsledky odborného hodnocení a/nebo hodnocení rizik.

Zdroj: EUR-Lex

do organismu. A co je nejpodstatnější, širším využitím GMO – jež ovšem nejsou v nesouladu s principy ekologického zemědělství – by bylo možné přispět k plnění některých cílů Green Dealu, např. zmíněného snížení využívání pesticidů. Nehledě na to, že k pěstování GMO je potřeba méně zdrojů (půdy, vody) než k pěstování konvenčních plodin.

4.3. Vědecký optimismus – elektromobilita

Přehnaný vědecký optimismus se v Green Dealu naopak projevuje např. v oblasti automobilového průmyslu. Postupné a stále rychlejší zpřísňování emisních standardů (pro emise CO_2 ze spalovacích motorů používaných jak v osobních automobilech, tak v dodávkách, autobusech nebo nákladních vozech)[28] vede výrobce k tomu, aby do své produkce zařazovali vozy s nižšími nebo nulovými (provozními) emisemi s cílem vyhnout se možným pokutám za nedodržení stanovených limitů.[29]

S ohledem na vývoj na poli legislativy EU (viz např. směrnice č. 2014/94, o zavádění infrastruktury pro alternativní paliva) výrobci sázejí primárně na elektromobilitu, která má však mnohá omezení, především pokud jde o dojezd elektromobilů a možnosti jejich dobíjení.[30]

27 Proces schvalování GMO v EU: https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/plant/docs/gmo_auth_decision-making-process.pdf.

28 Emisní standardy pro osobní automobily a dodávky (lehká užitková vozidla): https://ec.europa.eu/clima/policies/transport/vehicles/regulation_cs; a nákladní automobily (těžká vozidla): https://ec.europa.eu/clima/policies/transport/vehicles/heavy_cs.

29 Pokud průměrné emise CO_2 z celé flotily výrobce překročí v daném roce stanovený cíl, musí výrobce za každé registrované vozidlo zaplatit poplatek za překročení emisí. Do roku 2018 činila tato pokuta 5 eur za první g/km, 15 eur za druhý g/km, 25 eur za třetí g/km a 95 eur za každý další g/km. Od roku 2019 je pokuta 95 eur za každý g/km.

30 Green Deal ovšem počítá s tím, že do roku 2025 bude v EU jezdit 13 mil. vozidel s nulovými a nízkými emisemi, a bude proto potřeba vybudovat 1 mil. dobíjecích a plnicích stanic.

Tabulka 6: Zpřísňování emisních standardů pro emise CO_2 ze spalovacích motorů

Osobní automobily	
2015	130 g CO_2 / km
2020	95 g CO_2 / km
2025	15% snížení oproti roku 2021
2030	37,5% snížení oproti roku 2021
Dodávky (lehká užitková vozidla)	
2017	175 g CO_2 / km
2020	147 g CO_2 / km
2025	15% snížení oproti roku 2021
2030	31% snížení oproti roku 2021

Zdroj: autoři dle Evropské komise

Tabulka 7: Dojezd sériově vyráběných elektromobilů (příklady)

Model	Dojezd (km)
Tesla Model S Long Range	515
Tesla Model 3 Long Range Dual Motor	450
Hyundai Kona Electric 64 kWh	400
Nissan Leaf e+	325

Zdroj: Electric Vehicle Database

EU tak de facto počítá s plošným nasazením technologií, které dosud nejsou v praxi životaschopné. Ke cti jí sice slouží fakt, že podporuje (dlouhodobé) výzkumné projekty zaměřené na akumulátory a zvýšení jejich kapacity, devalvuje to však skutečnost, že (1) nerozlišuje mezi náklady a výnosy elektromobility při využívání ve městech (kde může mít své opodstatnění kvůli lokálnímu snížení emisí látek znečišťujících ovzduší) a mimo ně, že (2) v případě elektromobilů nezohledňuje celý jejich životní cyklus, zejm. nakládání s (použitými) akumulátory,[31] čímž jejich (právní) postavení uměle zvýhodňuje, nebo že (3) neřeší, jak uspokojit zvýšenou poptávku po elektrické energii, kterou penetrace trhu elektromobily zákonitě přinese.

Na začátku kapitoly jsme Green Deal označili za nevědecký, přiléhavější by ale bylo opatřit jej adjektivem „ideologický“. Vědou se zaštiťuje, ale s jejími výsledky nakládá, jak se jeho autorům (a zastáncům) hodí. Jaderná energie a GMO podle Green Dealu rozhodně ne, elektromobilita rozhodně ano. Aniž by v jejich (ne)prospěch hovořily jednoznačné argumenty. Bohužel i zde, podobně jako v případě problému č. 3, dochází k tomu, že ideologický charakter dokumentu s sebou potenciálně nese zbytečné negativní důsledky, a to jak pokud jde o *realistické* naplnění Green Dealu, tak jeho příznivé přijetí veřejností. Členské státy by měly mít možnost dosáhnout klimatické neutrality do roku 2050 různými způsoby, a ne být od počátku sešněrovány požadavky, jimž při nejlepší dobré vůli nelze vyhovět, resp. určitě ne ve všech koutech EU. Úspěchy projektu evropské integrace byly vždy spjaty s odbouráváním překážek a rozšiřováním možností (pro členské státy), ne s řešeními podle jedné šablony.

V předchozí kapitole jsme v souvislosti s elektromobi-

31 Největším problémem je v současnosti bezpečnost akumulátorů. Pokud elektromobil začne hořet, trvá jeho uhašení až pět dní, jelikož musí být zcela ponořen do vodní lázně nebo zasypán pískem, aby se akumulátor znovu nevznítil. Druhým problémem je nákladnost recyklace akumulátorů; ta je dražší než získání lithia klasickou těžbou.

Box 14: Elektromobilita a zvýšená poptávka po elektrické energii

S rostoucím počtem elektromobilů vyvstává otázka, z jakých zdrojů vyrábět elektrickou energii nad rámec současné spotřeby, aby výroba byla bezemisní a elektřiny byl vždy dostatek. Na tuto otázku nikdo nezná odpověď. Obnovitelné zdroje energie (OZE) jsou volbou pouze pro ty země/regiony, které mají dobré geografické podmínky a mohou elektřinu nad rámec současné spotřeby vyrábět *nepřetržitě* z různých zdrojů (z vody, větru nebo slunce). Země, které ideálními podmínkami pro OZE nedisponují, nebudou pro elektromobily schopny vyrábět čistou energii, resp. nebudou schopny dosáhnout snížení emisí CO_2, protože elektromobily samotné sice budou jezdit bez emisí, ale energie, kterou budou využívat, bezemisní nebude.

Na příkladu České republiky lze demonstrovat, jak velké kapacity OZE by země musela mít, pokud by všechny současné automobily měly nahradit elektromobily.

- **Voda** – nerealizovatelné, v České republice není dostatek vodních toků, kde by se dala vybudovat výkonná vodní elektrárna.
- **Vítr** – bylo by nutné postavit 5 640 turbín, což je plocha cca 4 500 km^2 (devítinásobek rozlohy Prahy).
- **Slunce** – musela by vzniknout elektrárna o rozloze 500 km^2 (velikost Prahy).

Z pohledu velikosti se jako nejreálnější jeví výstavba solární elektrárny, problematické však je, že by (1) došlo k zastavění zemědělské plochy a (2) nejedná se o nepřetržitý zdroj energie (slunce svítí přes den, elektromobily se nejčastěji dobíjejí přes noc).

Další velkou neznámou jsou kapacity pro dobíjení elektromobilů. Vzrůstající počet elektromobilů bude vyžadovat větší počet dobíjecích stanic, což povede ke zvýšeným požadavkům na přenosovou síť. Nejproblematičtější bude zabezpečit dostatek dobíjecích míst na sídlištích, kde je velká koncentrace automobilů, malý prostor na budování výkonných elektro-nabíječek a velká spotřeba elektrické energie i bez elektromobilů.

Zdroj: Morkus et al. (2019)

5

PROBLÉM Č. 5: GREEN DEAL JE NAIVNÍ

litou tematizovali otázku vědeckého optimismu, tedy jisté „naivity“, s jakou Green Deal přistupuje k vědeckým poznatkům. Slovo uvádíme v této souvislosti záměrně v uvozovkách, protože ve skutečnosti je sázka Green Dealu na elektromobilitu výsledkem letitých snah odpůrců spalovacích motorů a fosilních paliv, zejm. pak ropy. Green Deal je ale naivní i v pravém slova smyslu, to znamená „prostý“, „prostoduchý“ nebo „dětinský“, jak slovo „naivita“ definují výkladové slovníky.

Jednu z interpretací nabízí – paradoxně, nebo zákonitě – Greta Thunberg: Green Deal je pokračováním dosavadního laxního přístupu politické reprezentace k problematice klimatické změny, a jakkoli ambiciózní bude, pořád to bude málo a pozdě. Tento typ naivity však na mysli nemáme.

Podle našeho soudu je Green Deal naivní minimálně ve třech jiných aspektech. Sice je podobně jako v případě Grety Thunberg rovněž spojuje faktor času, ale s přesně opačným znaménkem. Green Deal je podle nás naivní v tom, že předpokládá relativně rychlé změny (1) při rozhodování v institucích EU, (2) v jednotlivých členských státech i (3) na mezinárodním poli – aniž pro to má relevantní kapacitní, argumentační či mocenskou podporu.

5.1. Naivita ve vztahu k institucím EU

Pokud jde o instituce EU, vychází Green Deal z představy, že základní institucionální trojúhelník (Komise, Rada, Evropský parlament) se bude jednotlivými iniciativami, tj. 48 (ne)legislativními „klíčovými opatřeními“, uvedenými v příloze Green Dealu (viz tabulka 8), zaobírat mimořádně rychle. Tedy že Komise je bude předkládat a Rada a Evropský parlament následně schvalovat s průměrnou kadencí čtyři kusy měsíčně,[32] ať už půjde o pouhé parametrické změny stávající legislativy (zřídkakdy), nebo změny podstatné.

