

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Marek Prokš

**OCHRANA OZONOVÉ VRSTVY A KLIMATU
V MEZINÁRODNÍM PRÁVU**

**PROTECTION OF OZONE LAYER AND CLIMATE
UNDER INTERNATIONAL LAW**

Rigorózní práce

Vedoucí rigorózní práce: doc. JUDr. Jan Ondřej, CSc., DSc.

Katedra mezinárodního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): květen 2013

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou rigorózní práci vypracoval samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených pod vedením doc. JUDr. Jana Ondřeje, CSc., DSc. Všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu. Souhlasím, aby práce byla zpřístupněna ke studijním účelům.

V Praze dne 31. 5. 2013

.....

Poděkování

Děkuji doc. JUDr. Janu Ondřejovi, CSc., DSc., za podnětnou, vstřícnou a laskavou pomoc, kterou mi během zpracování mé rigorózní práce poskytl.

Obsah

Úvod	7
1 Ochrana atmosféry v mezinárodním právu	12
1.1 Ochrana atmosféry	14
1.2 Ochrana před přeshraničním znečištěním	14
1.3 Smluvní úprava	16
1.4 Obyčejová pravidla	18
2 Ochrana ozonové vrstvy	21
2.1 Vývoj mezinárodněprávní ochrany ozonové vrstvy	21
2.1.1 Úvod do problematiky	21
2.1.2 Počátky právní úpravy	23
2.1.3 Vídeňská úmluva na ochranu ozonové vrstvy	25
2.1.4 Montrealský protokol o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu	26
2.1.5 Další vývoj právní úpravy	27
2.2 Rozbor Vídeňské úmluvy na ochranu ozonové vrstvy	28
2.2.1 Struktura Vídeňské úmluvy	29
2.2.2 Povinnosti smluvních stran	31
2.2.3 Orgány Vídeňské úmluvy	37
2.2.4 Řešení sporů	40
2.3 Rozbor Montrealského protokolu o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu	41
2.3.1 Struktura Montrealského protokolu	42
2.3.2 Regulační opatření	42
2.3.3 Mezinárodní obchod s regulovanými látkami	47
2.3.4 Další povinnosti smluvních stran	50
2.3.5 Mechanismus řešení nesplnění závazku	51
2.3.6 Finanční mechanismus	52
2.3.7 Orgány Montrealského protokolu	53
3 Ochrana klimatu	55
3.1 Vývoj mezinárodněprávní ochrany klimatu	55

3.1.1 Mezivládní panel pro změnu klimatu	56
3.1.2 Rámcová úmluva OSN o změně klimatu	58
3.1.3 Berlínský mandát	61
3.1.4 Kjótský protokol	62
3.1.5 Marakéšské dohody	64
3.1.6 Poslední vývoj – akční plán z Bali, Kodaň, Cancún, Durban, Dauhá	65
3.2 Rozbor Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu	67
3.2.1 Struktura Rámcové úmluvy	68
3.2.2 Základní zásady	69
3.2.3 Závazky smluvních stran	74
3.2.4 Orgány Rámcové úmluvy	76
3.2.5 Finanční mechanismus	78
3.2.6 Mechanismy řešení otázek a sporů	79
3.3 Rozbor Kjótského protokolu	80
3.3.1 Struktura Kjótského protokolu	80
3.3.2 Závazky smluvních stran	83
3.3.3 Vlastní způsoby plnění závazků	86
3.3.4 Mezinárodní spolupráce v oblasti plnění závazků	87
3.3.5 Sledovací a informační povinnost	89
3.3.6 Orgány Kjótského protokolu	89
3.3.7 Řešení otázek, sporů a nesplnění závazku	90
4 Srovnání právních úprav	93
4.1 Počty smluvních stran	93
4.2 Dynamika počtu smluvních stran	94
4.3 Rozdíly v právních úpravách	99
4.4 Ekonomické faktory	101
4.5 Právní faktory	104
4.6 Vědecké a technické faktory	105
Závěr	109
Seznam zkratk	113
Použitá literatura	114

Summary	119
Abstrakt	121
Abstract	122
Klíčová slova	123
Key words	124

Úvod

Ochrana atmosféry v mezinárodním právu je bezesporu oblastí mezinárodního práva, resp. mezinárodního práva životního prostředí, která je již poměrně dlouhou dobu v centru pozornosti nejen právní veřejnosti. Především ve své části vztahující se k ochraně klimatu je mezinárodněprávní úprava podrobena celospolečenské diskusi často i za hranicí kritiky. Podobným přístupem se přitom nemůže pochlubit žádná jiná oblast mezinárodního práva životního prostředí a téměř žádná jiná oblast celého mezinárodního práva veřejného.

S ohledem na rozsah této diskuse probíhající v oblasti mezinárodněprávní ochrany klimatu je proto s podivem, že oblastem příbuzným a podobným se takováto diskuse zcela vyhýbá. Právě tato úvaha pak stojí v jádru celé rigorózní práce. V pododvětví mezinárodněprávní ochrany atmosféry, která je dále dělena do tří sektorů (ochrana před přeshraničním znečištěním, ochrana ozonové vrstvy a ochrana klimatu), jsou dva z těchto sektorů běžně přijímány a v jejich rámci dochází s ohledem na dobu, která od jejich vzniku uplynula, pouze k minimálním změnám. Naproti tomu v sektoru třetím lze vývoj označit bez nadsázky za turbulentní a v žádném případě jednoznačný. Práce se tedy snaží formou komparace dvou sektorů v rámci mezinárodněprávní ochrany atmosféry tyto rozdíly objasnit a odůvodnit.

S ohledem na rozsah práce se srovnání nezabývá celou oblastí mezinárodněprávní ochrany atmosféry. K ochraně klimatu jsem pro srovnání zvolil oblast ochrany ozonové vrstvy. Především z toho důvodu, že předměty právní úpravy i její struktury jsou si u těchto dvou oblastí podobnější.

Práce samotná se sestává ze čtyř ucelených částí. V části úvodní je rozebrána systematika úpravy v rámci mezinárodního práva obecného, mezinárodního práva životního prostředí, a konečně v rámci mezinárodněprávní ochrany atmosféry. Pozornost je zaměřena především na strukturu právní úpravy a její prameny. Je zde rovněž, byť pouze okrajově, rozebráno v rámci mezinárodněprávní ochrany atmosféry téma ochrany před přeshraničním znečištěním.

Druhá a třetí část se zabývají jednotlivými mezinárodněprávními úpravami, tedy ochranou ozonové vrstvy a ochranou klimatu. Každá z těchto částí se věnuje

historickému vývoji právní úpravy, jejímu pozadí a okolnostem, které měly vliv na její vznik a vývoj. Dále jsou pak v rámci každé z částí detailně popsány hlavní mezinárodněprávní dokumenty, které byly v daných oblastech přijaty. V rámci ochrany ozonové vrstvy se tedy jedná o Vídeňskou úmluvu na ochranu ozonové vrstvy a Montrealský protokol o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu, v oblasti ochrany klimatu pak o Rámcovou úmluvu OSN o změně klimatu a Kjótský protokol k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu.¹

Rozbor právní úpravy je u každého dokumentu zaměřen především na práva a povinnosti smluvních stran ve vztahu k předmětu úpravy a na vlastní proces fungování celého mezinárodněprávního režimu. Tím se rozumí orgány, které jsou mezinárodní smlouvou ustavené, včetně jejich složení, pravomocí a fungování, nebo otázky řešení sporů, které mají přímou spojitost s obsahem práv a povinností uložených smluvními stranám. Práce se však týká pouze okrajově například obecných náležitostí mezinárodních smluv.

V části čtvrté je pak předchozích rozborů právních úprav využito ke srovnání obou mezinárodněprávních režimů z celé řady různých úhlů pohledu. Kromě srovnání právního se práce zabývá i důvody mimoprávními, které mohou objasnit rozdíly jak v samotné podobě právní úpravy, tak v jejím přijetí veřejností odbornou i širší.

Z nastíněného obsahu práce pak vyplývá také způsob zpracování a použitá metodologie. Vzhledem k tomu, že především v oblasti mezinárodněprávní ochrany klimatu dochází k bouřlivému vývoji, podepisuje se tato skutečnost na nedostatku sekundární literatury, která by se především posledním vývojem v oblasti zabývala. Sekundární literatura tedy byla využita především pro zpracování ranějších fází vývoje právní úpravy a pro základ jejího rozboru. Vzhledem k tomu, že literatura v českém jazyce zabývající se mezinárodním právem životního prostředí je kvantitativně velmi omezená, byla při zpracování práce využita především díla v jazyce anglickém. Z české literatury pak vychází především část první, zaměřená na obecnější roviny mezinárodního práva veřejného.

¹ Z důvodu přehlednosti a srozumitelnosti textu dochází v práci ke zkracování názvů mezinárodněprávních dokumentů. Uvedené čtyři dokumenty jsou tedy v práci označovány také jako Vídeňská úmluva, Montrealský protokol, Rámcová úmluva a Kjótský protokol. V kapitole 2, která je zaměřena na právní úpravu ochrany ozonové vrstvy, jsou pak používány rovněž pojmy Úmluva a Protokol pro Vídeňskou úmluvu a Montrealský protokol. Stejně tak v kapitole 3 zaměřené na ochranu klimatu jsou používány pojmy Úmluva a Protokol pro Rámcovou úmluvu a Kjótský protokol.

Samotný rozbor právní úpravy samozřejmě vychází z pramenů primárních, tedy ze samotného textu mezinárodněprávních dokumentů. Z primárních pramenů je pak rovněž zpracován nejaktuálnější vývoj v obou oblastech, s ohledem na to, že se tento vývoj v okamžiku zpracování práce v sekundárních pramenech nestačil odrazit.

Práce z velké části vychází také z mé diplomové práce na téma mezinárodněprávní ochrana klimatu, především v části třetí, tedy při rozboru právní úpravy v oblasti ochrany klimatu.

Velmi významným pramenem pak byly internetové stránky obou smluvních systémů. Ty se dlouhodobě ukazují jako spolehlivý zdroj aktuálních informací v jednotlivých oblastech, se kterým žádná další forma pramenů nemůže soutěžit. Jmenovitě se tedy jedná o sekci internetových stránek Programu OSN pro životní prostředí (*United Nations Environment Programme*, UNEP) věnovanou ochraně ozonové vrstvy² a o internetové stránky Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu.³ Z českých zdrojů pak byly využity zejména internetové stránky Ministerstva životního prostředí.⁴

Cílem práce je tedy poskytnout čtenáři ucelené informace o mezinárodněprávní úpravě ochrany atmosféry a jejích jednotlivých sektorů (s výhradou ochrany před přeshraničním znečištěním). V částech zaměřených na jednotlivé právní úpravy, jejich historický vývoj a podobu, se jedná o komplexní rozbor, který v domácí literatuře takřka nelze nalézt. V rámci analýzy jednotlivých mezinárodněprávních dokumentů se práce zaměřuje především na závazky a povinnosti smluvních stran, které se snaží vykládat v jejich kontextu, a zejména zohlednit rozdíly mezi jednotlivými skupinami smluvních stran a objemem závazků, které jsou na tyto smluvní strany kladeny. Právě rozdílný přístup k různým skupinám smluvních stran může být důvodem, proč se některé z posuzovaných dokumentů potýkají s celou řadou problémů.

