

# Mezinárodní obchod s nebezpečným odpadem – volný trh versus environmentální regulace

*Jonathan Krueger: International Trade and the Basel Convention. Trade and Environment Series. 1<sup>st</sup> ed. London: The Royal Institute of International Affairs/Earthscan, 1999, 133 stran, ISBN 1853836214.*

Přestože problematika životního prostředí pronikla do disciplíny mezinárodních vztahů relativně nedávno a patrně i v blízké budoucnosti zůstane poněkud ve stínu tradičních témat, jakým je např. mezinárodní bezpečnost, bude se do budoucna rozhodně zvyšovat míra pozornosti věnovaná této problematice, a to vzhledem k její závažnosti. V posledních méně než dvaceti letech si environmentální politika vytvořila poměrně rozsáhlou mezinárodní agendu, jejímiž nejviditelnějšími součástmi jsou *mnohostranné mezinárodní úmluvy (multilateral environmental agreements – MEA)*. Účelem těchto úmluv bylo koordinovat postup mezinárodního společenství v zájmu co možná nejefektivnějšího managementu environmentálních problémů, přesahujících svým rozsahem hranice jednotlivých států. V současnosti je prostřednictvím zhruba 200 hlavních MEA chráněna téměř každá složka životního prostředí a stanoveny mezinárodně uznávané normy pro přístupy k většině identifikovaných environmentálních problémů. Efektivnost mnoha z fungujících MEA je však v současnosti předmětem pochybností.

Recenzovaná publikace představuje sondu zkoumající další zdroj problémů, před nímž mezinárodní environmentální politika v dosavadním pojetí stojí. Je jím vztah mezi životním prostředím a liberalizujícím se mezinárodním obchodem. Právě z tohoto úhlu pohledu zkoumá Jonathan Krueger jednu z nejdůležitějších, nejznámějších a z uvedeného hlediska i nejkontroverznějších MEA – *Basilejskou úmluvu o přeshraničních přesunech nebezpečných odpadů a jejich zneškodňování z roku 1989 (The Basel Convention on Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal)*.

Tematika vztahu *mezinárodních environmentálních úmluv a systému mezinárodního obchodu (international trading system)* nezůstala stranou zájmu vědeckých pracovišť. Zkoumání potenciálních konfliktů mezi liberalizací obchodu a ochranou životního prostředí se zabývá *Trade and Environment Project*, realizovaný na *Royal Institute of International Affairs* v Londýně. Kruegerova práce o Basilejské úmluvě byla jako jeden z výstupů zmiňovaného projektu vydána v řadě *Trade and Environment Series*, a to vedle dalších titulů věnovaných např. *Montrealskému protokolu (The Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer)* a *Kyotskému protokolu (The Kyoto Protocol on the Framework Convention on Climate Change)* a jejich vztahu k mezinárodnímu obchodnímu systému.

Krueger v sedmi kapitolách předkládá logicky ucelený, jasně a přehledně strukturovaný a srozumitelný výklad celé problematiky mezinárodního obchodu s nebezpečnými odpady. První, snad až příliš stručná (šest stran) kapitola poskytuje celé práci nezbytné teoretické zarámování a zasazení do souvislosti s diskuzí probíhající v oblasti mezinárodní environmentální politiky od počátku 90. let, kterou by bylo možné stručně shrnout do hesla *environmentální regulace versus ekonomická liberalizace*. Autor upozorňuje na nejasný a v mnoha ohledech disharmonický vztah mezi zásadami a přístupy trvale udržitelného

rozvoje, na nichž se mezinárodní společenství dohodlo na *Konferenci OSN o životním prostředí a rozvoji* v roce 1992 (UNCED), na straně jedné a zásadami a přístupy reprezentovanými *Světovou obchodní organizací* (WTO), respektive do roku 1995 *Všeobecnou úmluvou o clech a obchodu* (GATT), na straně druhé. Zatímco pravidla WTO/GATT směřují co možná k nejširšímu odstranění bariér volného pohybu zboží, zhruba dvacet MEA, včetně např. *Montrealského protokolu*, *Úmluvy o mezinárodním obchodu s ohroženými druhy* (CITES) či právě *Basilejské úmluvy o přeshraničních přesunech nebezpečných odpadů a jejich zneškodňování*, přímo obsahuje nějakou formu obchodních restrikcí. V souladu s cíli celého projektu hledá Kruegerova práce o Basilejské úmluvě odpovědi na následující otázky:

- *Jaká opatření omezující volný obchod daná úmluva obsahuje, proč byla dohodnuta a jak se následně vyvíjela?*
- *Posloužila tato opatření k tomu účelu, pro nějž byla vytvořena, a jakým způsobem přispěla k naplnění celkového cíle dané úmluvy?*
- *Jsou tato opatření v souladu s ustanoveními mezinárodních úmluv o volném obchodu?*
- *Jaké jsou zvláštní zájmy rozvojových zemí ve vztahu k dané úmluvě?*
- *Před jakými výzvami se daná úmluva aktuálně nachází?*

Druhá kapitola – *Transboundary Movements of Hazardous Wastes and the Basel Convention* – se zaměřuje na fenomén mezinárodního obchodu s nebezpečným odpadem. Po úvodním rozboru obecných problémů nakládání s odpady Krueger přistupuje k historickému výkladu vývoje mezinárodní agendy, usilující o regulaci mezinárodního obchodu s odpady. Přitom správně zdůrazňuje, že zásadní vliv na samotné nastolení této problematiky jako tématu mezinárodního vyjednávání měly některé rozsáhle medializované a veřejností vyspělých zemí citlivě vnímané případy vývozu toxických odpadů z rozvinutých zemí k jejich nezabezpečenému ukládání na území nejchudších rozvojových států.

Tendence vyspělých zemí řešit vlastní potíže s odpadem jeho exportem je výsledkem dvou hlavních trendů. Jde o pokračující nárůst objemu odpadů generovaných průmyslem nejvyspělejších zemí (z odhadovaných zhruba 300–500 milionů tun roční produkce nebezpečných odpadů na konci 80. let bylo více než 90 % těchto látek vyprodukováno v členských státech OECD) na straně jedné a o prudce stoupající náklady na jejich zneškodňování, spojené s trvalým zpříšňováním environmentálních norem v těchto státech, na straně druhé. Na konci 80. let činily náklady na odstranění tuny nebezpečného odpadu v Africe zhruba 2,50–50 \$, zatímco likvidace téhož materiálu v některém z členských států OECD by stála 100–2000 \$.<sup>1</sup>

Hromadnými sdělovacími prostředky, environmentálními organizacemi a veřejností sledované případy „toxického kolonialismu“, jak byl fenomén vývozu nebezpečných odpadů do rozvojových zemí jeho kritiky nazván, měly hlavní podíl na vzniku společenské poptávky po vytvoření mezinárodně platných pravidel, která by regulovala obchod s odpady. Basilejská úmluva uzavřená v rámci OSN (*United Nations Environmental Programme – UNEP*) v březnu 1989 směřovala především k řešení politicky citlivé severo-jihní dimenze mezinárodního obchodu s odpadem. Nejdůležitějším opatřením této úmluvy bylo ustanovení zakazující vývoz nebezpečných odpadů za účelem jejich likvidace z členských států OECD do nečlenských států OECD. Toto ustanovení vzniklo především v důsledku velmi úspěšného lobování zejména afrických rozvojových zemí, které za velmi účinné spolupráce s nevládními environmentálními organizacemi v čele s Greenpeace dokázaly přesunout důraz jednání z původně spíše technických na politické a morální aspekty celé problematiky.