Zkušenosti z doby po finanční krizi z roku 2008 napovídají, že takový postup samozřejmě možný je, ale se zásadním dopadem na kvalitu rozhodovacího procesu a jeho výstupů, protože je obtížné při tom respektovat elementární pravidla politického cyklu a dobrého vládnutí (viz boxy 15 a 16). A to nezohledňujeme potenciální negativní důsledky pandemie COVID-19, která na instituce EU vytvořila další, dodatečný tlak.

32 V roce 2020 primárně nelegislativní iniciativy a v roce 2021 primárně legislativní iniciativy.

Tabulka 8: Plán tzv. klíčových opatření Green Dealu

Datum	Klíčové opatření	Stav/změna*
od roku 2019	EU bude nadále v čele mezinárodních jednání o klimatu a biologické rozmanitosti, a dále tak posílí mezinárodní politický rámec	
od roku 2020	Iniciativy pro stimulaci vedoucích trhů s klimaticky neutrálními a oběhovými produkty v energeticky náročných průmyslových odvětvích	
od roku 2020	Návrh reformy právních předpisů v oblasti odpadů	
od roku 2020	Výzva k financování na podporu veřejných dobíjecích a plnicích stanic v rámci infrastruktury pro alternativní paliva	
od roku 2020	Posouzení legislativních možností pro podporu výroby a dodávek udržitelných alternativních paliv pro různé druhy dopravy	
od roku 2020	Opatření na podporu hodnotových řetězců nezpůsobujících odlesňování	
od roku 2020	Iniciativy pro kontrolu a porovnávání postupů při ekologickém sestavování rozpočtu ze strany členských států a EU	
od roku 2020	Uvedení všech nových iniciativ Komise do souladu s cíli Zelené dohody a podpora inovací	
od roku 2020	Zúčastněné strany identifikují nekonzistentní právní předpisy, které snižují efektivitu realizace Zelené dohody pro Evropu, a zajišťují nápravu	
od roku 2020	Začlenění cílů udržitelného rozvoje do evropského semestru	
od roku 2020	Posílení diplomacie EU v rámci Zelené dohody ve spolupráci s členskými státy	
od roku 2020	EU bude ve dvoustranných jednáních povzbuzovat své partnery, aby jednali a zajistili kompatibilitu svých opatření a politik	
od roku 2020	Zelená agenda pro západní Balkán	
leden 2020	Návrh mechanismu pro spravedlivou transformaci, včetně Fondu pro spravedlivou transformaci, a investičního plánu pro udržitelnou Evropu	předloženo
jaro 2020	Strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“	předloženo
březen 2020	Návrh evropského právního rámce pro klima, jenž zakotví cíl klimatické neutrality do roku 2050	předloženo
březen 2020	Průmyslová strategie EU	předloženo
březen 2020	Akční plán pro oběhové hospodářství včetně iniciativy pro udržitelné produkty s obzvláštním zaměřením na odvětví nejnáročnější z hlediska zdrojů – např. odvětví textilu, stavebnictví, elektroniky a plastů	předloženo
březen 2020	Strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030	předloženo v květnu 2020
březen 2020	Představení evropského klimatického paktu	Q4 2020
léto 2020	Komplexní plán na odpovědné zvýšení cíle EU v oblasti klimatu nejméně na 50 % a směrem k 55 %	Q3 2020
léto 2020	Strategie udržitelnosti chemických látek	Q3 2020
červen 2020	Posouzení konečných vnitrostátních plánů v oblasti energetiky a klimatu	
podzim 2020	Obnovená strategie pro udržitelné finance	Q4 2020
říjen 2020	Právní předpisy o bateriích na podporu strategického akčního plánu pro baterie a oběhového hospodářství	Q4 2020
2020	Strategie pro inteligentní sektorovou integraci	Q2 2020
2020	Iniciativa „renovační vlna“ pro odvětví stavebnictví	Q3 2020
2020	Zhodnocení a přezkum nařízení o transevropské energetické síti	Q4 2020
2020	Strategie pro výrobu energie ve větrných elektrárnách na moři	Q4 2020
2020	Návrh na podporu výrobních procesů oceli s nulovými emisemi uhlíku do roku 2030	
2020	Strategie pro udržitelnou a inteligentní mobilitu	Q4 2020
2020	Nová strategie EU v oblasti lesnictví	Q1 2021

Datum	Klíčové opatření	Stav/změna*
2020	Návrh osmého akčního programu pro životní prostředí	Q4 2020
2020/2021	Nová strategie EU pro přizpůsobení se změně klimatu	Q1 2021
2020–2021	Vyhodnocení návrhů vnitrostátních strategických plánů s ohledem na ambice Zelené dohody pro Evropu a strategii „od zemědělce ke spotřebiteli“	
od roku 2021	Iniciativy pro lepší řízení a navýšení kapacity železnic a vnitrozemských vodních cest	
od roku 2021	Opatření řešící hlavní příčiny úbytku biologické rozmanitosti	
červen 2021	Návrhy na revizi příslušných legislativních opatření s cílem dosáhnout vyšší míry ambice v oblasti klimatu v návaznosti na přezkum směrnice o systému obchodování s emisemi; nařízení o sdílení úsilí; nařízení o využívání půdy, změny ve využívání půdy a lesnictví; směrnice o energetické účinnosti; směrnice o obnovitelných zdrojích energie; výkonnostní normy pro osobní automobily a dodávky, pokud jde o emise CO_2	
červen 2021	Návrh revize směrnice o zdanění energie	
2021	Návrh mechanismu kompenzačních opatření mezi státy v souvislosti s uhlíkem	
2021	Revidovaný návrh směrnice o kombinované dopravě	
2021	Přezkum směrnice o zavádění infrastruktury pro alternativní paliva a nařízení o transevropské energetické síti	
2021	Návrh přísnějších norem pro emise látek znečišťujících ovzduší vozidly se spalovacím motorem	
2021	Opatření, včetně legislativních, pro výrazné omezení množství použitých chemických pesticidů, hnojiv a antibiotik a rizik s nimi souvisejících	
2021	Akční plán pro nulové znečištění ovzduší, vod a půdy	
2021	Revize opatření řešících problematiku znečištění z rozsáhlých průmyslových komplexů	
2021	Přezkum příslušných pokynů pro státní podporu, včetně pokynů pro státní podporu v oblasti životního prostředí a energetiky	

Zdroj: Příloha Sdělení Komise: Zelená dohoda pro Evropu
** Sloupec zohledňuje reálný stav, popř. předpokládané datum předložení podle upraveného pracovního programu Komise na rok 2020.*

Box 15: Politický cyklus a EU

Podstatou koncepce politického cyklu je předpoklad, že politika je opakující se, vnitřně logický proces „‚přibližování se‘ naposled zvolenému řešení“ (srov. Fiala, Schubert 2000). V jeho rámci se zpravidla rozlišuje mezi následujícími fázemi:

I. iniciace,

II. estimace,

III. selekce,

IV. implementace,

V. evaluace,

VI. terminace.

Iniciace je definována zjištěním, že existuje problém, jejž je z určitých důvodů nezbytné politicky řešit. V průběhu fáze estimace je problém strukturován a jsou odhadnuty náklady a přínosy jeho řešení. Ve fázi selekce padá konečné rozhodnutí, kdo, jak a z jakých prostředků toto řešení realizuje, aby mohlo být následně reálně implementováno. V ideálním případě by v průběhu implementace, nejpozději po jejím završení, měla probíhat administrativní a/nebo politická a/nebo vědecká evaluace. Pokud se ukáže, že dříve identifikovaný problém byl úspěšně vyřešen, dochází k terminaci (ukončení) politického cyklu. V opačném případě se předpokládá opětovná selekce, implementace, evaluace atd.

Uvedené rozdělení fází je pochopitelně pouze „didaktické“; fáze se mohou vzájemně překrývat, některé z nich se ani nemusejí uskutečnit. Klíčové nicméně je, že v politickém cyklu hraje zásadní roli čas. Právě časová dimenze nejenže ukazuje na nezbytnost posloupnosti realizace politiky (politického řešení problému), ale zároveň implicitně předpokládá, že jednotlivé fáze budou s ohledem na meritum daného problému adekvátně dlouhé. Jinak řečeno, pokud je politický cyklus naplňován pouze formálně (bez ohledu na obsah), existuje vysoká pravděpodobnost, že bude nezbytné jej opakovat, neboť původní problém nebude vyřešen.

Box 16: Dobré vládnutí a EU

Koncept dobrého vládnutí je obecně považován za problematický kvůli svému nejasnému vymezení. Je-li ale oproštěn od konotací s rozvojovou politikou, odkazuje zpravidla k řádnému, efektivnímu fungování (státní) správy a regulačního rámce. Právě tak je ho využíváno i v kontextu EU.

V roce 2001 byla Komisí publikována bílá kniha o evropském vládnutí (srov. European Commission 2001), která coby zásady dobrého vládnutí explicitně zmiňuje následující:

- otevřenost,
- participace,
- odpovědnost,
- efektivnost,
- koherence,
- proporcionalita,
- subsidiarita.

Prvních pět principů nemá přímou oporu v primárním právu (v něm je vymezena jen subsidiarita a proporcionalita). Sama bílá kniha nicméně poměrně pregnantně specifikuje, k jakým výsledkům by uplatňování uvedených zásad mělo vést (a tedy jakými kvalitativními kritérii obecně posuzovat vnitřní fungování EU):

- silnější zapojení místních a regionálních samospráv do legislativního procesu EU,
- zohlednění místních a regionálních podmínek při implementaci legislativy EU,
- zavedení minimálních standardů pro veřejné konzultace EU,
- uplatňování adekvátních politických nástrojů,
- zjednodušení práva EU a jeho efektivní vymáhání.