Uvedené rozborů jsou pak využity ke komparaci samotných právních úprav, především jejich rozdílů, které se v obou koncepcích dají nalézt, a na důvody, které v pozadí těchto rozdílů stojí. Tato komparace je zaměřena s ohledem na předmět práce především na rozdíly právní. Rozdíly jsou pak následně objasňovány pomocí rozboru různých faktorů, které měly na podobu právní úpravy vliv. Tyto faktory mají nejrůznější

² United Nations Environment Programme – Ozone Secretariat. <http://ozone.unep.org>.

³ United Nations Framework Convention on Climate Change. <http://unfccc.int>.

⁴ Ministerstvo životního prostředí ČR. <http://www.mzp.cz>.

povahu, ať už se jedná o faktory právní, ekonomické, politické a politicko-sociologické nebo vědecké a vědecko-technické. S ohledem na dynamiku vývoje právních úprav je pak třeba se při zkoumání podobných faktorů zaměřit rovněž na jejich vývoj v čase, který se následně odráží ve formě změn a doplnění právní úpravy.

Podobné posouzení různých vlivů na výslednou podobu právní úpravy pak může vést k lepšímu pochopení právní úpravy samé. Vnímání právní úpravy v kontextu všech okolností, které mají vliv na její podobu, tedy může být, samozřejmě pouze v omezené míře, využito jak k predikci budoucího vývoje konkrétní právní úpravy, tak ke stanovení cílů v oblastech mimoprávních, při jejichž dosažení bude mít právní úprava prostor pro další rozvoj. Tyto úvahy a predikce nemají vliv pouze na konkrétní oblast právní úpravy a jejího předmětu, lze je využít i v daleko širším kontextu při vhodné interpretaci a zobecnění vztahů a závislostí. Takovéto vztahy a závislosti mají zpravidla obecnější platnost než jen pro jeden konkrétní sektor mezinárodněprávní úpravy, a mohou tak být využity i u právních úprav mimo hranice mezinárodněprávní ochrany atmosféry nebo i mezinárodního práva životního prostředí.

Poslední vývoj zejména v oblasti mezinárodněprávní ochrany klimatu pak jen posiluje potřebu zhodnocení vývoje stávajícího. Vzhledem k tomu, že se smluvní strany mezinárodněprávního režimu ochrany klimatu usnesly na potřebě opuštění stávajícího systému jako překonaného, neefektivního, vzbuzujícího celou řadu pochybností a přinášejícího celou řadu problémů, je více než aktuální zaměřit se na zevrubné zhodnocení slabin systému stávajícího a nalezení způsobu řešení, který by zabránil tomu, aby se systém nový potýkal se stejnými obtížemi.

Použití systému mezinárodněprávní ochrany ozonové vrstvy pro srovnání, hledání podobností a odlišností a případné úvahy, nakolik by bylo možno mechanismy tohoto režimu použít v případě řešení komplikovaných otázek při vzniku nové mezinárodněprávní úpravy v oblasti klimatu je pak nasnadě. Důvodem je jak velká blízkost předmětů právních úprav, které oba spadají pod mezinárodněprávní ochranu atmosféry, tak i mimořádná úspěšnost systému mezinárodněprávní ochrany atmosféry. V této oblasti se podařilo velice rychle vytvořit fungující mezinárodněprávní režim, který levně a přitom efektivně řeší problematiku, na kterou je zaměřen. Byť je s ohledem na odlišnosti obou právních režimů zjevné, že systém mezinárodněprávní ochrany ozonové vrstvy není pro ochranu klimatu přímo použitelný a že se úspěch

mezinárodněprávní ochrany ozonové vrstvy nepodaří ochraně klimatu ani napodruhé zopakovat, inspirace tímto systémem má zcela jistě své opodstatnění a hodnotu.

1 Ochrana atmosféry v mezinárodním právu

Obě oblasti mezinárodněprávní úpravy uvedené v titulu této práce jsou součástí pododvětví mezinárodního práva životního prostředí, které se zabývá ochranou atmosféry. Ochrana atmosféry v mezinárodním právu stojí na obecných právních zásadách mezinárodního práva životního prostředí v podobě, ve které od počátku 70. let 20. století postupně vznikaly. Základem pro celý rozvoj ochrany atmosféry je deklarace z Konference OSN o životním prostředí člověka, která byla přijata v roce 1972 ve švédském Stockholmu.⁵ V rámci této deklarace došlo ke smluvnímu zakotvení základních zásad mezinárodního práva životního prostředí; zmíněná konference je dnes právem považována za počátek rozvoje uvedené oblasti mezinárodního práva.⁶ Do přijetí deklarace v roce 1972 mezinárodní právo životního prostředí sestávalo de facto pouze z nepříliš silných obyčejových pravidel, která byla většinou převzata z obecného mezinárodního práva veřejného, a na oblast životního prostředí mohla proto být uplatněna pouze v omezené míře. Na ochranu životního prostředí pak měla dopad i vybraná ustanovení mezinárodních smluv uzavíraných v jiných oblastech mezinárodního práva (mořské právo, civilní letectví apod.). Tato ustanovení měla vliv na jednání států v jejich vztahu k životnímu prostředí a k dopadům, které svou činností státy na životním prostředí působily.

Ochrana životního prostředí byla až do konce první poloviny 20. století okrajovým tématem pro většinu států i na vnitrostátní úrovni. Životní prostředí bylo vnímáno jako zdroj pro uspokojování lidských potřeb a důsledky, které uspokojování lidských potřeb na životním prostředí zanechávalo, byly v drtivé většině případů ignorovány. V polovině 20. století se však tento přístup začal postupně proměňovat. Tato proměna byla způsobena především tím, že lidské zásahy do životního prostředí dosáhly takové úrovně, že je již nebylo možno dále opomíjet. Nárůst lidské populace, neustálé zvyšování jejích nároků na životní potřeby a vědecko-technický vývoj, který umožnil do životního prostředí zasahovat v míře do té doby nepředstavitelné, byly hlavními faktory, které si ve svém součtu vynutily radikální změnu v přístupu člověka k životnímu prostředí. Proměna v přístupu se pak postupně začala promítat do

⁵ Deklarace konference OSN o životním prostředí. 1972. ONDŘEJ, Jan; POTOČNÝ, Miroslav. *Obecné mezinárodní právo v dokumentech*. 2., doplněné vydání. Praha: C. H. Beck, 2004. s. 148 a násl.

⁶ ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: Eurolex Bohemia. 2003. s. 304.

vnitrostátních právních řádů, a v návaznosti na ně pak i do práva mezinárodního. Potřeba mezinárodní úpravy vycházela ze snahy chránit životní prostředí na globální úrovni a ne pouze dílčími a ne příliš efektivními opatřeními, které byly jednotlivé státy schopny a ochotny včlenit do svých národních právních řádů.

Výše zmíněná konference tedy byla přelomovým okamžikem pro ochranu životního prostředí v mezinárodním právu, protože v rámci deklarace došlo k přijetí obecných pravidel pro jednání států v jejich vztazích k životnímu prostředí, aniž by tato pravidla byla omezena specifickou činností států, ke které by se vztahovala. Poprvé tak došlo ke vzniku mezinárodněprávní normy na smluvním základě, jejímž primárním předmětem bylo životní prostředí a jeho zachování.

Mezinárodní právo životního prostředí jako odvětví mezinárodního práva veřejného ovšem ve své obecné podobě nesahá o mnoho dál než ke konferencím a katalogům základních zásad, kterými jsou státy povinny se řídit. To je způsobeno fragmentárním charakterem tohoto odvětví a důsledky, které tento charakter s sebou přináší. Ochrana atmosféry, s výjimkou právě základních právních zásad, nemá mnoho styčných bodů s ochranou mořského dna, ochranou ohrožených druhů rostlin a živočichů nebo s ochranou životního prostředí Antarktidy. Bez ohledu na to, že všechny výše uvedené sektory spadají do kategorie mezinárodního práva životního prostředí, jejich charakter, potřeby, rizika, která jim hrozí, a další faktory mají zásadní vliv na podobu právní úpravy, která se těmito jednotlivými sektory zabývá. Důsledkem této fragmentárnosti a specifičnosti jednotlivých sektorů mezinárodního práva životního prostředí je pak skutečnost, že bez ohledu na potřebu chránit životní prostředí jako celek a proklamace této zásady v mezinárodněprávních dokumentech je životní prostředí v mezinárodním právu chráněno právě v rámci těchto jednotlivých sektorů. To na jedné straně umožňuje nastavit režim právní ochrany tak, jak to specifika sektoru vyžadují, na druhé straně to s sebou přináší rizika týkající se vzájemného překrývání jednotlivých oblastí mezinárodním právem upravených, nebo naopak vzniku mezer v právní úpravě.

Pozitivním důsledkem výše uvedeného je, tedy alespoň pro právní vědu, že lze přistupovat k právní úpravě jednotlivých sektorů pouze v kontextu obecného mezinárodního práva životního prostředí. Byť jsou spolu všechny složky životního prostředí provázány natolik těsně, že se neustále přímo i nepřímo ovlivňují, není v možnostech mezinárodního práva postihnout všechny tyto vztahy v rámci jednotného

právního režimu. Jedinou možností tak zůstává souběžný postup v jednotlivých sektorech tak, aby pomocí zlepšení stavu jednotlivých složek životního prostředí došlo zároveň ke stabilizaci složek ostatních právě prostřednictvím těchto vzájemných vlivů.