Složitá vyjednávání pokračovala též po podpisu a následné ratifikaci Basilejské úmluvy většinou mezinárodního společenství (úmluva vstoupila v platnost v roce 1992, jediným významným státem, který ji neratifikoval, jsou USA). Pro většinu rozvojových zemí, obávajících se pokračování „toxického kolonialismu“, jakož i pro environmentální organizace byl dosažený stupeň regulace neuspokojivý a požadovaly rozšíření zákazu rovněž

na odpady určené k recyklaci. Argumenty pro tento postoj jsou obavy z environmentálních důsledků recyklačních operací prováděných v prostředí rozvojových zemí s nedostačnou úrovní příslušné legislativy a bez odpovídajících technologií a infrastruktury, jakož i obavy z pokračování nekontrolovatelného ukládání nebezpečných látek odehrávajícího se pod pláštíkem importu za účelem recyklace. V průběhu následných konferencí zúčastněných států (*Conference of Parties – COP*) vyústilo toto stanovisko ve vznik zpřísnujícího doplňku Basilejské úmluvy, známého jako rozhodnutí III/1 (*Decision III/1, Ban Amendment*), které vyšlo vstříc výše zmíněnému požadavku na kompletní zákaz exportu nebezpečných odpadů z členských států OECD do zbytku světa. Rozhodnutí III/1, přijaté v definitivní podobě na 3. COP v roce 1995 v Ženevě, se však ukázalo jako obtížně implementovatelné. Do současnosti bylo ratifikováno pouze zlomkem účastnických států a jeho vstup v platnost je prozatím v nedohlednu.

V centru pozornosti třetí kapitoly – *Trade and the Basel Convention* – je otázka použitelnosti a účinnosti opatření omezujících volný obchod s nebezpečnými odpady a aplikovaných Basilejskou úmluvou. Jde např. o zákaz obchodu s nebezpečným odpadem se zeměmi, jež nejsou účastníky Basilejské úmluvy, či se zeměmi, které jsou členy regionální organizace uplatňující zákaz dovozu takového materiálu. Dále se diskutuje o ustanovení o možném odepření realizace transakce, pokud úřady exportní země mají důvod se domnívat, že v cílové zemi nebude s odpadem naloženo environmentálně správným způsobem (*environmentally sound manner*).

Největší pozornost je ovšem logicky věnována kontroverznímu rozhodnutí III/1 teoreticky zakazujícímu veškeré přesuny nebezpečných odpadů z členských států OECD do méně rozvinutých zemí. Krueger registruje argumenty upozorňující na možný neblahý efekt tak výrazného omezení trhu s nebezpečnými odpady pro světový trh s druhotnými surovinami (zejména s použitými barevnými kovy), z nichž značná část patří k nebezpečným odpadům podle ustanovení Basilejské úmluvy. Poškozenými by přitom byly zejména některé úspěšně se industrializující rozvojové země, které v mnoha případech kryjí svou spotřebu barevných kovů a dalších látek právě druhotným využíváním materiálů použitých v členských státech OECD. Utrpět by podle některých argumentů mohlo i odvětví recyklace jako takové. Zastánci zpřísnění regulace ovšem kromě argumentů ohledně environmentálně sporných efektů recyklace v té podobě, jak je prováděna v rozvojových zemích, a nejasného podílu fiktivních recyklačních operací upozorňují ještě na jeden aspekt celého sporu. Podle jejich názoru by totiž měla zpřísnující se regulace působit směrem ke snižování objemu odpadů produkovaných ve vyspělých zemích. Předpokládá se, že zmenšování možnosti odstraňovat odpad prostřednictvím vývozu bude stimulovat rozvoj a používání nízkoodpadových technologií a strategií orientovaných spíše na prevenci vzniku odpadů než na jejich následnou recyklaci.

Čtvrtá kapitola – *The Basel Convention and the Multilateral Trading System* – je věnována výkladu kompatibility a možných konfliktních oblastí Basilejské úmluvy s konkrétními ustanoveními WTO/GATT. Podobně jako u jiných mezinárodních environmentálních norem je i zde základním zdrojem konfliktu obava z konkrétních negativních důsledků liberalizace mezinárodního obchodu na životní prostředí na straně jedné a podezření ze zneužívání nástrojů obsažených v MEA některými státy k protekcionistické obchodní politice na straně druhé.

Krueger konstatuje překvapivě malé úsilí předcházet možným konfliktům se zásadami tehdejší GATT v průběhu tvorby Basilejské úmluvy. Spornou je už sama otázka, zdali mají či nemají být odpady považovány za „produkty“ či „zboží“ ve smyslu ustanovení WTO/GATT. Toto dilema je zvláště závažné v případě materiálů určených k recyklaci.