Komise už před pandemií měla problém připravovat návrhy včas a/nebo kompletní. A COVID-19 situaci ještě podstatně zhoršil. Nejen tím, že unijním institucím dočasně změnil agendu, tj. upozadil Green Deal, ale především tím, že jim znemožnil (a stále znemožňuje) vést normální jednání. Negociace prostřednictvím tele- a videokonferencí, s hlasováním na dálku, fakticky bez účasti stakeholderů a ještě v nejasném, ale ambiciózním finančním aranžmá (viz také Problém č. 6), vytvářejí mix, který má potenciál problémy popsané v souvislosti s vnitřní rozporností a nevědeckostí Green Dealu (viz Problém č. 3 a 4) dále prohloubit. A to nezmiňujeme systémový deficit v podobě absence hodnocení dopadů alespoň klíčových legislativních návrhů typu evropského právního rámce pro klima (climate law), který má do unijního práva zakotvit cíl klimatické neutrality do roku 2050. Právě impact assessmenty zveřejněné zároveň s původními návrhy Komise a průběžně aktualizované spolu s předloženými pozměňovacími návrhy jsou za normálních okolností alfou a omegou dobrého vládnutí. EU se na ně ale s Green Dealem nejspíš (zase) rozhodla rezignovat.

5.2. Naivita ve vztahu k členským státům

Naivita Green Dealu a jeho zastánců ve vztahu k členským státům se také projevuje na více rovinách. A stejně jako v případě institucí EU ji ještě prohlubují důsledky pandemie COVID-19.

Green Deal vychází ze základního předpokladu, že je a v následujících letech bude ústředním bodem jak unijní politiky, tak politiky v jednotlivých členských státech. Představa je taková, že členské státy zastoupené v Radě provedou v návrzích Komise jen kosmetické změny, bez odkladu je schválí, nezřídka i s radikálními požadavky Evropského parlamentu,[33] a následně je budou co nejdříve úspěšně implementovat. Tak jednoduché to ale není.

Zaprvé projekt evropské integrace nevznikl sám o sobě, ale z iniciativy členských států a k naplňo-

33 Příkladem budiž evropský právní rámec pro klima, jeden z prvních konkrétních návrhů předložených pod hlavičkou Green Dealu. Zpráva odpovědného výboru Evropského parlamentu (Výbor pro životní prostředí, veřejné zdraví a bezpečnost potravin, ENVI) jde ve svých požadavcích na snížení emisí CO_2 v roce 2030 nejen výrazně za rámec požadavků minulé, ale i současné Evropské komise.

vání jejich politických cílů. To by nemělo zapadnout, přestože nejpozději od Lisabonské smlouvy existují tendence logiku hry v EU otočit a dosáhnout situace, kdy členské státy budou skákat, jak EU píská.

Zadruhé členské státy v Radě nejsou na rozdíl od majority Evropského parlamentu – a navzdory většinovému hlasování – „hlasovací mašinou" podporující a/nebo posilující ambice jakéhokoli návrhu Komise. Právě naopak. V Radě jsou si víc než v kterékoli jiné instituci EU vědomi, že rozhodování v Bruselu, Lucemburku a Štrasburku má konkrétní a velmi hmatatelné důsledky. Proto členské státy musejí pečlivěji zvažovat, s čím budou (ne)souhlasit. Zvláště když, jak bylo zmíněno, neexistují relevantní hodnocení dopadu opatření, která Green Deal obsahuje.

Zatřetí akcent členských států na politiku životního prostředí se v čase obecně zvyšuje, ale rozhodně není týž napříč celou EU. Liší se už jen proto, že daná politika je mimořádně rozsáhlá a průřezová (ostatně dokládá to i Green Deal), sahající od ochrany vod, půdy a ovzduší až po boj s klimatickou změnou – nebo alespoň s jejími důsledky. Obdobně se liší i způsoby, jak a na jaké úrovni politiku životního prostředí reálně provádět, aby vedla k vytčenému cíli a neopomínala ani nákladovou efektivitu, ani společenskou přijatelnost. Zjednodušeně řečeno, je podstatný rozdíl mezi politikou životního prostředí ve Švédsku a v Polsku. V EU tak oblíbené univerzální řešení neexistuje.

Začtvrté i kdyby se členské státy nakrásně shodly na všech klíčových návrzích Green Dealu, a přiznaly tedy politice životního prostředí v pojetí EU výsadní postavení, neznamená to, že by se vyvázaly z řešení jiných politických problémů, byť jen na národní a nižší (regionální, lokální) úrovni. Ať už bude mainstreaming Green Dealu jakkoli úspěšný, hluboké deficity veřejných financí nebo palčivé důsledky demografických změn, s nimiž se podstatná část členských států potýká, samy od sebe nezmizí. Stejně jako nezmizí ze dne na den pandemie COVID-19. Bude-li přehnaná politická reakce na ni dlouhodobě paralyzovat dosavadní normální fungování společnosti a ekonomiky, bude to výrazně ovlivňovat schopnost a ochotu členských států řešit Green Deal.[34]

Zapáté velkou neznámou je přijetí Green Dealu veřejností. Ta je sice podle šetření Eurobarometru politice životního prostředí dlouhodobě nakloněna, nikdy ale nebyla konfrontována s tak radikálněkonstruktivistickým programem s potenciálně tak konkrétními důsledky, jakým Green Deal hodlá být. Realizace Green Dealu může vést k četným nezamýšleným důsledkům a v relativně krátkém časovém horizontu způsobit tenze především v těch členských státech, které patří mezi ekonomicky podprůměrné a/nebo jejichž hospodářství z různých důvodů neumožňuje rychlou konverzi na klimaticky neutrální variantu. Důsledky neponesou imaginární občané EU, ale konkrétní občané členských států, především ti nízkopříjmoví, ať už nepřímo kvůli očekávatelným změnám v ekonomice, nebo přímo kvůli zákonitému (byť dočasnému) zdražení jídla, bydlení či cestování. Existují i hlasy, jež hovoří o možných sociálních nepokojích, ke kterým může v důsledku realizace Green Dealu dojít, jakkoli se to může zdát přehnané. Co však rozhodně přehnané není, jsou očekávatelné odstředivé tendence veřejnosti ve vztahu k EU a problematizace fungování politiky v jednotlivých členských státech.

Shrnuto: naivita (zastánců) Green Dealu ve vztahu k členským státům má mnoho podob a zásadním způsobem ovlivní, nakolik bude tato „megastrategie" úspěšná dovnitř EU, popř. s jakými vedlejšími efekty. O celkovém úspěchu Green Dealu ve smyslu dosažení cíle snížit rychlost oteplování planety ale rozhodne něco jiného: jak se EU vypořádá se svou naivitou ve vztahu ke zbytku světa.

5.3. Naivita ve vztahu k mezinárodnímu prostředí

Naivita zastánců Green Dealu ve vztahu k mezinárodnímu prostředí je oproti naivitě ve vztahu k institucím EU a členským státům kvalitativně výrazně odlišná. Zatímco pro instituce i členské státy existuje v EU rozsáhlý soubor pravidel, která jsou pod pohrůžkou sankcí relativně snadno vynutitelná, navenek, v anarchickém mezinárodním prostředí, EU stejně jako ostatní aktéři ničím takovým nedisponuje.[35] To nejenže efektivně degraduje její už tak omezený mezinárodněpolitický akční rádius, ale zároveň znesnadňuje

34 A nic na tom nezmění ani fakt, že podstatná část z bezprecedentních 750 mld. eur tzv. fondu obnovy (Next Generation EU) má de facto působit jako „urychlovač" Green Dealu. Spolu s prostředky nového víceletého finančního rámce by měly v letech 2021–2027 podporovat vedle digitální také tzv. zelenou transformaci (viz také Problém č. 6).

35 Navzdory tvrzení obsaženému v Green Dealu, že EU „může využít svých silných stránek jakožto globální lídr v oblasti klimatických a environmentálních opatření, sociální ochrany a práv zaměstnanců" (s. 2).

Box 17: Kjótský protokol

Kjótský protokol UNFCCC[36] je prvním celosvětovým dokumentem, který určuje, o kolik procent mají vyspělé země snížit emise skleníkových plynů. Kjótský protokol byl přijat v roce 1997 a vstoupil v platnost v roce 2005,[37] přičemž první monitorovací období bylo stanoveno od roku 2008 do roku 2012. V tomto období měly státy uvedené v Příloze I[38] snížit emise o 5,2 % ve srovnání s rokem 1990. EU se v době přijetí Kjótského protokolu zavázala k blokovému snížení emisí o 8 %. V prvním období se smluvním stranám nepodařilo cíle dosáhnout i z toho důvodu, že USA Protokol neratifikovaly a jejich podíl na celkovém objemu emisí zemí uvedených v Příloze I činil 36 %. Ke konci roku 2004 ratifikovalo Kjótský protokol 132 zemí, z toho 37 zemí uvedených v Příloze I.[39]

V prosinci 2012[40] bylo schváleno pokračování Kjótského protokolu do roku 2020 a byl stanoven nový cíl snížit celosvětové emise skleníkových plynů nejméně o 18 % v porovnání s rokem 1990. K druhému období Protokolu (2013–2020) se už nepřipojily ani všechny původní státy, a sice Japonsko, Rusko a Nový Zéland. Kanada od Protokolu v roce 2012 odstoupila. Z významných znečišťovatelů tak u Protokolu setrvala pouze EU, která se zavázala snížit do roku 2020 emise skleníkových plynů o 20 % v porovnání s rokem 1990. Vzhledem k tomu, že Protokol nebyl závazný pro rozvojové země a rozvíjející se ekonomiky (včetně Číny, Indie, Brazílie), závazky pro druhé období Protokolu pokrývaly pouze 15 % celosvětových emisí skleníkových plynů.