1.1 Ochrana atmosféry

Ochrana atmosféry v mezinárodním právu, stejně jako všechna ostatní pododvětví, vychází z obecného mezinárodního práva životního prostředí. V souvislosti s nárůstem zájmu veřejnosti o životní prostředí v 70. letech 20. století, který mimo jiné vyústil v přijetí základních dokumentů pro celé právní odvětví tak, jak je uvedeno výše, dochází rovněž k nárůstu zájmu o stav ovzduší. Do této doby se zájem států na čistotě ovzduší a zamezení nepříznivým vlivům kvality ovzduší na zdraví člověka realizuje výhradně ve vnitrostátní činnosti, a to ještě pouze v omezené míře. Zde lze jako příklad uvést ve Velké Británii přijatý Clean Air Act z roku 1956, ten vznikl jako bezprostřední reakce na velký londýnský smog z roku 1952, který si vyžádal životy nejméně 4 000 lidí.⁷

S přijetím stockholmské deklarace v roce 1972 dochází k významnému rozvoji mezinárodního práva životního prostředí. Ani ochrana atmosféry jako jedné z největších a nejvýznamnějších složek životního prostředí se na mezinárodní úrovni ve svém vývoji v žádném případě neopoždí. K přijetí první mezinárodní smlouvy, která se zaměřuje přímo na ochranu atmosféry, došlo již v roce 1979.⁸

1.2 Ochrana před přeshraničním znečištěním

Vlastní systém mezinárodněprávní ochrany atmosféry se v dnešní době sestává ze tří vzájemně se doplňujících systémů. Řazeno chronologicky se jedná o ochranu před přeshraničním znečištěním, ochranu ozonové vrstvy a ochranu klimatu. Ochrana před přeshraničním znečištěním není předmětem této práce z důvodu jak odlišného charakteru problematiky ve srovnání s ostatními dvěma systémy, tak odlišného režimu vlastní mezinárodněprávní úpravy tohoto sektoru. Pro úplnost je však třeba se i o této

⁷ The Telegraph. *The Great Smog of London: the air was thick with apathy*. Available from <http://www.telegraph.co.uk>.

⁸ ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: Eurolex Bohemia. 2003. s. 316.

oblasti zmínit, již jen proto, že je ze všech tří oblastí tou nejstarší a její vývoj a stav se částečně odrazil rovněž v oblastech, kterými se tato práce dále bude zabývat.

Základem úpravy v oblasti ochrany atmosféry před přeshraničním znečištěním je již nepřímo zmíněná Úmluva o dálkovém znečišťování ovzduší přecházejícím hranice států z roku 1979. Tato úmluva byla přijata na půdě Evropské hospodářské komise OSN v Ženevě jako úmluva rámcová, která byla v průběhu následujících dvaceti let doplněna osmi protokoly. Základem celého systému ochrany před přeshraničním znečištěním je idea, že (bez ohledu na právo suverénních států v rámci své činnosti znečišťovat své vlastní ovzduší dle vlastního uvážení) vzhledem k charakteru atmosféry a jevů v ní probíhajících dochází k přesahům tohoto znečišťování na území států sousedních. Ty mohou být důsledky tohoto znečišťování poměrně významně zasaženy a poškozeny, a je tedy nutno zavést mezinárodněprávní režim, který by před těmito zásahy sousední státy chránil a v případě vzniku škod poskytl základ pro jejich nápravu.

Vzhledem k tomu, že úmluva přijatá v roce 1979 byla úmluvou rámcovou, jsou v tomto dokumentu obsažena pouze základní práva a povinnosti smluvních stran v té nejobecnější podobě, vlastní obsah pak celému mezinárodněprávnímu režimu dodávají až protokoly přijaté na základě této úmluvy. Tyto protokoly se věnují nejvýznamnějším látkám, které se na přeshraničním znečišťování podílejí, a nastavují závazné limity pro smluvní strany těchto protokolů, jejichž cílem je nepříznivým důsledkům přeshraničního znečišťování ovzduší zabránit. Postupně byly přijaty protokoly týkající se sloučenin síry, oxidů dusíku, těkavých organických látek, těžkých kovů, perzistentních organických polutantů a acidifikace, eutrofizace a tvorby přízemního ozonu. Poslední z těchto protokolů byl přijat v roce 1999.⁹

Důvodem, proč tato práce právě představenou oblast pomíjí, je především charakter jevů, kterými se tato oblast zabývá. Byť atmosférické znečištění, kterému se nastíněný mezinárodněprávní režim snaží zabránit, má značný dosah, jedná se o znečištění lokální, čemuž odpovídá i forma mezinárodněprávní úpravy. Naproti tomu jak v případě ochrany ozonové vrstvy, tak ochrany klimatu jsou vlivy států na atmosféru lokálně nepostihnutele a činnost států, která má na tyto sektory vliv, je třeba zásadně posuzovat globálně. Emise jak plynů způsobujících degradaci ozonové vrstvy, tak

⁹ DAMOHORSKÝ, M.; ŠTURMA, P.; ONDŘEJ, J. a kol. *Mezinárodní právo životního prostředí. II. část (zvláštní)*. Beroun: Eva Rozkotová – IFEC, 2008. s. 11 a násl.

skleníkových plynů jsou totiž schopny ovlivnit složky atmosféry na celém světě bez ohledu na původ těchto plynů.

1.3 Smluvní úprava

Jádro právní úpravy v celém odvětví mezinárodního práva životního prostředí tkví ve smluvní úpravě. I s ohledem na výše uvedený hrubý nástin vývoje mezinárodního práva životního prostředí je zjevné, že k zásadnímu vývoji v tomto odvětví docházelo právě přijímáním mezinárodních smluv. Toto se týká jak obecného mezinárodního práva životního prostředí, tak i jednotlivých sektorových právních úprav.

Zaměříme-li se na sektorové úpravy v rámci mezinárodního práva životního prostředí, které jsou do značné míry autonomní, přichází v úvahu v podstatě dvojí koncepce výstavby celého mezinárodněprávního režimu. V sektorech, jejichž povaha to umožňuje, je zpravidla postupováno formou běžné mezinárodní smlouvy, která přímo stanovuje práva a povinnosti smluvních stran. Příkladem takové smlouvy může být Vídeňská úmluva o včasném oznamování jaderné nehody přijatá v roce 1986.¹⁰ V daném případě je obsah smlouvy přesně definovaný, závazky smluvních stran vycházejí ze samotné podstaty takové mezinárodní smlouvy a diskuse o jejich rozsahu je velice omezená. Pokud pak na mezinárodní úrovni panuje dostatečně silné přesvědčení o nezbytnosti právní úpravy v dané oblasti a zároveň je dána shoda na jejím obsahu jako v tomto případě (smluvní strany byly motivovány k přijetí podobné úmluvy na základě nehody v Černobylské jaderné elektrárně v roce 1986), je zpravidla možno celou problematiku upravit jedinou mezinárodní smlouvou.

V oblastech, které jsou ze své podstaty širší, než je tomu u zmíněného příkladu, je však vytvoření podobného systému mezinárodněprávní úpravy velmi obtížné, ne-li nemožné. Sám rozsah sektoru, který má být mezinárodní smlouvou upraven, často uzavření jediné mezinárodní smlouvy vylučuje. K tomu dále přistupuje komplikovanost předmětu právní úpravy a jeho provázanost s dalšími sektory. Za těchto okolností se pak ve fázi přípravy mezinárodní smlouvy vedou natolik komplikovaná vyjednávání o obsahu závazků pro jednotlivé smluvní strany, že na stanovení přesných

¹⁰ DAMOHORSKÝ, M.; ŠTURMA, P.; ONDŘEJ, J. a kol. *Mezinárodní právo životního prostředí. II. část (zvláštní)*. Beroun: Eva Rozkotová – IFEC, 2008. s. 315.

kvantifikovaných závazků nelze prakticky nalézt dostatečnou shodu vedoucí k přijetí mezinárodněprávní smlouvy podobného typu.

Výše uvedené obtíže jsou zpravidla řešeny formou rámcové úmluvy a na ni navazujících protokolů. Tento systém mezinárodněprávní úpravy je pro oblast mezinárodního práva životního prostředí typický, v rámci mezinárodněprávní ochrany atmosféry se touto cestou vydaly všechny tři sektorové úpravy, ze kterých se toto pododvětví sestává. Celá koncepce vychází z představy základní rámcové úmluvy, která zavádí nový samostatný režim mezinárodněprávní úpravy a, jak už ze samotného názvu vyplývá, stanovuje jakýsi rámec, v jehož mezích se bude následná právní úprava vyvíjet.

Typickým obsahem rámcové úmluvy tak bývají základní zásady, kterými se smluvní strany i celá právní úprava budou řídit, cíle právní úpravy a obecně formulované závazky smluvních stran, které v některých případech ve své obecnosti zacházejí tak daleko, že se de facto kryjí s deklarací cílů. Při stanovování povinností smluvních stran se pak do větších podrobností a přesnějšího vymezení závazků zachází zpravidla v oblastech, které s vlastním předmětem právní úpravy souvisí spíše okrajově, např. problematika spolupráce ve vědecké a technické oblasti, sdílení a transfer technologií, věda, výzkum a vzdělávání atp. Rámcová smlouva dále dává vzniknout orgánům smlouvy, které pak tvoří základ platformy pro budoucí vývoj právní úpravy.

Samotné závazky vedoucí k naplnění cílů smlouvy jsou pak obsaženy v samostatných mezinárodněprávních dokumentech, zpravidla nabývajících formu protokolu k přijaté rámcové smlouvě. Touto dvoustupňovou formou je pak přijetí konkrétních závazků realizovatelné, a to díky několika skutečnostem. Smluvní strany přijetím a ratifikací rámcové úmluvy přijímají za své její cíle, proto se ve fázi dalšího vyjednávání o obsahu závazků cítí alespoň částečně vázány smluvní úpravou a vznik dalších, přesnějších závazků podpořit. Protokol samotný může postihovat pouze část oblasti, které se právní úprava týká, a zatímco schválení obsahu takového protokolu jako samostatné smlouvy by nedávalo smysl, jako část úpravy v rámci ustaveném rámcovou smlouvou je takovýto postup naprosto legitimní. A konečně, orgány ustavené rámcovou úmluvou (zpravidla ve formě konference smluvních stran) a jejich pravidelné schůze poskytují ideální prostor pro další rozvoj právní úpravy; stávají se platformou

pro vyjednávání, která poskytuje takřka ideální půdu pro vznik protokolů dále upravujících předmět mezinárodněprávní úpravy.

Samotná rámcová smlouva pak zpravidla v okamžiku, kdy dojde k přijetí protokolů a počáteční fáze vývoje mezinárodněprávní úpravy je završena, ustupuje do pozadí a hlavní funkci pramenů právní úpravy přebírají právě protokoly. Této skutečnosti často nahrává charakter jednotlivých ustanovení rámcové smlouvy, která se kvůli své obecnosti pohybují na hranici politické deklarace a soft law, tedy obecných závazků, které postrádají přesný obsah i jakýkoli mechanismus vynucování. Význam rámcové smlouvy však nelze zpochybňovat, i nadále zůstává základem, který ovlivňuje interpretaci všech dalších mezinárodněprávních dokumentů v oblasti. Bez rámcové smlouvy by pak vývoj dané sektorové úpravy zpravidla vůbec nebyl možný, protože v případě těchto komplikovanějších sektorů by bez obecného základu daného rámcovou smlouvou nebylo možno podrobnější právní úpravu budovat. Vliv rámcové smlouvy na historický vývoj sektorové právní úpravy tak převažuje i možnou obsolentnost jejích jednotlivých ustanovení ve vztahu k novějším mezinárodněprávním dokumentům, které na jejím základě vznikly.