V původní (nerozšířené) úmluvě je možnost konfliktu zakotvena v ustanovení zakazujícím obchod s odpadem se státy, které nejsou účastníky Basilejské úmluvy. Teoreticky jsou tedy členské státy WTO stojící mimo Basilejskou úmluvu diskriminovány nemožností participovat na obchodu s nebezpečným odpadem. V praxi je vznik podobného konfliktu

nepravděpodobný. Většina států světa již totiž Basilejskou úmluvu ratifikovala a kromě toho je k realizaci transakcí s nečlenskými zeměmi možné využít ustanovení článku 11 Basilejské úmluvy umožňující obchodovat s nečlenskými zeměmi za podmínek stanovených dvoustranou smlouvou, pokud tato zakotvuje vzhledem k Basilejské úmluvě stejné nebo vyšší environmentální standardy.

Daleko problematičtější se zdá aplikace zpřísnujícího doplňku úmluvy, který navíc podle některých interpretací ruší možnost sjednávání dvoustranných smluv o vzájemném obchodu s nebezpečnými odpady podle článku 11 Basilejské úmluvy. Zpochybňováno je především kritérium vyspělosti země (de facto členství v OECD), od něhož se odvíjejí podmínky, za nichž se daný stát může podílet na obchodu s odpady. Za tohoto uspořádání by tedy např. Korea nemohla zásobovat vietnamské recyklační provozy, zatímco např. Malajsie či Singapur by tak činit mohly. Podobně problematická může být např. snaha Evropské unie důsledně implementovat rozhodnutí III/1 dříve, než dojde k jeho všeobecnému akceptování. Odepření exportovat odpad do rozvojových zemí by mohlo být ze strany těchto zemí interpretováno jako jednostranné diskriminační opatření bránící jim v rovném přístupu na trh podle pravidel WTO.

V páté kapitole – *Developing Countries and the Basel Convention* – Krueger zdůrazňuje výjimečnost Basilejské úmluvy jako MEA přihlízející v nebyvalé míře ke stanoviskům rozvojových zemí. Vyjednávání úmluvy představovalo jeden z mála případů, kdy rozvojové země volaly po přísnější environmentální regulaci než vyspělé státy. Ani přijatá podoba Basilejské úmluvy však řadu zemí neuspokojila. Na sto rozvojových zemí zavedlo úplný zákaz dovozu odpadů do své národní legislativy, vzniklo několik regionálních úmluv zpřísnujících režim obchodu s odpady nad rámec Basilejské úmluvy. Tyto kroky však existující problémy nevyřešily. Nízká úroveň výkonu státní správy ve většině rozvojových zemí a nedostatečné kapacity ke kontrole a vynucování přijatých restrikcí nahrávají nejrůznějším pololegálním i zcela ilegálním transakcím s mnoha neblahými důsledky pro životní prostředí.

Předposlední kapitole – *Current Issues in the Basel Convention* – autor věnuje hodnocení současného stavu Basilejské úmluvy. Konstatuje, že základní problém komplikující po všech stránkách fungování a další vývoj je stále tentýž – neexistence všeobecně akceptované a v praxi použitelné definice (nebezpečného) odpadu. Zvláště ožehavou zůstává otázka materiálů určených k recyklaci. To, jakým způsobem a zda vůbec budou recyklovatelné odpady v cílové zemi skutečně recyklovány, totiž závisí na celé řadě okolností, navíc i samotná recyklační operace zpravidla produkuje jisté množství často ještě nebezpečnějšího odpadu, představujícího dodatečnou zátěž pro importující zemi. Zároveň však obchod s recyklovatelnými materiály představuje dynamicky se rozvíjející odvětví a nikoli bezvýznamnou součást ekonomiky řady zemí. Logickým důsledkem uvedených rozporů je pak stagnace ratifikačního procesu zpřísnujícího rozhodnutí III/1.