Zdroj: MŽP, EUR-Lex

Box 18: Od Kjótského protokolu po Pařížskou dohodu

Od přijetí Kjótského protokolu až do COP15,[41] konané v roce 2009 v Kodani, mezinárodní společenství ve snižování emisí nepokročilo. Kodaňská konference měla být v tomto ohledu přelomová: měla připravit nový závazný dokument platný po roce 2012, kdy měla vypršet platnost Kjótského protokolu. Očekávalo se, že bude zaveden emisní limit i pro rozvojové země, a ty zároveň očekávaly finanční pomoc od vyspělých států. Už před konferencí byly zřejmé rozdílné postoje jednotlivých zemí, které se ještě prohloubily v průběhu vyjednávání. COP15 skončila fiaskem, podařilo se dojednat pouze „Copenhagen Accord", který podpořila EU,[42] USA, Čína, Indie, Jihoafrická republika a Brazílie. Většina zemí[43] se závěrečným aktem nesouhlasila, a proto byl pouze formálně vzat na vědomí jako nezávazná deklarace vyjadřující snahu bojovat se změnou klimatu a snížit emise skleníkových plynů.

Po neúspěšné konferenci v Kodani byla zlomovým okamžikem COP18 v Dauhá, kde došlo k prodloužení Kjótského protokolu a k přijetí harmonogramu dalších jednání, jež měla vyústit v přijetí závazné klimatické dohody v roce 2015. V roce 2013 a 2014 se klimatické konference konaly ve Varšavě a Limě, kde započaly přípravy na dohodě, která se projednávala v Paříži.

Zdroj: MVČR, MŽP, OSN Praha, Evropská rada

naplnění politického cíle Green Dealu: snížit rychlost oteplování planety. Zvláště když vezmeme v potaz, jak se mezinárodní prostředí potýkalo s otázkou klimatických změn v posledních pětadvaceti letech (viz boxy 17–19).

Cesta od Kjótského protokolu k Pařížské dohodě byla trnitá. To, že ji budou charakterizovat spory mezi vyspělými státy a rozvíjejícími se ekonomikami, se dalo čekat. Štěpících linií ale bylo v průběhu negociací mnohem víc a fakt, že USA od Pařížské dohody nakonec odstoupily a Rusko ji ani neratifikovalo, zasadily zastáncům „klimaagendy" citelnou ránu. Pro EU o to závažnější, že se na mezinárodním poli rozhodla jít naivně příkladem a stát se avantgardou celosvětového boje proti změně klimatu tím, že na sebe byla (už v případě Kjótského protokolu) ochotna vzít přísnější závazky než ostatní aktéři, aniž to vedlo k úspěchu.

V praxi to znamená, že EU sama sebe (resp. členské státy, byznys a občany) svazuje přísnými pravidly, útočícími nejen na zdravý rozum, ale často i na fyzikální zákony, aniž to má jakýkoli relevantní potenciál naplnění politického cíle Green Dealu – snížit rychlost oteplování planety. EU totiž kromě slabé diplomacie

36 Rámcová úmluva OSN o klimatických změnách.

37 Pro splnění platnosti Kjótského protokolu musely být splněny dvě podmínky: (1) bude ratifikován alespoň 55 státy, (2) ratifikuje ho tolik průmyslově vyspělých států Přílohy I, jejichž podíl emisí činil v roce 1990 55 %.

38 Austrálie, Belgie, Bulharsko, Česká republika, Dánsko, Estonsko, Evropské společenství, Finsko, Francie, Chorvatsko, Irsko, Island, Itálie, Japonsko, Kanada, Lichtenštejnsko, Litva, Lotyšsko, Lucembursko, Maďarsko, Monako, Německo, Nizozemsko, Norsko, Nový Zéland, Polsko, Portugalsko, Rakousko, Rumunsko, Ruská federace, Řecko, Slovensko, Slovinsko, Spojené království Velké Británie a Severního Irska, USA, Španělsko, Švédsko, Švýcarsko, Ukrajina.

39 Neratifikovaly USA, Monako a Chorvatsko.

40 V roce 2012 se konala 18. konference smluvních stran UNFCCC v Dauhá, COP18.

41 15. konference smluvních stran UNFCCC.

42 EU od COP15 v Kodani očekávala přijetí závazných cílů do roku 2020, ideálně v podobě snížení emisí skleníkových plynů o 20 % oproti roku 1990, jak již měla definováno v tzv. klimaticko-energetickém balíku z roku 2008. V případě, že by ostatní vyspělé státy s tímto závazkem souhlasily, byla EU připravena svůj závazek do roku 2020 navýšit o 10 procentních bodů.

43 Konference se zúčastnilo 193 zemí.

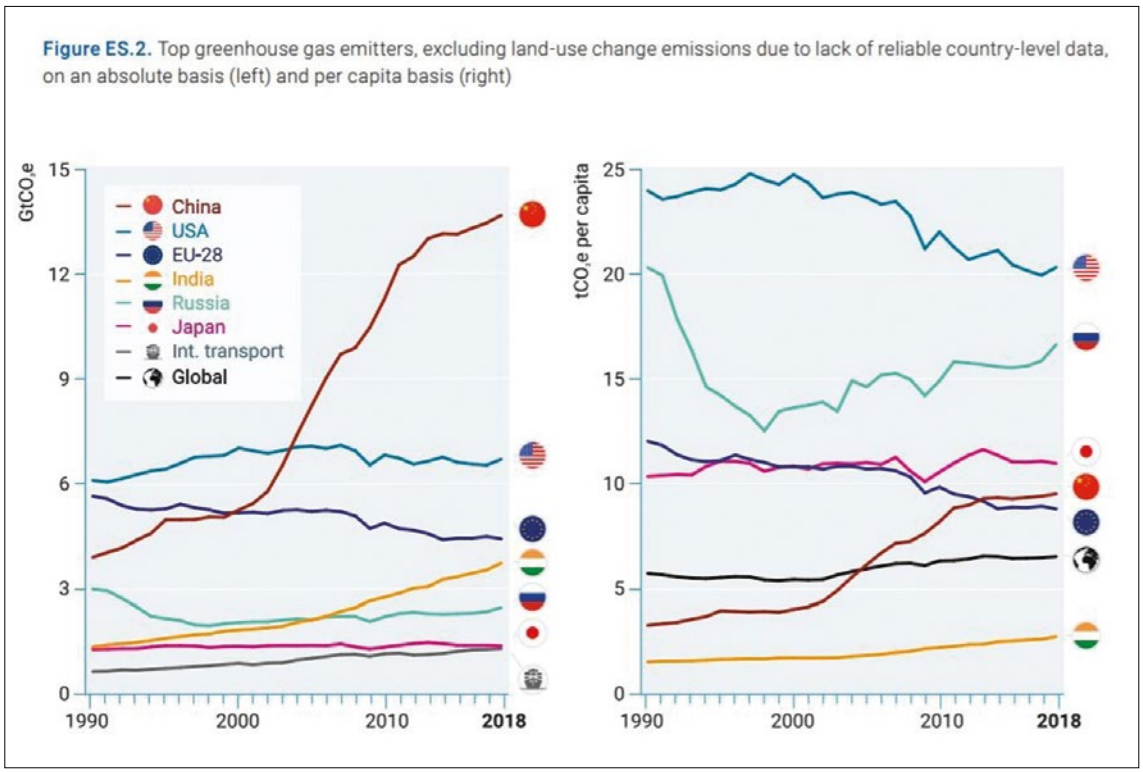
Box 19: Pařížská dohoda

Na pařížské klimatické konferenci v roce 2015 opravdu 195 států přijalo právně závaznou dohodu vedoucí ke snižování dopadů klimatických změn po roce 2020. Pařížská dohoda sice nahradí Kjótský protokol, ale na rozdíl od něj neobsahuje konkrétní cíle snížení emisí pro jednotlivé země; hovoří pouze o nárůstu teploty o maximálně 2 °C do roku 2100 proti industriální éře.

Pařížská dohoda vstoupila v platnost v roce 2016 poté, co byla ratifikována 55 státy, které nesou odpovědnost za 55 % celosvětového objemu emisí skleníkových plynů. Dohodu do roku 2019 ratifikovalo 186 zemí[44] včetně Číny, Indie, USA[45] a všech členských států EU.[46] USA ovšem od dohody v roce 2017 odstoupily a Rusko ji neratifikovalo vůbec.

Zdroj: MŽP, United Nations

Graf 7: Největší emitenti skleníkových plynů v letech 1990–2018 (absolutně a v přepočtu na hlavu)



Zdroj: United Nations Environment Programme

a případného protekcionismu (který nezůstává bez odezvy) nemá žádné nástroje, jak ostatní aktéry přinutit, aby se ve vztahu ke „klimaagendě" chovali podobně (přísně) jako ona.

Popsaný idealismus vlastně přiznává i Green Deal hned na s. 5: „V situaci, kdy mnoho mezinárodních partnerů nevykazuje stejnou míru ambicí jako EU, existuje riziko, že bude docházet k úniku uhlíku – buď tím, že dojde k přesunu výroby z EU do jiných zemí s nižší mírou ambicí ve snižování emisí, nebo protože budou produkty z EU nahrazeny uhlíkově náročnějšími dovezenými produkty. Jestliže se toto riziko naplní, nedojde k žádnému snížení globálních emisí a úsilí EU a jejího průmyslu o splnění globálních cílů v oblasti klimatu stanovených Pařížskou dohodou tak bude zmařeno." Na s. 20 se píše, že EU „bude rozvíjet silnější ‚diplomacii v rámci Zelené dohody' zaměřenou na přesvědčování a podporu druhých k tomu, aby na sebe vzali svůj podíl při podpoře udržitelnějšího rozvoje", přičemž na následující straně je uvedeno, že „podíl EU na celosvětových emisích klesá". Tedy že za nos by se měli chytit jiní – a EU je o tom bude *přesvědčovat*, byť by se sama měla připravit o konkurenceschopnost.