1.4 Obyčejová pravidla

Z výše uvedeného vyplývá rovněž vztah v jednotlivých sektorech mezi smluvní úpravou práv a povinností států a mezi obyčejovými pravidly. V případě přeshraničního znečištění, kdy dochází k vlivům znečištění, jehož původcem je jeden stát, na území státu jiného, je možno postupovat téměř bezvýhradně podle obyčejových pravidel mezinárodního práva veřejného, jak dokazuje například judikát arbitrážního tribunálu in re Trail Smelter (USA v. Kanada) z roku 1941.¹¹ Byť ani tento judikát nemůže sloužit jako bezvýhradné potvrzení existence takových obyčejových pravidel (mezi stranami sporu byly ve věci uzavřeny rovněž mezinárodní smlouvy, kterými byly do celé věci vneseny prvky smluvního práva, a do jisté míry tím byla použitelnost pravidel obyčejových vyloučena, nebo alespoň omezena), jedná se o uznání jejich významu pro oblast mezinárodního práva životního prostředí.¹² K tomu došlo více než 30 let před

¹¹ ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003. s. 303.

¹² SHAW, M. N. *International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. s. 781.

tím, než byla přijata zásada svrchovanosti států a nepoškozování životního prostředí za hranicemi jejich jurisdikce jako zásada 21 stockholmské deklarace.¹³

Toto pravidlo však lze uplatnit v případě degradace ozonové vrstvy nebo změny klimatu jen stěží. Bez ohledu na to, který stát je emitentem škodlivých látek, případně kterému státu se tyto emise dají přičítat, dopad na stav atmosféry, který tyto emise způsobí, je globální. Při důsledné aplikaci výše uvedené zásady by tedy na straně poškozeného byly všechny ostatní suverénní státy, které by měly právo domáhat se na emitentovi škodlivých látek náhrady škody jim způsobené. Takový postup si však lze jen obtížně představit, a proto převládají silné pochybnosti o existenci závazných obyčejových norem v této oblasti. To má pak za následek rovněž neochotu některých států přijímat v těchto oblastech závazky na smluvním základě, protože nedochází pouze ke kodifikaci práv a povinností, jejichž existenci je možno dovodit z norem již existujících na základě obyčejovém, ale k přijímání norem zcela nových, k jejichž přijetí se státy necítí být ničím nuceny, a proto se přistoupení k těmto závazkům často brání.

K problematičnosti existence obyčejových pravidel v oblasti mezinárodního práva životního prostředí pak přistupují i obecné požadavky na vznik obyčejové normy. Rozumíme-li v souladu s obecnou právní teorií těmito požadavky *usus longaevus*, tedy dlouhodobé užívání pravidla, a *opinio necessitatis*, tedy povědomí o nezbytnosti existence takového pravidla spojené s jeho obecným uznáváním a vynucováním, lze jen obtížně prokazovat existenci splnění takovýchto podmínek v rámci odvětví mezinárodního práva, které existuje pouze několik desítek let. Přičteme-li k tomu i okolnosti, které v oblasti ochrany životního prostředí panovaly až do poloviny 20. století, obyčejové normy v oblasti mezinárodního práva životního prostředí lze dovodit pouze obtížně a jen v té nejobecnější podobě na pomezí mezinárodního práva obecného.

Existence obyčejových norem v oblasti mezinárodního práva životního prostředí, potažmo mezinárodněprávní ochrany atmosféry, však není zcela vyloučena. Na odvětví mezinárodního práva životního prostředí se vztahuje celá řada obyčejových norem pocházejících z oblasti mezinárodního práva obecného, alespoň v takovém rozsahu, v jakém je lze na mezinárodní právo životního prostředí aplikovat. Dalším

¹³ ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: Eurolex Bohemia. 2003. s. 305.

druhem obyčejů v této oblasti jsou pak obyčeje sekundárně vznikající na základě již přijaté smluvní úpravy. V tomto kontextu je třeba opakovaně zmínit stockholmskou deklaraci, jejíž zásady v některých případech kvality obyčejové normy získávají právě tím, že je státy dlouhodobě bez výhrad akceptují, dodržují a uznávají jejich potřebnost a závaznost. Za stávající situace, kdy dodržování takovýchto norem probíhá na základě uzavřené mezinárodní smlouvy, je vliv toho, zda je jim přiznán rovněž status obyčejového pravidla, téměř nulový. Pokud by však došlo například ke zrušení mezinárodní smlouvy nebo jejímu vypovězení některou ze smluvních stran, dovození obyčejového charakteru některých norem ve smlouvě uvedených by způsobilo, že i přes zánik smluvní povinnosti by se v daném případě norma dále aplikovala právě s odkazem na její obyčejový charakter.

2 Ochrana ozonové vrstvy

Vývoj systému mezinárodněprávní ochrany ozonové vrstvy bezprostředně navazuje na přijetí Úmluvy o dálkovém znečišťování ovzduší přecházejícím hranice států z roku 1979. V době po jejím schválení se poprvé začaly objevovat informace o poškozování ozonové vrstvy způsobené antropogenními látkami, které si ve velice krátké době vyžádaly přijetí mezinárodněprávní smlouvy.

2.1 Vývoj mezinárodněprávní ochrany ozonové vrstvy

Ochrana ozonové vrstvy Země se jako téma v mezinárodním právu životního prostředí objevuje v 80. letech 20. století. Podobně jako v ostatních oblastech mezinárodněprávní ochrany atmosféry probíhal i rozvoj tohoto sektoru na půdě OSN, konkrétně v rámci Programu OSN pro životní prostředí. Potřeba vzniku mezinárodněprávního režimu, který by se problematikou ochrany ozonové vrstvy zemské atmosféry zabýval, úzce souvisí s vědeckým pokrokem, studiem této problematiky z hlediska přírodních věd.

2.1.1 Úvod do problematiky

Látky, které mají negativní vliv na koncentrace ozonu ve vyšších vrstvách atmosféry, patří do skupiny halogenderivátů organických látek, především plynů. Vzhledem k vlastnostem těchto látek – inertní plyny, nehořlavé, snadno získatelné s vynaložením minimálních nákladů – byla škála jejich průmyslového využití nesmírně široká. Od chladicích médií v chladničkách a mrazničkách až po hnací plyny aerosolových rozprašovačů, tam všude bylo možno vlastnosti těchto látek využít. Při všech výše uvedených pozitivěch těchto látek a s tím, jak obtížné bylo odhalit jejich negativní důsledky na atmosféru Země, dosáhlo jejich využití počátkem druhé poloviny 20. století nebývalých rozměrů.

V roce 1974 uveřejnil prof. Sherwood Rowland studii, která se zabývala vlivy chlorovaných a fluorovaných uhlovodíků na koncentraci stratosférického ozonu.¹⁴ Tyto

¹⁴ Nobelprize. *F. Sherwood Rowland - Autobiography*. Available from <http://www.nobelprize.org>.

látky se jen velmi obtížně v přírodě rozkládají, protože pro jejich přirozený rozpad je zapotřebí ultrafialového záření. UV záření dopadá na Zemi ze Slunce, avšak valná většina tohoto záření je odražena zpět právě ozonovou vrstvou. Vzhledem ke hmotnosti těchto látek, která je přibližně stejná jako hmotnost ostatních složek atmosféry, však tyto látky při úniku postupně v atmosféře stoupají, až se dostanou na úroveň ozonové vrstvy, tedy cca 25 - 35 km nad povrch Země. Tam, vlivem vyšších hodnot UV záření, dochází k rozkladu látek na uhlík a halogenové ionty, které jsou na rozdíl od původních látek prudce reaktivní. Ve styku s podobně reaktivním ozonem (O₃) pak dochází ke štěpení původních molekul ozonu, a tím k zeslabování funkce ozonové vrstvy. Jedna molekula chlorfluorovaných uhlovodíků přitom při svém rozpadu může způsobit rozpad řádově desítek molekul ozonu. K těmto nepříznivým důsledkům se dále přidává skutečnost, že hustota chlorfluorovaných uhlovodíků je takřka totožná s hustotou vzduchu. To vede k velmi pomalému pohybu molekul chlorfluorovaných uhlovodíků v atmosféře. Doba, za kterou se látka v atmosféře dostane do výšky ozonové vrstvy, kde se vlivem UV záření rozloží, může dosahovat až 20 let od jejího uvolnění. To s sebou přináší komplikace pro vědeckou práci a predikci koncentrace těchto látek a jejich důsledků, zároveň však také značné obtíže pro snahu o snížení koncentrace těchto látek a boj proti jejich negativním vlivům na životní prostředí. Jakákoli měření koncentrace látek v atmosféře, koncentrace ozonu v ozonové vrstvě a odhady budoucího vývoje proto musí počítat řádově s dvacetiletou setrvačností. Úplné zastavení produkce chlorfluorovaných uhlovodíků například v roce 2000 by se tedy projevilo zastavením degradace ozonové vrstvy až v roce 2020. Tato studie přinesla svému autorovi, byť více než dvacet let po jejím uveřejnění, Nobelovu cenu za chemii v roce 1995.

Ozonová vrstva a její zachování je přitom naprosto zásadním předpokladem existence života na planetě Zemi. Molekuly ozonu fungují jako štít, který většinu ultrafialového záření, které na Zemi neustále ze Slunce dopadá, pohlcuje a odráží zpět do kosmického prostoru, a zabraňuje tak jeho průchodu k zemskému povrchu. Při poklesu koncentrace ozonu v ozonové vrstvě se však kvalita takovéto ochrany prudce snižuje. Nadměrná expozice UV záření má přitom pro člověka i další formy života celou řadu negativních důsledků.¹⁵ Ačkoli je UV záření pro život nezbytné (je například

¹⁵ SUNSTEIN C. R. *Of Montreal and Kyoto: A Tale of Two Protocols*. Available from <http://www.law.harvard.edu>.

nutným předpokladem pro fotosyntézu v rostlinných organismech, u člověka deficit expozice UV záření vede k hypovitaminóze vitamínu D, která ve svém důsledku může způsobit až měknutí kostí a rachitidu), nadměrná expozice UV záření má závažné zdravotní důsledky. Pokles koncentrace ozonu v ozonové vrstvě o 20 % oproti dlouhodobému normálu má za následek nárůst dopadajícího UV záření na zemský povrch o 40 %. Zvýšení expozice UV záření na lidský organismus o 40 % pak téměř zdvojnásobuje riziko vzniku melanomu, tedy zhoubného rakovinného bujení kůže. Z uvedených čísel zjevně vyplývá, že zachování ozonové vrstvy v co nejlepším stavu je nutnou podmínkou existence života na planetě Zemi, a to nejen lidského druhu.

