

10. ZÁVĚR

Mezinárodní úmluvy na ochranu životního prostředí prošly relativně krátkým, avšak velmi dynamickým vývojem. V současnosti je problematika ochrany životního prostředí regulována značným množstvím mezinárodních úmluv, které se však tradičnímu pojetí mezinárodního práva poněkud vzdalují. Důvody jsou praktické a spočívají zejména v cíli a účelu jejich právní regulace, kterým je zajištění kvalitního životního prostředí. V porovnání s jinými oblastmi mezinárodního práva čelí mezinárodní smlouvy na ochranu životního prostředí zcela novým a mnohem naléhavějším výzvám. Způsoby, jakými se s těmito výzvami vyrovnávají, je výrazně odlišují od mezinárodních smluv upravujících jiné oblasti mezinárodního práva.

Charakteristické prvky mezinárodních úmluv na ochranu životního prostředí je možné najít v rámci jejich celého „životního cyklu“. Objevují se již v procesu vyjednávání, pro který je typické široké zapojení nevládních organizací a jiných zájmových skupin, které ovlivňují, i když jen nepřímo, způsob, jakým jsou formulovány smluvní závazky. Zvláštním přístupem ke smluvní normotvorbě je postupné vytváření smluvních režimů na základě rámcových úmluv. Jak z jejich názvu vyplývá, jejich účelem je spíše vytvořit rámec, ve kterém se má realizovat mezinárodní spolupráce, než konkrétně upravit hmotněprávní závazky. Proto se v zásadě omezují na úpravu základních principů spolupráce, vytyčení společných cílů a vytvoření potřebného institucionálního zázemí. Díky absenci konkrétní hmotněprávní úpravy představují snáze akceptovatelné závazky zejména v situacích, kdy je obtížné dosáhnout politického konsenzu. Rámcové úmluvy předpokládají, že budou dále rozváděny prostřednictvím protokolů, a proto v případě, že k přijetí protokolů nedojde, zůstávají jejich hmotněprávní závazky na úrovni *soft-law* a jsou nevynutitelné.

Z hlediska procedurální úpravy je zajímavý způsob, jakým tyto úmluvy doplňují a mění své technické a administrativní normy. Úmluvy často nahrazují požadavek ratifikace souhlasem vyjádřeným mlčky a tím přibližují mezinárodní normotvorbu vnitrostátním legislativním technikám. Většina smluvních režimů však ponechává státům možnost projevit jejich suverenitu prostřednictvím specifické výhrady, která závaznost těchto dodatků vyloučí. Ačkoliv institut námitek snižuje koherentnost právní regulace, pravděpodobně nelze do budoucna očekávat, že by se vyloučení nebo omezení těchto námitek prosadilo do většího počtu mezinárodních úmluv.

Většina právních prostředků užívaných mezinárodními smlouvami je založena na principu prevence. Ten zohledňuje skutečnost, že náprava škod na životním prostředí je často nemožná nebo neúčelná. Úmluvy zpravidla stanovují různé standardy a ukládají řadu zákazů a omezení. Regulace bývá často doplněna administrativními prostředky, kterými jsou požadavky na získání různých povolení, licence nebo autorizace. Relativně novými prostředky ochrany je mandatorní posuzování vlivů na životní prostředí, které umožňuje identifikovat případné negativní vlivy plánovaného záměru, a dále zapojení veřejnosti, které propojuje ochranu životního prostředí s lidsko-právní problematikou. Vedle přímých právních metod regulace se uplatňují i ekonomické nástroje. Možnost jejich využití je však v horizontálních vztazích mezi státy omezena a jejich mezinárodněprávní unifikace není vhodná z důvodu odlišnosti socio-ekonomických podmínek jednotlivých států. Prvním pokusem o aplikaci ekonomického nástroje na mezistátní úrovni je systém obchodovatelných emisních povolení zavedený v rámci smluvního režimu pro změnu klimatu a do budoucna bude zajímavé sledovat, jak se implementace tohoto nástroje projeví.

Zcela specifický význam mají v oblasti ochrany životního prostředí mechanismy založené na principu mezinárodní spolupráce. Jejich obyčejový základ je rozveden značným množstvím mezinárodních úmluv a rozsah závazků je dnes nebývale široký. Zvláštností je úprava finanční a

technologické pomoci, která v duchu společné, leč rozdílné odpovědnosti ukládá povinnosti zejména vyspělým státům.