Výmluvným příkladem je 3. kapitola Green Dealu (EU jako globální lídr, s. 20–23): představuje skvělou ukázku toho, jak je dokument koncipován. I v ní je předkládán impozantní výčet aktivit, jejž hodlá EU rea-

44 186 zemí reprezentuje 89,4 % globálních emisí.

45 Tito tři největší znečišťovatelé reprezentují cca 42 % všech emisí.

46 EU se přihlásila k závazku snížit emise skleníkových plynů do roku 2030 ve srovnání s rokem 1990 o nejméně 40 %.

lizovat, ale který zároveň vůbec není opatřen odpovědí na otázku Jak?, resp. Jak a prostřednictvím jakých nástrojů, aby to mělo požadovaný efekt? To je na materiál, který má ambici ovlivnit život v celé EU na třicet let dopředu, tristní výsledek. A jen to podtrhuje „trojí naivitu“ Green Dealu, na kterou jsme se pokusili v této kapitole upozornit.

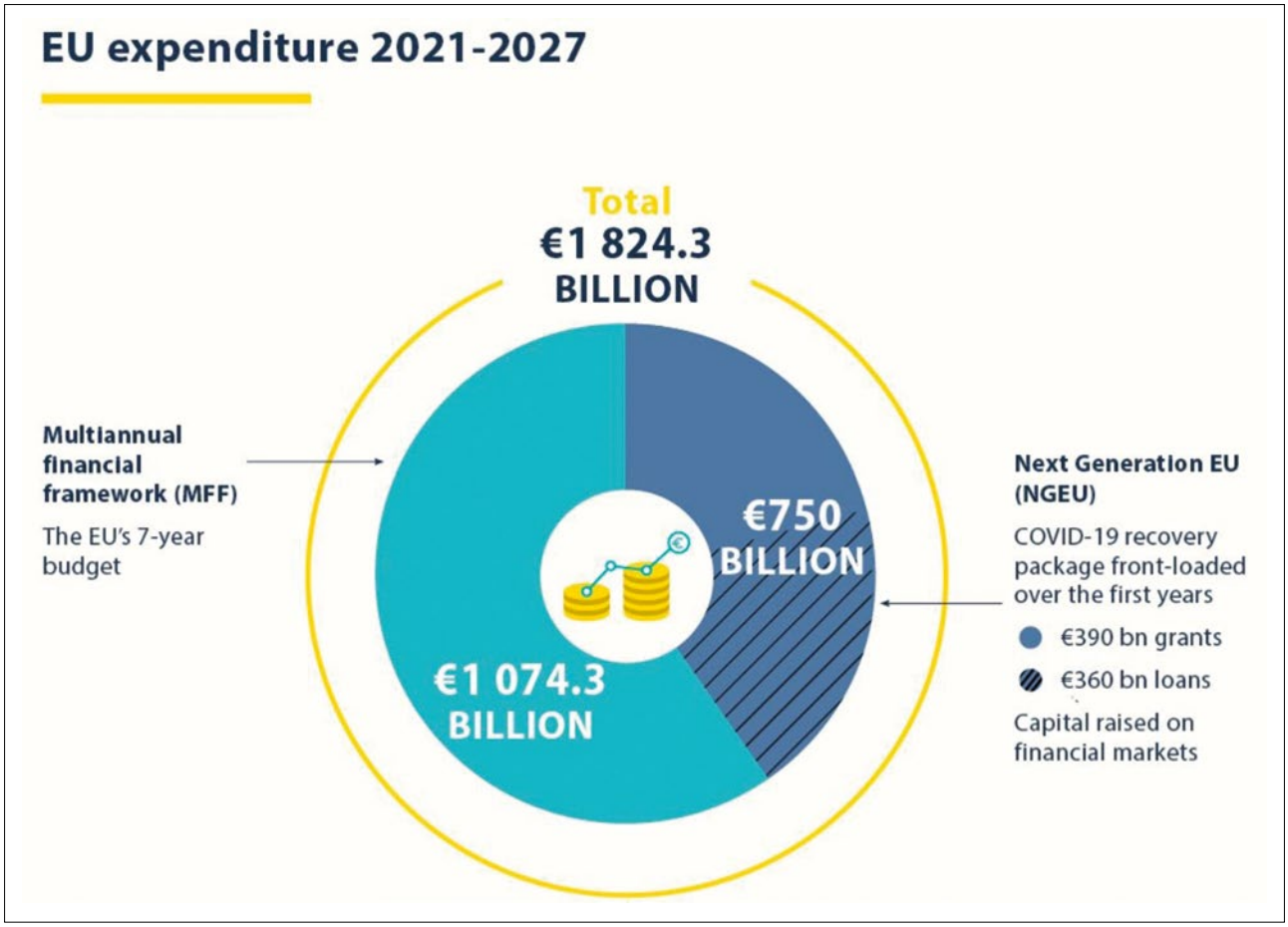
6

PROBLÉM Č. 6: GREEN DEAL JE NEUFINANCOVATELNÝ

Říká se, že peníze jsou až na prvním místě. My jsme se ale v tomto textu dosud podrobnějšímu rozboru finančních aspektů Green Dealu vyhýbali. Záměrně. Soustředili jsme se primárně na vlastní obsah Green Dealu. Nejen proto, abychom debatu hned na začátku nemístně neredukovali, ale hlavně proto, že instituce EU v důsledku pandemie COVID-19 financování unijních aktivit v následujícím období, přinejmenším v letech 2021–2027, dost podstatně „překopaly" a dlouho nebylo jasné, jak přesně se to dotkne Green Dealu. Nyní (v září 2020) můžeme říct, že podstatně.

Peníze na realizaci opatření, která Green Deal předpokládá, nepůjdou v letech 2021–2027 jen z tzv. finanční perspektivy (tedy tradičního víceletého rozpočtu), ale i z tzv. fondu obnovy. Víceletý finanční rámec pro roky

Schéma 1: Předpokládané výdaje EU v letech 2021–2027



Zdroj: Evropská rada

2021–2027 má mít celkový objem 1 074,3 mld. eur a nástroj Next Generation EU (NGEU) 750 mld. eur, celkem tedy takřka bezprecedentní 2 biliony eur. Problémů přináší toto nové aranžmá hned několik.

Zaprvé NGEU vnáší do EU znovu debatu o společných unijních dluhopisech (tzv. eurobondech, v souvislosti s pandemií COVID-19 nazývaných i jako koronabondy). EU oněch 750 mld. eur nemá, a tak počítá s tím, že si je půjčí na finančních trzích. Vzhledem k tomu, že jako celek má lepší rating než řada zadlužených členských států (typicky Itálie nebo Španělsko), měla by je získat za výhodnějších podmínek. Jakkoli je právní konstrukce NGEU sofistikovaná, aby o eurobondy de iure nešlo, de facto na členské státy, jejichž veřejné finance jsou v relativně dobrém stavu, klade nepřiměřené nároky. Ručení rozpočtem EU je fakticky ručením členskými státy, protože rozpočet EU je majoritně tvořen právě jejich příspěvky. To posiluje ještě fakt, že EU nebude prostředky z NGEU jen „přepůjčovat", ale podstatnou část z nich (390 ze 750 mld. eur) členským státům poskytne formou grantů (nevratných dotací).

Zadruhé NGEU nemá primárně pomáhat s důsledky pandemie COVID-19, jak bylo původně očekáváno, ale s *rychlým* řešením *dlouhodobých* problémů předlužených členských států. Právě v jejich prospěch byla nastavena pravidla redistribuce NGEU – a ještě podle unijních receptů. Nejenže má být NGEU profinancován už do roku 2024, tedy o tři roky dříve než celý víceletý finanční rámec, ale jeho prostředky by měly jít zejm. na zelené nebo digitální aktivity.[47] Přitom jejich parametry nejsou dosud známy. Cílem je ukázat, že pandemie COVID-19 je ve svém důsledku příležitost, které se musí EU chopit, aby své hospodářství (radikálně a za každou cenu) transformovala z ekonomiky dvacátého století na ekonomiku století jednadvacátého, jak již mnohokrát prohlásil výkonný místopředseda Komise pro Green Deal Frans Timmermans. Postcovidová obnova by podle Komise měla vést k ekonomice, která bude „spravedlivější, odolnější a udržitelnější" (Rozpočet EU, který je motorem evropského plánu na podporu oživení, s. 1).

Zatřetí propojení pandemie COVID-19 s problematikou Green Dealu nevyhnutelně vedlo k nastolení otázky, kde kromě finančních trhů získat prostředky na financování všech aktivit EU v letech 2021 až 2024/2027. Odpovědí na ni jsou nové vlastní zdroje rozpočtu EU,[48] Pandořina skříňka, kterou se členské státy dosud bály otevřít.

Přestože by ve výsledku tyto zdroje neměly generovat nijak zásadní množství prostředků (12 % příjmů EU), symbolicky jde o krok špatným směrem. Pokud na dosavadním financovaní EU bylo něco oceněníhodného, byla to skutečnost, že rozpočty EU byly vyrovnané a disponovaly penězi z osvědčených, všemi členskými státy dlouhodobě uznávaných zdrojů.

Začtvrté už když Komise v roce 2018 předkládala první návrh víceletého finančního rámce pro roky 2021–2027, avizovala, že na opatření spjatá s otázkou klimatické změny hodlá alokovat 25 % všech výdajů,[49] což v absolutních číslech znamenalo 320 mld. eur. Green Deal na tento záměr navázal, navýšil výdajový cíl na 30 % (356 mld. eur),[50] ovšem zároveň přiznal, že rozpočet EU na realizaci všech jeho opatření nebude postačovat. Jediným absolutním číslem, které Green Deal v tomto ohledu obsahuje, je 260 mld. eur.