2.1.2 Počátky právní úpravy

Od vědeckého potvrzení negativních účinků chlorfluorovaných uhlovodíků na ozonovou vrstvu Země a důsledků zeslabování ozonové vrstvy k mezinárodněprávní akci, která by se celou problematikou zabývala, však uplynulo více než deset let. Jak tomu v podobných případech bývá, po uveřejnění zprávy prof. Rowlanda se objevila vlna skepticismu k tvrzením obsaženým v této zprávě. Závěry, ke kterým výzkum došel, byly označeny za nepodložené, případně nedostatečně průkazné a panovalo všeobecné přesvědčení, že by se situace v této oblasti měla dále zkoumat, monitorovat a sledovat, a teprve na základě výsledků dalších výzkumů by se mělo přistoupit k případné akci, ať už na mezinárodním nebo vnitrostátním základě. Tento názor byl podporován zejména evropskými státy, v čele s evropskými společenstvími. Vzhledem k rozsáhlému průmyslovému využití chlorfluorovaných uhlovodíků se tento postoj jeví jako pochopitelný, náhlé omezení produkce těchto látek by mělo na ekonomiku největších výrobců poměrně zásadní dopad. Proto první opatření proti emisím látek poškozujících ozonovou vrstvu nevzniklo na mezinárodněprávní úrovni, ale na půdě největšího výrobce a zároveň emitenta těchto látek, Spojených států amerických. Ty se v této době podílely na celosvětové produkci chlorfluorovaných uhlovodíků téměř 50 %.¹⁶ Na podporu vědeckého výzkumu v této oblasti bylo vypsáno několik vědeckých cen s poměrně nezanedbatelnými finančními odměnami, jejichž cílem bylo nalézt substitut nebo substituty pro chlorfluorované uhlovodíky, které by umožnily využití látek

¹⁶ SUNSTEIN C. R. *Of Montreal and Kyoto: A Tale of Two Protocols*. Available from <http://www.law.harvard.edu>.

poškozujících ozonovou vrstvu omezit nebo zcela zastavit. Na základě vědeckých pokroků v možnosti nahrazování těchto látek, a zároveň pod silným tlakem veřejnosti, která se celou problematikou cítila bezprostředně ohrožena, pak došlo v roce 1977 k přijetí Clean Air Act, který umožnil omezit produkci a využití látek, které mají nebo by mohly mít negativní vliv na ozonovou vrstvu Země. Tento zákon byl pak o rok později následován Toxic Substances Control Act, který zakázal využívání chlorfluorovaných uhlovodíků v jiných než nezbytně nutných případech, a zároveň poskytl rámec pro definici těchto nezbytně nutných případů. Ve svém souhrnu tyto předpisy způsobily pokles produkce aerosolů chlorfluorovaných uhlovodíků o 95 %. Na mezinárodní úrovni na přelomu 70. a 80. let přitom přijetí mezinárodněprávního režimu upravujícího problematiku ochrany ozonové vrstvy a produkce a využívání chlorfluorovaných uhlovodíků bylo v nedohlednu.

Po přijetí Ženevské úmluvy o dálkovém znečišťování ovzduší přecházejícím hranice států v roce 1979, jak je uvedeno výše, se pozornost mezinárodního společenství v oblasti ochrany atmosféry obrátila právě k problematice ochrany ozonové vrstvy. Pro nalezení vhodného postupu a konsensu co nejširší skupiny států byla, stejně jako v případě ochrany před přeshraničním znečištěním, zvolena platforma Organizace spojených národů, přesněji Programu OSN pro životní prostředí. Právě na půdě UNEP začal v roce 1981 proces, na jehož konci byla o čtyři roky později přijata Vídeňská úmluva na ochranu ozonové vrstvy Země. Hlavním aktérem tohoto procesu byly přirozeně Spojené státy americké. Vzhledem k tomu, co bylo uvedeno výše stran vnitrostátní akce USA na ochranu ozonové vrstvy, bylo přijetí mezinárodněprávního režimu naprosto v jejich zájmu. Tím, že došlo k tak výraznému snížení produkce a spotřeby chlorfluorovaných uhlovodíků na základě vnitrostátních opatření, bylo možno pro USA bez větších nároků přistoupit i k velmi přísné úmluvě, která by produkci a spotřebu těchto látek omezovala. Naopak, vzhledem k přechodu domácí produkce USA na substituty těchto látek, by přijetím případných přísných omezení, která by se na produkci látek ohrožujících ozonovou vrstvu vztahovala, došlo k významnému hospodářskému posílení USA, protože vzhledem k evropskému skepticizmu a opatrnému přístupu k celé záležitosti byla evropská produkce i nadále na chlorfluorovaných uhlovodících závislá. Omezení a zákazy by pak americkým

producentům substitutů těchto látek přinesly značné zisky, ze kterých by přirozeně následně těžila celá americká ekonomika.

Tato případná závislost na produkci USA pak způsobila prodlení celého procesu přijímání mezinárodněprávní úmluvy, budoucí smluvní strany se tak snažily získat čas pro přípravu na opatření, která bude následně (po podpisu úmluvy a jejím vstupu v platnost) nutno přijmout. V rámci tohoto období nakonec USA uvolnily technologie výroby substitutů, čímž výměnou za poměrně značnou ekonomickou výhodu umožnily přijetí Vídeňské úmluvy o ochraně ozonové vrstvy Země v roce 1985.

2.1.3 Vídeňská úmluva na ochranu ozonové vrstvy

Úmluva sama byla, stejně jako v případě Úmluvy o dálkovém znečišťování ovzduší přecházejícím hranice států z roku 1979, koncipována jako úmluva rámcová.¹⁷ Povaha předmětu úpravy a rozdílné zájmy jednotlivých skupin států, které se měly stát smluvními stranami, ostatně ani jiné řešení nepřipouštěly. Na jedné straně stály Spojené státy americké, které po rozsáhlém a nákladném výzkumu a následně přijatých vnitrostátních právních předpisech během několika málo let produkci chlorfluorovaných uhlovodíků téměř zastavily. V jejich zájmu tedy bylo přijetí co nejsilnější mezinárodní smlouvy s velkým množstvím omezení a závazných a vynutitelných pravidel tak, aby ostatní smluvní strany byly donuceny USA v tomto následovat, a přispěly tak k účinnosti opatření přijatých na vnitrostátním základě. S koncepcí silné mezinárodní smlouvy souhlasily samozřejmě i méně rozvinuté státy, které se produkcí látek poškozujících ozonovou vrstvu nezabývaly vůbec, nebo jen v malém měřítku. Pro ty by silná mezinárodní smlouva neznamenalala téměř žádná omezení, pouze by jim umožnila profitovat jak ze zlepšení stavu ozonové vrstvy, tak ze zavedených mechanismů na transfer technologií a finančních prostředků za účelem přechodu na výrobu substitučních látek.

Na druhé straně škály stály především rozvinuté evropské země, které, vzhledem k jejich dosavadnímu přístupu nastíněnému výše, až do této doby zastávaly politiku skepticismu, o negativních vlivech chlorfluorovaných uhlovodíků a příbuzných látek na ozonovou vrstvu pochybovaly, případně jej přímo vyvracely, a ve své produkci těchto

¹⁷ BIRNIE, P.; BOYLE, A.; REDGWELL, C. *International Law and the Environment*. New York: Oxford University Press, 2009. s. 349 a násl.

látek se nijak neomezovaly. Jedním z největších producentů chlorfluorovaných uhlovodíků, a tedy jedním z největších odpůrců silné mezinárodní smlouvy upravující jejich režim byla Velká Británie.¹⁸

Potřeba přijmout mezinárodněprávní úpravu této problematiky v co nejkratším možném termínu tak, aby se zabránilo dalším škodám na životním prostředí, se současným požadavkem na co nejširší základnu států, které smlouvu podepíše nebo k ní přistoupí (a to především států, které patřily mezi významné producenty látek poškozujících ozonovou vrstvu), pak vyústila jednak ve výše uvedený transfer technologií umožňujících výrobu substitutů v podstatě bez smluvního základu (alespoň v podobě multilaterální mezinárodněprávní smlouvy), jak bylo uvedeno výše, a zároveň se podepsala na konečné podobě výsledné mezinárodněprávní smlouvy, která je rámcovou úmluvou v jedné z nejcistších podob, jakou lze v mezinárodním právu životního prostředí i v mezinárodním právu veřejném obecně nalézt.

2.1.4 Montrealský protokol o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu

Vídeňská úmluva na ochranu ozonové vrstvy byla po vyjednáváních přijata dne 22. března 1985.¹⁹ Ve svém čl. 17 odst. 1 Vídeňská úmluva vyžaduje ratifikaci dvaceti smluvními stranami pro vstup v platnost, tuto podmínku se podařilo naplnit o více než tři roky později, 22. září 1988. Avšak téměř okamžitě po jejím přijetí, aniž by smluvní strany Úmluvy vyčkávaly na její vstup v platnost, se rozeběhly práce na přípravě prvního protokolu k Úmluvě, který by založil přímé povinnosti smluvních stran ve vztahu k omezením a kontrolám látek poškozujících ozonovou vrstvu Země. K přijetí tohoto protokolu došlo dne 16. září 1987, tedy více než rok před vstupem Úmluvy v platnost. Dokument byl přijat pod názvem Montrealský protokol o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu,²⁰ a v platnost vstoupil i navzdory poměrně přísným podmínkám dne 1. ledna 1989, což je na poměry mezinárodního práva životního

¹⁸ SUNSTEIN C. R. *Of Montreal and Kyoto: A Tale of Two Protocols*. Available from <http://www.law.harvard.edu>.

¹⁹ Vídeňská úmluva na ochranu ozonové vrstvy. *The Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer*. 1985. Available from <http://ozone.unep.org>, v české verzi na <http://www.mvcr.cz>.

²⁰ Montrealský protokol o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu. *The Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer*. 1987. Available from <http://ozone.unep.org>, v české verzi na <http://www.mvcr.cz>.

prostředí velký úspěch. Žádný jiný dokument, kterým se tato práce zabývá, se nepodařilo ratifikovat během takto krátké doby po jeho přijetí.

Teprve po přijetí Montrealského protokolu v roce 1987 lze hovořit o právním systému ochrany ozonové vrstvy Země. Jakkoli nelze snižovat význam Vídeňské úmluvy v podobě, ve které byla v roce 1985 přijata, jejím obsahem jsou, vzhledem k její koncepci jako rámcové úmluvy, především jen formulace cílů úmluvy, založení mezinárodní spolupráce v oblasti výzkumu a vzdělávání a vznik orgánů úmluvy jako mezinárodního fóra pro další rozvoj právního systému upravujícího tuto oblast. Teprve přijetím Montrealského protokolu pak dostávají ustanovení Vídeňské úmluvy hmotně právní obsah, teprve Montrealský protokol zavádí závazné normy chování smluvních stran ve vztahu k produkci, spotřebě, vývozu a dovozu látek poškozujících ozonovou vrstvu Země.