Značně odlišné jsou i kontrolní postupy upravené těmito úmluvami. Předmět kontroly, vedle tradičního dohledu nad plněním smluvních závazků, zahrnuje také revizi fungování smluvního režimu jako celku. Revize celkové efektivity přispívá k identifikaci právních, technických nebo institucionálních nedostatků a vytváří podmínky pro jejich včasné normativní odstranění. Součástí kontrolních mechanismů některých úmluv je i řízení *compliance*. Toto řízení je reakcí na neúčelnost či nevhodnost některých právních prostředků, které pro případ porušení závazků upravuje mezinárodní právo. Hlavním účelem řízení je zajistit prostřednictvím nápravných opatření odstranění překážek, které vedly nebo mohou vést k nedostatečné implementaci smluvních závazků. Charakteristické je také propojení nápravných opatření s mechanismy zajišťujícími technologickou a finanční pomoc. Ty jsou využívány jako nástroje politiky „cukru a biče“, protože mohou sloužit jako prostředek k překonávání překážek při implementaci, ale mohou být užity i jako sankční nástroj, a to v případě, že je v důsledku neplnění smluvních závazků zastaveno právo jejich čerpání.

Kontinuální kontrola a monitoring kladou větší nároky na institucionální zázemí, a proto naprostá většina mezinárodních úmluv na ochranu životního prostředí zřizuje zvláštní stálé orgány. Jejich funkce se neomezuje jen na revizní činnosti, ale často zahrnuje i normotvorné pravomoci. Ty jsou v zásadě vždy svěřeny pravidelně se scházející konferenci smluvních stran. Tento částečný převod normotvorné pravomoci umožňuje dynamický rozvoj smluvního režimu a je předpokladem pro úspěšnost jakékoliv mezinárodněprávní regulace životního prostředí.

Ačkoliv mezinárodní smlouvy v současnosti upravují celou řadu otázek souvisejících s ochranou životního prostředí, nelze považovat stav právní úpravy za uspokojivý. Stále existují problematické oblasti, které nejsou

regulovány vůbec. V případě, že je oblast již smluvně regulována, je častým problémem příliš vágní formulace smluvních norem, v jejímž důsledku jsou úmluvou upravené závazky spíše programové povahy. Nedostatkem některých smluvních režimů je i jejich relativně velké stáří, a proto tyto smlouvy často nezohledňují nové koncepce ochrany životního prostředí, jako je ekosystémový přístup. Efektivita některých úmluv je také mnohdy omezena z důvodu absence institucionálního zázemí či jiných podpůrných mechanismů. Úspěšnost těchto úmluv však poněkud paradoxně snižuje i jejich značné množství. Věcná působnost jednotlivých úmluv se totiž mnohdy překrývá a úmluvy si tak vzájemně konkurují, což snižuje právní jistotu. Jejich nekoordinovaná aplikace tak může vést i k přenášení škodlivých vlivů z jedné složky životního prostředí na druhou. Někteří autoři spojují nedostatečnou koordinaci úmluv s absencí silné mezinárodní instituce, která by měla všeobecný mandát pro celou oblast ochrany životního prostředí.

Budoucí vývoj těchto mezinárodních úmluv by se měl zaměřit zejména na posilování jejich stávající právní úpravy a prohlubování již existující spolupráce. Pozornost by měla být věnována i účelné koordinaci a propojení jednotlivých smluvních režimů. Vytváření vzájemných vazeb mezi těmito úmluvami by totiž mohlo do budoucna velmi pozitivně přispět k prosazení skutečně ekosystémového přístupu k ochraně životního prostředí. S ohledem na rozsáhlý monitoring stavu životního prostředí, který umožňuje včas identifikovat aktuální nedostatky a problémy, bude další rozšiřování a adaptace smluvních režimů záviset hlavně na schopnosti mezinárodního společenství dosáhnout politického konsenzu. V oblasti ochrany životního prostředí se však konsenzus často hledá velmi ztěžka. Proto by neměla ustrnout tendence směřující k posilování role veřejnosti a nevládních aktérů, protože právě oni mohou svou osvětovou činností a nátlakem přispět k prosazení vyšších standardů v oblasti ochrany životního prostředí.