Na s. 16 Green Dealu je explicitně uvedeno následující: „Komise odhadla, že dosažení stávajících cílů v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030 si vyžádá 260 mld. eur dodatečných ročních investic, tj. přibližně 1,5 % HDP roku 2018." A daná věta je doplněna dvěma poznámkami pod čarou. První z nich odkazuje na zdroj, z něhož odhady Komise vycházejí (sdělení Společně při dosahování cílů energetické unie a opatření v oblasti klimatu – vytvoření základů pro úspěšný přechod na čistou energii z roku 2019), a druhá pak konstatuje, že „tyto odhady jsou konzervativní, neboť se nezohledňují například investiční potřeby pro přizpůsobení se změně klimatu nebo pro jiné environmentální problémy, jako je např. biologická rozmanitost. Kromě toho nezahrnují veřejné investice potřebné k řešení společenských nákladů transformace a nákladů spojených s nečinností."

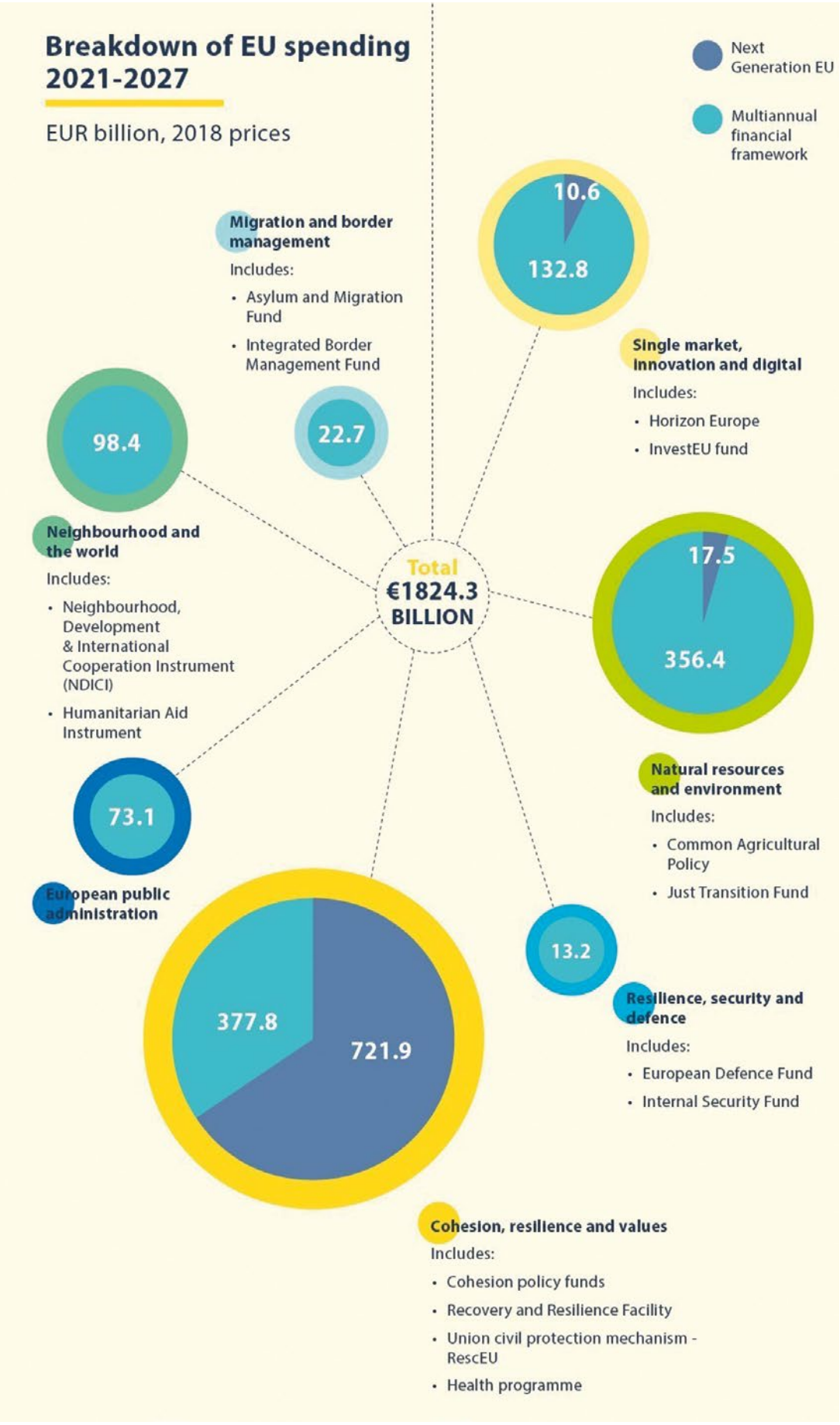
47 „Investice do rozsáhlé vlny renovací, energie z obnovitelných zdrojů a čistých řešení na bázi vodíku, čisté dopravy, udržitelných potravin a inteligentního oběhového hospodářství mají obrovský potenciál nastartovat růst evropského hospodářství. Podpora by měla být v souladu s cíli Unie v oblasti klimatu a životního prostředí." (Rozpočet EU, který je motorem evropského plánu na podporu oživení, s. 3)

48 „Komise je odhodlána naplnit Zelenou dohodu pro Evropu. Zelené vlastní zdroje by v této souvislosti mohly přispět k úsilí o oživení a zároveň podpořit zelenou transformaci evropského hospodářství a společnosti." (Tamtéž, s. 15)

49 K dosažení tohoto cíle mělo podle Evropského účetního dvora nejvíce přispívat zemědělství (46 %), regionální politika (26 %) a výzkum (10 %). V případě zemědělství ovšem Evropský účetní dvůr upozornil, že výdaje související se změnou klimatu mohou být nadhodnocené, zejména z toho důvodu, že výdaje na tzv. přímé platby mají na klima pozitivní i negativní vliv a Komise zohledňuje pouze onu pozitivní stránku. A analogicky to platí i v regionální politice a ve výzkumu.

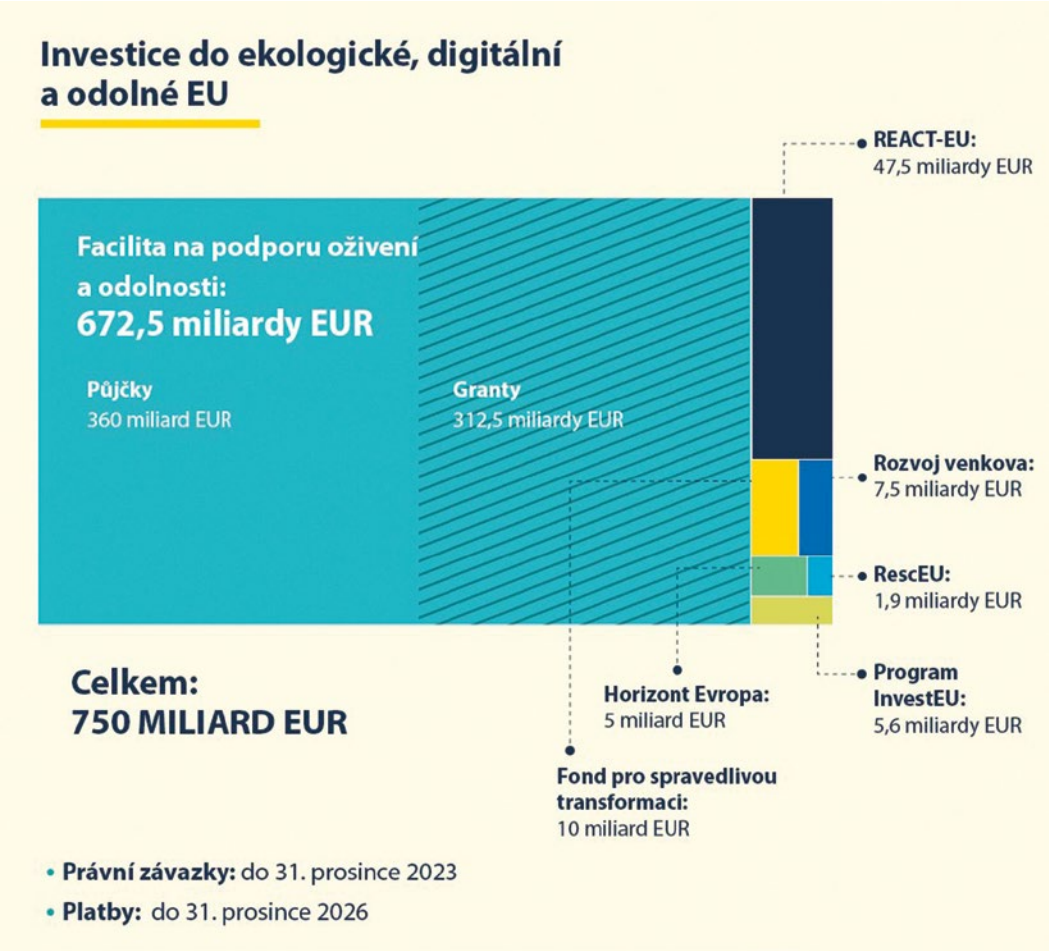
50 Rozhodla o tom Evropská rada v červenci 2020.

Schéma 2: Předpokládané výdaje EU v letech 2021–2027 podle oblastí a zdrojů



Zdroj: Evropská rada

Schéma 3: Struktura NGEU po zasedání Evropské rady v červenci 2020



Zdroj: Evropská rada

Box 20: Nové vlastní zdroje EU

- Národní příspěvek založený na množství nerecyklovaného odpadu z plastových obalů.[51]
- Systém obchodování s emisemi (EU ETS), včetně jeho možného rozšíření na odvětví námořní a letecké dopravy.
- Mechanismus uhlíkového vyrovnání na hranicích (carbon border adjustment mechanism).
- Digitální daň uplatněná na společnosti s obratem nad 750 mil. eur.
- Z operací podniků; tento zdroj by v závislosti na své podobě mohl přinést přibližně 10 mld. eur ročně.