2.1.5 Další vývoj právní úpravy

Vývoj v této oblasti se však s přijetím Montrealského protokolu a jeho vstupem v platnost nezastavil. Vzhledem k postupu faktického plnění závazků z Montrealského protokolu, jakož i dalšího vědeckého výzkumu zaměřeného na problematiku antropogenních vlivů na ozonovou vrstvu Země, došlo v následujících letech k přijetí dodatků, které svým obsahem dále rozšiřují a zpřísňují režim zavedený na základě Vídeňské úmluvy právě Montrealským protokolem.

Prvním z těchto dodatků byl tzv. Londýnský dodatek přijatý pod názvem Změny a dodatek k Montrealskému protokolu v roce 1990, v platnost vstoupil o dva roky později. Vzhledem k degradaci ozonové vrstvy, která i přes přijetí Montrealského protokolu pokračovala i nadále znepokojivou rychlostí, byl tímto dodatkem současně podstatně rozšířen okruh látek, na který se mezinárodněprávní režim vztahuje, a celý režim byl podstatným způsobem zpřísněn. Přijetím Londýnského dodatku došlo jak ke zpřísnění limitů produkce a spotřeby kontrolovaných látek, tak ke zkrácení termínů a horizontů, ve kterých mají být tyto limity dosaženy.²¹

Dalším přínosem Londýnského dodatku bylo pak zavedení finančního mechanismu, fondu, který z dobrovolných příspěvků smluvních stran Montrealského

²¹ DAMOHORSKÝ, M.; ŠTURMA, P.; ONDŘEJ, J. a kol. *Mezinárodní právo životního prostředí. II. část (zvláštní)*. Beroun: Eva Rozkotová – IFEC, 2008. s. 13.

protokolu financuje boj proti poškozování ozonové vrstvy Země, především podporou transferu technologií a know-how, ale také podporou vědeckého výzkumu, vzdělávání apod.

Na Londýnský dodatek navázal Dodatek k Montrealskému protokolu o látkách, které porušují ozonovou vrstvu, přijatý v roce 1992 v dánské Kodani. Tímto dodatkem došlo ke stanovení dalších omezení a zpřísnění limitů pro produkci a spotřebu látek poškozujících ozonovou vrstvu Země. Po vstupu dodatku v platnost v roce 1994 byla smluvním stranám poskytnuta dvanáctiměsíční lhůta pro omezení spotřeby kontrolovaných látek na 25 % stavu z roku 1986, který byl celým systémem zvolen za stav výchozí.

Další zpřísnění termínů pro omezování produkce a spotřeby kontrolovaných látek přinesl Montrealský dodatek přijatý v roce 1997, který vstoupil v platnost v roce 2000. Tento dodatek rovněž podstatným způsobem zpřísnil obchodování s kontrolovanými látkami smluvními stranami Montrealského protokolu.

Předposledním dodatkem, který upravuje režim Montrealského protokolu, je dodatek Pekingský z roku 1999. Jeho obsahem je zařazení metylbromidu mezi kontrolované látky. Závazky smluvních stran k omezení a zastavení produkce pak směřují k letům 2005 a 2015. Tento dodatek vstoupil v platnost v roce 2001.

Dodatek poslední byl přijat v roce 2007 opět v kanadském Montrealu. I tento dodatek zavádí novou skupinu sledovaných látek, hydrochlorfluoruhlovodíky. Počínaje rokem 2010 má produkce těchto látek být omezena na 25 % a od roku 2015 na 10 %. Od roku 2020 jsou pak smluvní strany povinny produkci uvedených látek zcela zastavit. Dodatek pak dále upravuje termíny pro omezení a zastavení produkce pro několik skupin látek u rozvojových zemí.

2.2 Rozbor Vídeňské úmluvy na ochranu ozonové vrstvy

Vídeňská úmluva na ochranu ozonové vrstvy je téměř učebnicovým příkladem rámcové úmluvy. Úmluva sama o sobě neukládá smluvním stranám de facto žádné povinnosti vedoucí k ochraně ozonové vrstvy. Byť čl. 2 Úmluvy nese název Obecné povinnosti,²² důraz je zde kladen na slovo obecné a jedná se spíše o výčet oblastí, které

²² Vídeňská úmluva na ochranu ozonové vrstvy. 1985. Čl. 2.

by měly být na základě Úmluvy upraveny, než že by z tohoto článku vyplývaly přímé závazky pro smluvní strany.

Vídeňská úmluva tedy obsahuje, kromě základních povinností zmíněných výše, především ustanovení sloužící k založení celého mezinárodněprávního režimu ochrany ozonové vrstvy Země, vzniku mezinárodního fóra, které se bude nadále na ochraně ozonové vrstvy podílet, a přípravu půdy pro přijetí navazujících protokolů, tedy dalších mezinárodněprávních dokumentů, jejichž předmětem již bude samotná problematika ochrany ozonové vrstvy, včetně povinností smluvních stran v přesně specifikované, závazné a vynutitelné podobě.

2.2.1 Struktura Vídeňské úmluvy

Struktura Vídeňské úmluvy na ochranu ozonové vrstvy se sestává z preambule, 21 číslovaných článků a dvou příloh označených římskými číslicemi. V preambuli Vídeňské úmluvy jsou zmiňovány především výsledky vědeckých výzkumů týkajících se vlivu člověka na ozonovou vrstvu Země a navazujících nepříznivých důsledků degradace ozonové vrstvy na lidské zdraví a životní prostředí (v prvním bodu preambule doslova stojí „vědomy si možného škodlivého účinku...“,²³ toto prohlášení v sobě obsahuje implicitní závazek, že nedostatek vědecké jistoty stran těchto škodlivých účinků není překážkou přijetí mezinárodněprávních opatření). Mezi další základy celého režimu staví preambule mezinárodní spolupráci, již přijatá preventivní opatření na ochranu ozonové vrstvy na vnitrostátní i mezinárodní úrovni a také potřebu ohledů na zvláštní požadavky rozvojových zemí.

Preambule se rovněž odvolává na prohlášení Konference Organizace spojených národů o životním prostředí člověka, tedy na výše zmíněnou stockholmskou deklaraci z roku 1972, a zejména na její zásadu č. 21, která je v preambuli Vídeňské úmluvy doslova citována. Tím dochází k zakotvení ústřední myšlenky celého právního systému, tedy že bez ohledu na skutečnost, jak dlouhodobý, obtížně ovlivnitelný a nepřímý účinek má využívání látek poškozujících ozonovou vrstvu Země, jedná se o zásah do životního prostředí ostatních států, a tím i do jejich suverenity, což je nepřipustným porušením obecného mezinárodního práva.

²³ Vídeňská úmluva na ochranu ozonové vrstvy. 1985. Preambule.

Vzhledem k tomu, že Vídeňská úmluva na ochranu ozonové vrstvy neobsahuje žádný vlastní výčet zásad, ze kterých by právní úprava v tomto pododvětví měla vycházet, je tímto odvoláním se na stockholmskou deklaraci zároveň přijat celý systém zásad jako základ pro mezinárodněprávní ochranu ozonové vrstvy, samozřejmě s nezbytnou výhradou jejich použitelnosti v rámci tohoto pododvětví.

Jak již bylo uvedeno výše, převážná část textu Vídeňské úmluvy má technický charakter, jejím předmětem je spíše zavedení mezinárodněprávního režimu než vlastní hmotně právní problematika, tedy ochrana ozonové vrstvy. Z 21 článků, které Úmluva obsahuje, se přímých povinností smluvních stran v oblasti ochrany ozonové vrstvy týkají pouze čtyři. Ve zbylé části Vídeňská úmluva obsahuje essentialia negotii každé mezinárodní smlouvy, tedy ustanovení týkající se vstupu Úmluvy v platnost, přijímání změn, příloh a protokolů na základě Úmluvy, možnosti (v tomto případě spíše nemožnosti) výhrad smluvních stran k textu Úmluvy, ustanovení týkající se odstoupení smluvní strany od Úmluvy, jakož i určení deponitáře Úmluvy a jejích protokolů. Do této části lze zahrnout rovněž obsah čl. 1, tedy definici základních pojmů, se kterými pak Úmluva dále pracuje.

Další okruh otázek, který Vídeňská úmluva upravuje, se týká orgánů Úmluvy. Pro zajištění fungování celého režimu Úmluva zřídila jako své orgány konferenci stran a sekretariát.²⁴ Jejich působnost, úkoly a prostředky, které mají k dispozici pro jejich plnění, vycházejí z Vídeňské úmluvy a jejich rozbořem lze získat poměrně přesnou představu o fungování celého mezinárodněprávního režimu.

Poslední otázkou v Úmluvě řešenou je pak urovnání sporů. Byť se jedná o oblast, která by mohla být bez dalšího zařazena do kategorie obecných otázek spadajících do oblasti práva mezinárodních smluv, právě na režimu, kterým jsou urovnávány spory, lze pozorovat míru závaznosti, kterou Úmluvě smluvní strany připisují. Z prostředků, které smluvní strany připouštějí jako způsoby urovnávání sporů, a z míry jejich závaznosti pro smluvní strany je možno přímo odvodit přísnost mezinárodněprávního režimu a posoudit, zda skutečným záměrem smluvních stran byla závazná právní úprava, nebo pouze proklamace politických cílů, což je ve vztahu k formě rámcové úmluvy poměrně zásadní otázka.

²⁴ Vídeňská úmluva na ochranu ozonové vrstvy. 1985. Čl. 6 a 7.

2.2.2 Povinnosti smluvních stran

Vlastní povinnosti smluvních stran Vídeňské úmluvy jsou zakotveny v člancích 2 – 5. Obecnými povinnostmi smluvních stran v oblasti ochrany ozonové vrstvy se zabývá článek 2, a právě z tohoto článku po jeho specifikaci Montrealským protokolem vycházejí vlastní povinnosti smluvních stran Úmluvy týkající se faktických opatření zamezujících nepříznivým antropogenním vlivům na stav ozonové vrstvy Země.

Čl. 2 odst. 1 přímo definuje oblast úpravy Vídeňské úmluvy na základě cílů, kterých má být v jejím rámci dosaženo. Tyto cíle jsou zde definovány jako „... ochrana lidského zdraví a životního prostředí proti nepříznivým účinkům ...“.²⁵ Pro další rozvoj právní úpravy je tento článek významný především tím, že opatření přijímaná na jeho základě nejsou omezena požadavkem vědecké jistoty. Překážkou přijetí opatření dle tohoto článku není ani nejistota ohledně antropogenního původu negativních účinků na ozonovou vrstvu, ani nedostatečné prokázání skutečných dopadů na stav ozonové vrstvy. Z textu tohoto ustanovení jasně vyplývá, že již pouhá možnost těchto negativních dopadů je dostatečnou legitimací pro přijetí opatření, která by jim měla zabránit.