Závěrečnou část své práce autor věnuje především pokusům o zhodnocení dalšího možného vývoje Basilejské úmluvy. Podotýká, že přes zjevné problémy a kontroverze má tato MEA paradoxně zároveň velmi širokou mezinárodní podporu (vyjádřenou už samotným počtem signatářských zemí). Budoucnost dalšího vývoje Krueger spatřuje především v posunu pozornosti od málo plodných diskuzí nad oprávněností a rozsahem obchodních restrikcí směrem k položení důrazu na transfer technologií a know-how do rozvojových zemí. Následná regulace (jejíž nutnost Krueger nepochybně) by poté mohla být aplikována spíše podle konkrétní úrovně odpadového managementu jednotlivých zemí a úrovně tam aplikovaných environmentálních standardů.

Přes své poměrně úzké tematické vymezení není Kruegerova práce určena pouze zájemcům o problematiku mezinárodního obchodu s odpady. Představuje především cennou případovou studii z prostředí mezinárodní environmentální politiky. Na konkrétních problémech názorně ilustruje současnou fázi ve vývoji této disciplíny, charakterizovanou určitým vystřízlivěním z optimistických očekávání spojených s prudkým bohem meziná-

## RECENZE

rodní environmentální legislativy na přelomu 80. a 90. let. Mezi nemnoha dalšími monografiemi zpracovávajícími téma mezinárodního obchodu s nebezpečným odpadem (např. K. D. Asante-Duah a I. V. Nagy,<sup>2</sup> E. Louka<sup>3</sup>) je Kruegerova práce pozoruhodná právě pro svůj důraz na problematiku kompatibility mezinárodního odpadového režimu s režimem volného trhu, jakož i svým zasazením mezi stejně orientované případové studie jiných MEA vycházející v *Trade and Environment Series*. Pro čtenáře jsou rovněž mimořádně zajímavé pasáže věnované popisu peripetií vlastního mezinárodního vyjednávání, charakteristice zájmů a chování jednotlivých zemí i nestátních aktérů. Tyto pasáže ovšem nepředstavují hlavní bod Kruegerova zájmu, zájemce o podrobnější popis a výklad samotného procesu mezinárodního environmentálního vyjednávání lze odkázat např. na práci A. Kellowa.<sup>4</sup>

Mezi slabší stránky recenzované publikace lze řadit poměrně značnou zastaralost většiny číselných údajů, s nimiž autor operuje (obvykle z přelomu 80. a 90 let). Tento problém (nekvalitní a zastaralá datová základna) je ovšem vlastní problematice nebezpečných odpadů jako takové a nelze jej tedy jednoduše připsat autorovi. Lepší data prostě téměř neexistují. Závažnější výhradou tak zůstává pouze Kruegerova rezignace na úsilí o hlubší teoretickou analýzu fenoménu přeshraničních přesunů nebezpečného odpadu, jak se o to ve své práci pokusila např. K. O'Neillová.<sup>5</sup>

Přes uvedené výhrady lze Kruegerovu práci považovat za mimořádně zdařilou a lze ji doporučit všem zájemcům o mezinárodní environmentální politiku.

*Michal Musil*

<sup>1</sup> Viz Krueger, Jonathan: *International Trade and the Basel Convention*. Trade and Environment Series. 1<sup>st</sup> ed. London: The Royal Institute of International Affairs/Earthscan, 1999, s. 12.

<sup>2</sup> Viz Asante-Duah, K. D. – Nagy, I. V.: *International Trade in Hazardous Waste*. London, New York: E & FN SPON, 1998, 189 stran.

<sup>3</sup> Viz Louka, E.: *Overcoming national barriers to international waste trade: A New Perspective on the Transnational Movements of Hazardous and Radioactive Wastes*. Dordrecht, Boston, London: Graham and Trotman/Martius Nijhoff, 1994, 226 stran.

<sup>4</sup> Viz Kellow, A.: *International Toxic Risk Management: Ideas, Interests and Implementation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, 222 stran.

<sup>5</sup> Viz O'Neill, K.: *Waste Trade among Rich Nations: Building a New Theory of Environmental Regulation*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 2000, 217 stran.