Zdroj: Evropská rada

Z uvedeného vyplývá, že Komise – a potažmo ani členské státy a jejich občané – nemají absolutně žádnou představu, kolik bude realizace Green Dealu stát. Komise

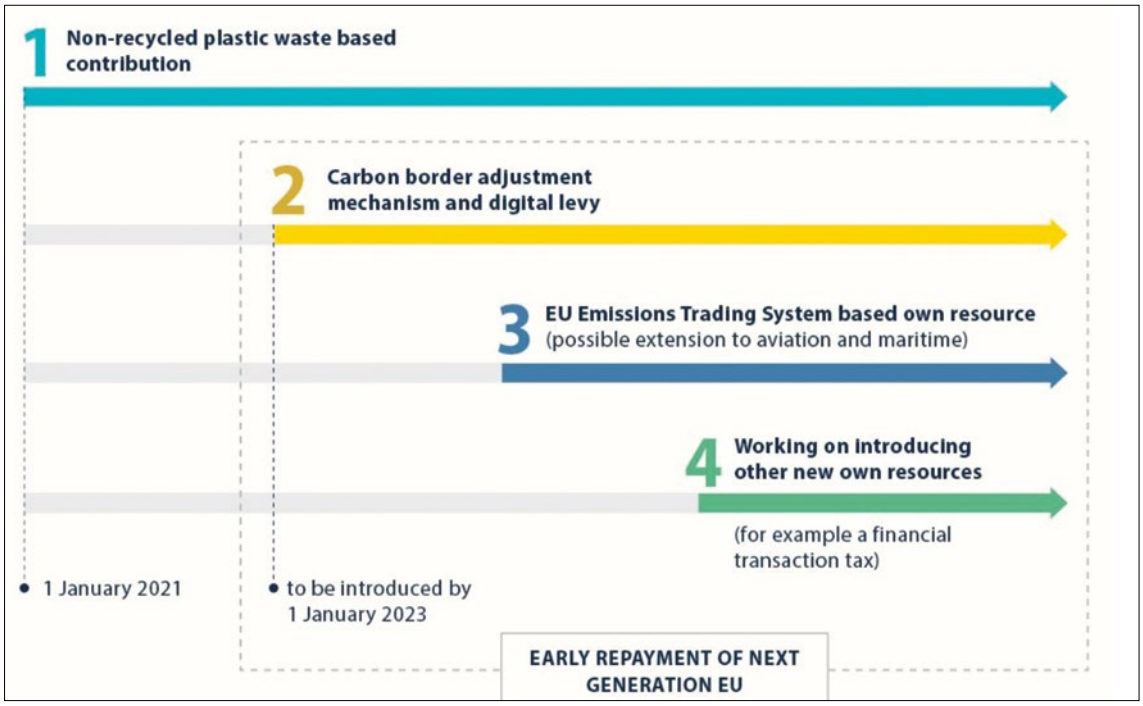
- staví jen na *odhadech dodatečných* ročních investic do roku 2030, tedy během prvních deseti let z celkových třiceti, na které se má Green Deal vztahovat;
- zakládá je na datech z dokumentu z roku 2019, tedy před pandemií COVID-19;
- ještě konstatuje, že jde o konzervativní odhady (resp. vyjmenovává, co všechno tyto odhady nezohledňují).

Zapáté kvůli nedostatku finančních prostředků Green Deal předpokládá, že bude třeba „mobilizovat" i další, veřejné i soukromé zdroje.[52] Problém s tímto záměrem je dvojí: opět není jasné, jak přesně toho chce EU

51 „Jedná se o podíl příjmů plynoucích z příspěvku členských států vypočítaného na základě váhy nerecyklovaných plastových obalových odpadů s uplatňovanou sazbou odvodu 0,80 eur za kilogram, přičemž se uplatní mechanismus, který zabrání nadměrně regresivnímu dopadu na příspěvky členských států." (Závěry Evropské rady 17.–21. července, s. 64)

52 „Klíčem k financování ekologické transformace bude soukromý sektor" (Green Deal, s. 17).

Schéma 4: Čtyřfázový přístup zavedení nových vlastních zdrojů EU



Zdroj: Evropská rada

efektivně a v očekávaném velkém objemu dosáhnout, a hlavně se tím otevřeně přiznává ke klasickému triku s definováním pravidel na úrovni EU, totiž že nemalou a obtížně vyčíslitelnou část (ne)přímých nákladů na přizpůsobení se jim v konečném důsledku nenese EU sama, ale členské státy, jejich občané anebo emisně náročný byznys.

Tolik nejdůležitější poznámky k finanční stránce Green Dealu. Výhrad k ní bychom samozřejmě mohli snést více a popsat je podrobněji, domníváme se však, že pro účely této studie je jich dostatek na to, abychom v září 2020 mohli konstatovat, že financování Green Dealu stojí na vodě, protože nikdo dosud kvalifikovaně nespočítal, jaké budou alespoň jeho hrubé náklady. A jasné to nebude přinejmenším do chvíle, než budou k dispozici hodnocení dopadu jednotlivých opatření Green Dealu.

7

ZÁVĚR

Analyzovat Green Deal lze z různých úhlů pohledu. Právě o to jsme se pokusili, přičemž již v úvodu jsme avizovali, že nám nejde o sepsání vyčerpávajícího textu, ale spíše o to, abychom se v závěru mohli zaměřit na formulování doporučení k unijním „megastrategiím" obecně, s cílem nalézt optimální cestu mezi jejich neproduktivní kritikou a možností využít jejich záměrů k synergickým změnám na úrovni jednotlivých členských států.

Uznáváme, že jsme si situaci poněkud zkomplikovali tím, že jsme jednotlivé kapitoly našeho textu nazvali „problémy". Na druhou stranu Green Deal je skutečně v řadě svých aspektů mimořádně problematický. Je úsměvné, když na jedné straně formuluje své ekologické motto („neškodit"), a přitom sám nedává byť jen elementární záruku, že sám nebude namísto řešení problému jeho součástí.

Green Deal by bylo možné dlouze popotahovat za kdeco, počínaje jeho vnitřní rozporností přes nevědeckost a naivitu až po jeho neufinancovatelnost. A konstatovat, že je nerealistický a dobrý leda tak pro dobré počasí. Jenže potíž je v tom, že Green Deal je výsostně *reálný* a majorita v institucích EU počítá v nějaké podobě s jeho uskutečněním. Jinak řečeno, jít hlavou proti zdi a odmítnout Green Deal jako takový se rovná automatickému vyloučení z debaty o podstatném prvku budoucnosti EU, a tedy i z debaty o jeho případných změnách, jakkoli se v tuto chvíli zdá, že Green Deal dělá ekologii spíše medvědí službu (pozitivní prvky typu biodiverzita nebo oběhové hospodářství jsou skryty pod nánosem balastu).

Proto je třeba ke Green Dealu a unijním „megastrategiím" obecně přistupovat úplně jinak. Prvním krokem je definovat, které jeho prvky korespondují s reálnými potřebami na úrovni členských států a jejichž realizace je současně s to přinést podstatnou změnu, ideálně v relativně krátkém časovém horizontu (viz např. tabulka 9).

Je jasné, že různé členské státy budou své potřeby definovat různě, což může do realizace Green Dealu vnést aspekt diverzity a ve vztahu ke zbytku světa vydat slabší signál, že to EU s bojem proti klimatické

Tabulka 9: Přehled pozitivních a negativních prvků Green Dealu

Pozitivní	Negativní
podpora zalesňování a ochrana biologické rozmanitosti	prosazování elektromobility na úkor jiných alternativ
zemědělská strategie podporující krátké dodavatelské řetězce	prosazování pouze obnovitelných zdrojů energie
renovace veřejných i soukromých budov	zavedení systému udržitelných investic
multimodální doprava	zvyšování právní nejistoty ve všech oblastech vnitřního trhu
podpora vědy a výzkumu	zavedení nových vlastních zdrojů EU
oběhové hospodářství	prosazování zelené politiky na úkor podpory demokratizace (v mezinárodní politice)

Zdroj: autoři

změně myslí vážně. Na druhou stranu ale s sebou tento přístup nese jedno velké pozitivum: členské státy přijímají fakt, že ke klimatické změně dochází a že je třeba na tento jev nějak reagovat, byť by tomu tak mělo být výhradně v EU, tedy i za situace, že se k ní zbytek světa nepřipojí. Zároveň tento přístup umožňuje snazší přijetí Green Dealu veřejností (tím, že priority budou vycházet z členských států, nikoliv z Bruselu), protože tato „megastrategie" má více než kterákoli jiná před ní potenciál zasáhnout svými výsledky běžný, každodenní život. A akceptací zdola dojde i k obroušení hran sociálního inženýrství, jehož je Green Deal typickým výrazem.

Po definování priorit členských států vycházejících z Green Dealu je nezbytné v institucích EU zaujmout proaktivní přístup spočívající v jejich postupném naplňování. Jde především o úkol na úrovni Rady a všech jejích přípravných orgánů, protože očekávat (nejen) v otázce Green Dealu strukturovanější, neglajchšaltující přístup od Komise a Evropského parlamentu (s výjimkou like-minded reprezentantů z některých členských států) je nereálné.

Kritici mohou namítnout, že součástí rozhodování na úrovni EU není jen Rada, tedy že je třeba počítat i s pozicemi Komise a Evropského parlamentu, což je samozřejmě pravda. Faktem ale také je, že k systémovému oslabení jejich pozice může dojít jedině za předpokladu, že ze strany členských států v Radě bude definován jasný postoj, jenž bude následně artikulován a prosazován při vyjednáváních v tzv. trialozích. Při nich by měl být kladen důraz na aspekt právní jistoty – respektování principů politického cyklu a dobrého vládnutí.