Odstavec 2 pak v návaznosti na odstavec předchozí vyjmenovává prostředky, které mají smluvní strany k dosažení cílů odst. 1 k dispozici. Jedná se v první řadě o prostředky mezinárodní spolupráce na systematických pozorováních a výzkumu a následné výměny získaných informací tak, aby se prohloubilo porozumění jak antropogenním vlivům na změny ozonové vrstvy, tak vlivům změn ozonové vrstvy na lidské zdraví a životní prostředí. Význam vědeckého a technického poznání v oblasti je znovu zdůrazněn v čl. 2 odst. 4 Úmluvy, s ohledem na povahu uvedených vlivů a změn je vědecký výzkum a dosažený stupeň poznání této problematiky nezbytným základem pro jakákoli opatření přijatá v této oblasti.

Základní povinnost k ochraně ozonové vrstvy Země je pak uvedena v čl. 2 odst. 2 písm. b), podle kterého smluvní strany „přijmou vhodná právní nebo správní opatření a spolupracují na harmonizaci vhodných politik za účelem kontroly, omezování, snižování nebo zabránění lidským činnostem v rámci své svrchovanosti nebo pravomoci, pokud zjistí, že tyto činnosti mají nebo by mohly mít nepříznivé

²⁵ Vídeňská úmluva na ochranu ozonové vrstvy. 1985. Čl. 2.

účinky, které způsobila nebo mohla způsobit změna ozonové vrstvy“.²⁶ Z formulace tohoto ustanovení nevyplývá, že charakter uvedených opatření má být nutně pouze na mezinárodní úrovni, pod tato opatření by se jistě dala subsumovat i opatření vnitrostátní. Spolupráce na mezinárodněprávní úrovni je pak dále rozvinuta pod písm. c), které zakotvuje povinnost smluvních stran spolupracovat na tvorbě opatření, postupů a norem k provádění Vídeňské úmluvy, stejně jako protokolů a příloh přijatých na jejím základě. Právě toto ustanovení vyjadřuje vůli smluvních stran mezinárodněprávní režim založený Vídeňskou úmluvou dále rozvíjet, tím prostředky k ochraně ozonové vrstvy zesílit a dosáhnout na základě tohoto režimu faktických výsledků a zlepšení stavu ozonové vrstvy.

Poslední z povinností smluvních stran na poli mezinárodní spolupráce je závazek spolupracovat při provádění Úmluvy s příslušnými mezinárodními subjekty. Těmi se zde rozumí především mezinárodní organizace zaměřené na ochranu životního prostředí a atmosféry. Tímto ustanovením je tedy zakotvena mimo jiné povinnost spolupráce s UNEP, z jehož iniciativy a na jehož základě byl celý režim mezinárodněprávní ochrany ozonové vrstvy vytvořen.

Význam vnitrostátní akce na ochranu ozonové vrstvy jednotlivých států, byť se k němu vztahuje výše uvedené ustanovení čl. 2 odst. 2 písm. b), je dále posílen v čl. 2 odst. 3 Úmluvy. Zde se výslovně zakotvuje právo smluvních stran přijímat mimo režim Vídeňské úmluvy vnitrostátní opatření směřující k ochraně ozonové vrstvy, za předpokladu, že tato opatření projdou testem souladu s mezinárodním právem a závazky smluvních stran z Vídeňské úmluvy. Výslovně jsou zde zmíněna rovněž opatření přijatá smluvními stranami ještě před přijetím Vídeňské úmluvy, čímž dochází k jejich potvrzení na úrovni mezinárodní, a zároveň jim jejich uvedením Úmluva implicitně přiznává význam pro vytváření celého režimu mezinárodněprávní ochrany ozonové vrstvy.

Článek 3 Úmluvy upravuje povinnosti smluvních stran týkající se výzkumu a systematických pozorování.²⁷ Vzhledem k významu vědeckého poznání problematiky pro vytváření a realizaci účinných opatření je význam tohoto článku nezpochybnitelný. Byť již v době přijetí Vídeňské úmluvy byla znalost problematiky degradace ozonové vrstvy a negativních důsledků této degradace na lidské zdraví a životní prostředí po

²⁶ Vídeňská úmluva na ochranu ozonové vrstvy. 1985. Čl. 2 odst. 2 písm. b).

²⁷ Ibid. Čl. 3.

vědecké stránce na poměrně vysoké úrovni (právě úroveň vědeckého poznání této problematiky iniciovala mezinárodní akci k zabránění vážným a nevratným škodám na životním prostředí, která vyvrcholila přijetím Vídeňské úmluvy), i po jejím přijetí došlo k významnému prohloubení vědeckého poznání celé problematiky, které se dále odrazilo i v dalších mezinárodněprávních dokumentech přijímaných na základě Úmluvy.

Této oblasti je ve Vídeňské úmluvě věnován největší prostor, kromě článku 3 se touto problematikou zabývá poměrně podrobně celá Příloha I. Úmluvy. Oblast vědeckého výzkumu a pozorování je v čl. 3 odst. 1 rozdělena do sedmi základních oblastí, na které se výzkum smluvních stran podle Vídeňské úmluvy má zaměřovat.

„1. Strany se zavazují přímo nebo prostřednictvím příslušných mezinárodních subjektů patřičně zahájit výzkum a vědecké hodnocení a spolupracovat při jejich provádění:

- a) fyzikálních a chemických procesů, které mohou ovlivňovat ozonovou vrstvu;
- b) účinků na lidské zdraví a dalších biologických účinků, které jsou důsledkem jakýchkoli změn ozonové vrstvy, zejména těch, které jsou způsobeny změnami ultrafialového slunečního záření s biologickými účinky (UV-B);
- c) klimatických změn v důsledku jakýchkoli změn ozonové vrstvy;
- d) jevů, které jsou důsledkem jakýchkoli změn ozonové vrstvy, a jakýchkoli následných změn záření UV-B na přírodní a syntetické materiály užitečné lidstvu;
- e) látek, postupů, procesů a činností, které mohou ovlivňovat ozonovou vrstvu, a jejich kumulativních účinků;
- f) náhradních látek a technologií;
- g) s tím spojených společenských a hospodářských otázek“.²⁸

Z uvedeného výčtu vyplývá, že výzkum se týká vlastního procesu degradace ozonové vrstvy, antropogenních vlivů na tento proces a možností jejich omezení nebo zamezení, stejně jako důsledků změn v ozonové vrstvě na lidské zdraví a životní prostředí, ale také ekonomických, hospodářských a sociálních problémů těmito změnami způsobených.

V Příloze I Úmluvy je pak celá problematika vědeckého výzkumu a pozorování podrobně rozpracována. To ostatně odpovídá i režimu rámcové úmluvy, kdy je pro vlastní úpravu stanoven pouze rámec, obecná pravidla, na jejichž základě dochází

²⁸ Vídeňská úmluva na ochranu ozonové vrstvy. 1985. Příloha I.

později ke vzniku přesných, závazných a kvantifikovaných norem a omezení. Rámcová úmluva pak ve zbytku obsahuje pravidla, jejichž přijetí lze jen těžko zpochybnit a jejichž výskyt v rámcové úmluvě nebude mít vliv na vůli potenciálních smluvních stran ke smlouvě přistoupit. Do této kategorie problematika vědeckého výzkumu a pozorování, stejně jako příbuzná témata vzdělávání, mezinárodní spolupráce, poskytování a sdílení informací apod. beze zbytku patří.

Příloha sama nese titul Výzkum a systematická pozorování (v anglickém znění Research and Systematic Observations).²⁹ Struktura této přílohy nejprve definuje hlavní vědecká témata, kterých se výzkum a pozorování týkají, za ty jsou zde označeny změny ozonové vrstvy, ale také změny ve vertikálním rozdělení ozonu (tedy například nežádoucí navyšování koncentrace ozonu v troposféře, kde namísto pozitivních důsledků na množství UV-B záření dopadajícího na povrch Země dochází k nežádoucím vlivům na biosféru).

Předmět výzkumu je podrobněji rozpracován v odst. 2 Přílohy, který zároveň zakotvuje povinnost mezinárodní spolupráce jak na samotném výzkumu a pozorováních, tak na tvorbě doporučení pro další výzkum a jeho směřování do budoucna. Samotná oblast výzkumu je pak rozdělena do čtyř hlavních oblastí, jejich výčet je však demonstrativní, takže i výzkum nespádající pod žádnou z těchto oblastí může probíhat v režimu Vídeňské úmluvy, je-li dána relevance mezi jeho předmětem a ochranou ozonové vrstvy. Těmito oblastmi jsou výzkum fyziky a chemie atmosféry, výzkum zdravotních, biologických a fotodegradačních účinků, výzkum klimatických účinků a systematická pozorování. Každá z těchto čtyř oblastí výzkumu je pak dále přesněji specifikována; příloha opět demonstrativně uvádí témata nebo postupy, které pod jednotlivé oblasti výzkumu spadají. Jejich výčet je velmi propracovaný, komplexní a široký, je zde jasně patrné, že smluvní strany si uvědomovaly jak význam vědeckého poznání problematiky antropogenních změn ozonové vrstvy, tak celkovou provázanost těchto jevů s celou řadou dalších souvisejících témat.

Odstavec 3 Přílohy I pak dále rozšiřuje povinnost spolupráce na výzkumu ve vztahu k rozvojovým státům, které z povahy věci nemusí být dostatečně vybavené ani technickými prostředky, ani relevantními vědeckými poznatky pro provádění vědeckého výzkumu na tak vysoké a komplexní úrovni, jakou problematika změn ozonové vrstvy

²⁹ Vídeňská úmluva na ochranu ozonové vrstvy. *The Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer*. 1985. Annex I.

vyžaduje. Záměrem tohoto posílení mezinárodní spolupráce je zajištění skutečně celosvětové spolupráce na výzkumu problematiky, což je vzhledem k povaze těchto změn (zvláště v oblasti systematického pozorování) naprosto esenciální, zároveň také zajištění relevance zjištěných údajů tím, že při jejich získávání budou použity obecně uznávané a jednotné postupy, které zabrání znehodnocení získaných údajů na základě toho, že nebudou mezi sebou porovnatelné. Ve spojení s čl. 4 Úmluvy tak dochází k faktickému založení režimu transferu technologií, byť se jedná pouze o technologie pro výzkum, a nikoli pro omezení změn ozonové vrstvy.

Zásadní význam pro další rozvoj mezinárodněprávního režimu ochrany ozonové vrstvy má pak odst. 4 Přílohy I, který vyjmenovává látky, které mají nebo mohou mít vliv na fyzikální a chemické vlastnosti ozonové vrstvy. Byť se jedná o pouhý výčet chemických látek bez jakékoli další specifikace týkající se síly jejich vlivu na ozonovou vrstvu, přirozeného nebo antropogenního původu nebo dalších relevantních kritérií, právě na základě tohoto výčtu došlo v letech následujících k rozvoji mezinárodněprávního režimu ochrany ozonové vrstvy. Již samotný název Montrealského protokolu – o látkách poškozujících ozonovou vrstvu, který po svém přijetí přinesl základ opatření k ochraně ozonové vrstvy, implikuje význam výčtu relevantních látek a sloučenin ve vztahu k ochraně ozonové vrstvy.