Jistě, ne vždy to musí vyjít. Ne vždy se jednotlivé členské státy shodnou, ne vždy v trialozích uspějí. Pořád ale existuje větší naděje, že v EU dojde k přijetí takových pravidel, která nebudou požadovat one-size-fits-all řešení, než kdyby se o to členské státy vůbec nepokusily. Další výhodou je, že tato pravidla budou mít i větší demokratickou legitimitu než v případě, že Rada nebude dostatečně akceschopná.

Ve věci Green Dealu, který už byl předložen a má poměrně jasný „jízdní řád", vyvstává samozřejmě otázka, nakolik je popsaná strategie uskutečnitelná. Do budoucna by ji ale členské státy neměly zavrhovat. Právě naopak. Přejí-li si, aby projekt evropské integrace pokračoval, za situace, kdy už nejsou jeho „pány" (v Radě se rozhoduje až na výjimky většinově), jim nic jiného nezbývá.

8

ZDROJE

Christiansen, A. T., Andersen, M. M., Kappel, K. (2019): Are current EU policies on GMOs justified?. Transgenic Research. 2019, roč. 28, s. 267–286. (https://link.springer.com/article/10.1007/s11248-019-00120-x#citeas).

Copeland, P. (ed., 2012): *The EU–s Lisbon Strategy. Evaluating Success, Understanding Failure*. Londýn: Palgrave Macmillan.

Echo24.cz (2019): Evropský parlament schválil novou Evropskou komisi von der Leyenové (https://echo24.cz/a/SXycE/evropsky-parlament-schvalil-novou-evropskou-komisi-von-der-leyenove).

EDO – European Drought Observatory (https://edo.jrc.ec.europa.eu/edov2/php/index.php?id=1000).

EDO – European Drought Observatory: Make your own Map (https://edo.jrc.ec.europa.eu/edov2/php/index.php?id=1181).

EDO – European Drought Observatory: Soil Moisture Anomaly. Factsheet (https://edo.jrc.ec.europa.eu/documents/factsheets/factsheet_soilmoisture.pdf).

Electric Vehicle Database (https://ev-database.org/).

EUR-Lex – Přístup k právu Evropské unie (https://eur-lex.europa.eu/homepage.html).

Eurobarometr (2017): Eurobarometer surveys on public attitudes to the environment (https://ec.europa.eu/environment/eurobarometers_en.htm).

EuropaBio (2017): Zelený průvodce GM plodinami a legislativou EU (https://www.biotrin.cz/store/upload/files/CZ_Guide_GM_Crops_EB_2017_final.pdf).

EuropaBio: GMO risk assessment timelines: is the EU losing the innovation game? (https://www.europabio.org/sites/default/files/INFOGRAPHIC_ASSESSMENT_TIMELINES_v4-Final.pdf).

Europe in figures – Eurostat yearbook 2012: Economy and finance (https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistical-books/-/CH_01_2012_XLS).

European Commission (2001): European Governance. A White Paper (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0428:FIN:EN:PDF).

Eurostat – Your key to European statistics (https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/home).

Evropská komise (2010): A decade of EU-funded GMO research (2001–2010) (https://op.europa.eu/cs/publication-detail/-/publication/d1be9ff9-f3fa-4f3c-86a5-beb0882e0e65).

Evropská komise: Frans Timmermans on the European Green Deal as a growth strategy at the Bruegel Annual Meetings (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1551).

Evropská komise: Road transport: Reducing CO_2 emissions from vehicles (https://ec.europa.eu/clima/policies/transport/vehicles_en).

Evropská komise: Zelená dohoda pro Evropu (https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_cs).

Evropská komise: Zelená dohoda pro Evropu. Tisková zpráva (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/ip_19_6691).

Evropská rada: Infografika – Návrh plánu EU na podporu oživení – klíčové prvky (https://www.consilium.europa.eu/cs/infographics/mff-recovery-negobox/).

Evropská rada: Mimořádné zasedání Evropské rady, 17.–21. července 2020 (https://www.consilium.europa.eu/cs/meetings/european-council/2020/07/17-21/).

Evropská rada: Plán na podporu oživení Evropy (https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/eu-recovery-plan/).

Evropská rada: Závěry mimořádného zasedání Evropské rady, 17.–21. července 2020 (https://www.consilium.europa.eu/media/45119/210720-euco-final-conclusions-cs.pdf).

Evropská rada: Závěry předsednictví v Bruselu 29. a 30. října 2009 (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/CS/ec/110893.pdf).

Evropský parlament: Evropský parlament zvolil Ursulu von der Leyenovou předsedkyní Evropské komise. Tisková zpráva (https://www.europarl.europa.eu/news/cs/hearings2019/predsedkyne-komise-2019/20190711I-PR56824/evropsky-parlament-zvolil-ursulu-von-der-leyenovou-predsedkyni-evropske-komise).

Evropský parlament: Post-Brexit Hemicycle of the European Parliament (https://www.europarl.europa.eu/resources/library/images/20200131PHT71531/20200131PHT71531_original.png).

Evropský parlament: Ursula von der Leyenová v EP: program kandidátky na šéfku EK a reakce poslanců (https://www.

europarl.europa.eu/news/cs/hearings2019/predsedky-ne-komise-2019/20190711IPR56823/ursula-von-der-ley-enova-v-ep-program-kandidatky-na-sefku-ek-a-reakce-poslancu).

Evropský semestr (https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_cs).

Evropský účetní dvůr: Přezkum č. 01/2020: Sledování výdajů v oblasti klimatu v rozpočtu EU (https://www.eca.europa.eu/cs/Pages/DocItem.aspx?did=54194).

Facing the challenge: The Lisbon strategy for growth and employment. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok (http://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/archive/fp6-evidence-base/evaluation_studies_and_reports/evaluation_studies_and_reports_2004/the_lisbon_strategy_for_growth_and_employment___report_from_the_high_level_group.pdf).

Fiala, P., Schubert, K. (2000): Moderní analýzy politiky. Uvedení do teorií a metod policy analysis. Brno: Barrister & Principal.

Fiala, P., Krutílek, O., Pitrová, M. (2019): Evropská unie. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.

Finanční rámec 2014–2020 (https://www.euroskop.cz/8905/sekce/financni-ramec-2014-2020/).

Hearing on „Lisbon Strategy: Budget implementation and results" – 7 April 2014 Committee on Budgetary Control (https://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201404/20140402ATT82188/20140402ATT82188EN.pdf).

Informační centrum Bezpečnost potravin (2018): Rostoucí plochy GM plodin ve světě (https://www.bezpecnostpotravin.cz/rostouci-plochy-gm-plodin-ve-svete.aspx).

Informační centrum Bezpečnost potravin (2019): Evropská unie je dovozcem GM plodin – přehled vydaných povolení (https://www.bezpecnostpotravin.cz/evropska-unie-je-dovozcem-gm-plodin-prehled-vydanych-povoleni.aspx).

Keményová, Z. (2019): Usnadněte povolování GMO v Evropě, žádají čeští vědci. (https://www.universitas.cz/tema/2356-usnadnete-povolovani-gmo-v-evrope-zadaji-cesti-vedci).

Krcek, J. (2013): Assessing the EU–s „Lisbon Strategy": Failures & Successes. Inquiries Journal. 2019, roč. 5, č. 9 (http://www.inquiriesjournal.com/articles/754/assessing-the-eus-lisbon-strategy-failures-successes).

Long-term EU budget 2021–2027 (https://www.consilium.europa.eu/en/policies/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2021-2027/).

McKitrick, R. (2011): What Is Wrong With The IPCC?: Proposals for a Radical Reform. The Global Warming Policy Foundation. (https://www.thegwpf.org/images/stories/gwpf-reports/mckitrick-ipcc_reforms.pdf).

Morkus, J., Macek, J., Emrich, M., Diviš, T. (2019): Některé důsledky hromadného rozšíření elektromobilů pro ČR. Stavebnictví. 2019, č. 11.

MVČR – Ministerstvo vnitra České republiky (2015): Kodaňská konference: Klimatické změny zůstávají středem pozornosti i nadále (http://www.mvcr.cz/clanek/kodanska-konference-klimaticke-zmeny-zustavaji-stredem-pozornosti-i-nadale.aspx).

MŽP – Ministerstvo životního prostředí (http://www.mzp.cz).

OSN Praha (2012): Klimatická konference v Dauhá skončila prodloužením Kjótského protokolu do roku 2020 (http://www2.osn.cz/zpravodajstvi/zpravy/zprava.php?id=1803).

OSN Praha (2013): Šéf OSN Pan Ki-mun vystoupil na klimatické konferenci ve Varšavě (http://www2.osn.cz/zpravodajstvi/zpravy/zprava.php?id=1881).

Presidency Conclusions: Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000 (https://www.consilium.europa.eu/media/21038/lisbon-european-council-presidency-conclusions.pdf).

Rozsudek Soudního dvora (2018): Věc C-528/16 Záměrné uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí (http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=204387&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=CS&cid=4716826).

Sdělení jarnímu zasedání Evropské rady: Společně k růstu a zaměstnanosti – Nový začátek Lisabonské strategie (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0024&from=EN).

Sdělení Komise: Evropa 2020 – Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění (https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=-COM:2010:2020:FIN:CS:PDF).

Sdělení Komise: Zelená dohoda pro Evropu (https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0010.02/DOC_1&format=PDF).

Sdělení Komise: Upravený pracovní program Komise na rok 2020 (https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f1ebd6bf-a0d3-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF).

Sdělení Komise: Rozpočet EU, který je motorem evropského plánu na podporu oživení (https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4524c01c-a0e6-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0014.02/DOC_1&format=PDF).

The World Bank (https://www.worldbank.org/).

United Nations (https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7=-d&chapter-27&clang=_en).

United Nations Environment Programme (2019): Emissions Gap Report 2019. UNEP (https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/30797/EGR2019.pdf?-sequence=1&isAllowed=y).

NOTES

newdirection.online @europeanreform @europeanreform NDeuropeanreform contact@europeanreform.org