Látky, které mají (nebo mohou mít) vliv na ozonovou vrstvu, jsou zde rozděleny do pěti skupin, založených pouze na jejich chemickém složení. Jedná se o sloučeniny uhlíku, dusíku, chloru, bromu a vodíku. Tyto skupiny jsou využity pouze pro přehlednost výčtu, zařazení jednotlivých látek do těchto skupin nemá žádnou souvislost s vlivem těchto látek na ozonovou vrstvu ani s dalšími možnými kritérii pro jejich rozdělení.

Druhou podrobně rozpracovanou oblastí řešenou ve Vídeňské úmluvě je problematika spolupráce v právní, vědecké a technické oblasti, tedy problematika výměny informací. Základ úpravy je obsažen v čl. 4 Úmluvy, kde je zakotvena povinnost smluvních stran usnadňovat a podporovat výměnu relevantních informací mezi smluvními stranami, případně dalšími subjekty. Je zde rovněž řešena problematika důvěrných informací a jejich ochrany subjektem, kterému byly v rámci tohoto režimu svěřeny. Za relevantní oblasti čl. 4 označuje informace vědecké, technické, společensko-hospodářské, obchodní a právní.

Výměna informací je rovněž předmětem Přílohy č. II Vídeňské úmluvy, která celou problematiku nastíněnou v čl. 4 dále rozvíjí. V této příloze lze najít deklaraci významu informací a jejich efektivní výměny mezi smluvními stranami a dalšími subjekty v dosahování cílů Úmluvy společně s potvrzením závazku tuto výměnu umožnit a podporovat. Kromě toho jsou zde zmíněny další zásady, které přicházejí v úvahu v procesu výměny informací, tedy testy užitečnosti informací a výše nákladů na jejich získání, stejně jako potřeba respektovat vnitrostátní i mezinárodní právní předpisy a praxi v oblasti utajovaných informací, především ve vztahu k patentovému právu, obchodnímu tajemství a ochraně důvěrných a chráněných informací.

V druhé části Přílohy č. II jsou pak rozpracovány jednotlivé oblasti, kterých se výměna informací mezi smluvními stranami a dalšími subjekty týká. Ke každé z kategorií, tedy k informacím vědeckým, technickým, společensko-hospodářským a obchodním (ty jsou v Příloze č. II vzhledem k jejich vzájemné provázanosti uváděny pod jedním bodem) a právním, jsou zde demonstrativně vyjmenovány podoblasti, na které se výměna informací vztahuje především. Příkladem lze uvést v rámci technických informací problematiku dostupnosti, výrobních postupů a chemických vlastností substitutů nahrazujících látky poškozující ozonovou vrstvu nebo sdílení informací o vnitrostátních právních předpisech a správních opatřeních směřujících k ochraně ozonové vrstvy v oblasti právní.

Druhou součástí oblasti výměny informací je pak specifický režim ve vztahu k rozvojovým státům (upravený v čl. 4 odst. 2 Úmluvy), který lze označit za základ režimu transferu technologií, byť se o něm v tomto kontextu v Úmluvě přímo nehovoří. Povinnosti smluvních stran týkající se výměny informací ve vztahu k rozvojovým státům jsou zde zaměřeny na podporu rozvoje a přenosu technologií a znalostí. Tohoto cíle má být v souladu s textem Vídeňské úmluvy dosaženo především prostřednictvím:

- „a) usnadnění získávání náhradních technologií pro ostatní strany;
- b) poskytování informací o náhradních technologiích a zařízeních a dodávání zvláštních návodů nebo příruček k těmto technologiím a zařízením;
- c) dodávání nezbytného vybavení a zařízení pro výzkum a systematická pozorování;
- d) vhodného vyškolení vědeckého a technického personálu.“³⁰

³⁰ Vídeňská úmluva na ochranu ozonové vrstvy. 1985. Čl. 4 odst. 2.

Byť tato otázka není v rámci Vídeňské úmluvy explicitně řešena, z výše uvedeného lze dovodit zásadu podpory rozvojových zemí tak, aby opatření přijímaná v těchto zemích na ochranu ozonové vrstvy neomezovala možnosti ekonomického rozvoje pro tyto země. V Rámcové úmluvě OSN na ochranu klimatu, přijaté s odstupem sedmi let, se tato zásada již výslovně objevuje jako zásada společných, ale rozdílných odpovědností.

Poslední povinností v oblasti výměny informací je pak povinnost smluvních stran k předávání informací konferenci smluvních stran dle čl. 7 Vídeňské úmluvy. Tento článek stanovuje pouze obecnou povinnost smluvních stran předávat informace o realizovaných opatřeních podle Úmluvy a protokolů k Úmluvě přijatých konferencí smluvních stran prostřednictvím sekretariátu. Podrobnosti týkající se rozsahu předávaných informací, stejně jako procesu vlastního předávání, frekvence poskytování informací a další detaily jsou pak ponechány k úpravě konferenci smluvních stran.

2.2.3 Orgány Vídeňské úmluvy

Další z významných oblastí, kterou Vídeňská úmluva upravuje, jsou orgány Úmluvy. Právě prostřednictvím těchto orgánů dochází po přijetí rámcové úmluvy k dalšímu rozvoji právního režimu, k posilování, rozšiřování a rozpracování závazků smluvních stran formou protokolů a dalších rozhodnutí, ke kontrole dodržování závazků smluvními stranami nebo k urovnávání sporů. Právě činností těchto orgánů dochází k realizaci vlastního mezinárodněprávního režimu. Byť jsou z Úmluvy přímo uloženy povinnosti jednotlivým smluvním stranám, bez koordinace a mezinárodní spolupráce probíhající právě na půdě těchto orgánů by realizace závazků byla velmi obtížná, ne-li přímo nemožná.

V režimu Vídeňské úmluvy jsou založeny dva orgány, konference smluvních stran jako vrcholný orgán Úmluvy a sekretariát, který ve vztahu ke konferenci smluvních stran plní podpůrnou úlohu.

Konference smluvních stran je upravena v čl. 8 Vídeňské úmluvy. Jako vrcholný orgán Úmluvy (byť tak není v Úmluvě explicitně označena) je tvořena zástupci všech smluvních stran Úmluvy a jako takové je jí Vídeňskou úmluvou uděleno množství pravomocí. Ty jsou uvedeny především v odst. 4:

„4. Konference stran průběžně kontroluje provádění této úmluvy a navíc:

- a) určuje formu a intervaly, v nichž se předávají informace, které mají být předkládány v souladu s článkem 5, a posuzuje tyto informace, jakož i zprávy předkládané jakýmkoli podřízeným subjektem;
- b) přezkoumává vědecké informace o ozonové vrstvě, o jejích možných změnách a možných účincích každé takové změny;
- c) podporuje harmonizaci příslušných politik, strategií a opatření na minimalizaci úniků látek, které způsobují nebo by mohly způsobit změny ozonové vrstvy, a vydává doporučení ke všem dalším opatřením se vztahem k této úmluvě v souladu s článkem 2;
- d) přijímá programy pro výzkum, systematická pozorování, vědeckou a technickou spolupráci, výměnu informací a převod technologií a znalostí v souladu se články 3 a 4;
- e) podle potřeby posuzuje a přijímá změny a přílohy této úmluvy v souladu se články 9 a 10;
- f) posuzuje změny jakéhokoli protokolu, jakož i všech jeho příloh, a pokud tak rozhodne, doporučuje jejich přijetí stranám daného protokolu;
- g) podle potřeby posuzuje a přijímá doplňující přílohy této úmluvy podle článku 10;
- h) podle potřeby posuzuje a přijímá protokoly v souladu s článkem 8;
- i) zřizuje takové podřízené subjekty, které jsou považovány za nutné pro provádění této úmluvy;
- j) vyhledává ve vhodných případech služby příslušných mezinárodních subjektů a vědeckých výborů, zejména Světové meteorologické organizace a Světové zdravotnické organizace, jakož i Koordinačního výboru pro ozonovou vrstvu, pokud jde o vědecký výzkum, systematická pozorování a ostatní činnosti týkající se cílů této úmluvy, a vhodně využívá informací získaných od těchto subjektů a výborů;
- k) posuzuje a podniká jakékoli další akce, které mohou být nutné pro dosažení účelů této úmluvy.³¹

Z tohoto výčtu je jasně patrné, že konference smluvních stran má vrcholné pravomoci ve všech oblastech, kterých se Vídeňská úmluva dotýká, ať se jedná o provádění vlastních opatření na ochranu ozonové vrstvy, vědecký výzkum a pozorování, výměnu a poskytování informací, mezinárodní spolupráci ve výše uvedených oblastech, harmonizaci politik smluvních stran, kontrolu plnění závazků

³¹ Vídeňská úmluva na ochranu ozonové vrstvy. 1985. Čl. 8 odst. 4.

nebo další rozvoj celého mezinárodněprávního režimu formou změn Úmluvy nebo přijímání protokolů.

Schůze konference smluvních stran jsou konány pravidelně, původně ve dvouletých lhůtách, v roce 1993 se interval změnil, od tohoto roku se konference konají jedenkrát za tři roky. Zatím poslední schůze konference smluvních stran s pořadovým číslem 9 proběhla v roce 2011 v indonéském Bali.³²

Význam konference smluvních stran leží ovšem i v oblasti politické. Tím, že v pravidelných intervalech dochází k setkáním zástupců všech 197 smluvních stran Vídeňské úmluvy k tématu ochrany ozonové vrstvy, stávají se schůze konference smluvních stran ideální platformou nejen k samotnému rozvoji mezinárodněprávního režimu ochrany ozonové vrstvy, ale rovněž platformou politickou, která umožňuje přijímání rozhodnutí odlišné povahy, která nejsou sice právně závazná, ale pro rozvoj celého pododvětví mají nemalý význam.

Druhým z orgánů založených Vídeňskou úmluvou je sekretariát. Ten je narozdíl od konference smluvních stran orgánem stálým, fungujícím nepřetržitě, ne jen pouze v termínech pravidelných zasedání, jak je tomu v případě konference smluvních stran. Jak již bylo uvedeno výše, sekretariát plní ve vztahu ke konferenci smluvních stran funkci podpůrnou. Úkoly sekretariátu jsou vymezeny v čl. 7 Úmluvy. Patří mezi ně zejména pořádání a organizační zajišťování zasedání konference smluvních stran, příprava a předávání zpráv vypracovaných na základě informací poskytovaných sekretariátu smluvními stranami v souladu se závazky vyplývajícími z Vídeňské úmluvy a zajištění spolupráce a koordinace činnosti s dalšími příslušnými mezinárodními subjekty. Další úkoly sekretariátu pak vyplývají z rozhodnutí přijatých konferencí smluvních stran.

Do první schůze konference smluvních stran v roce 1989, která sekretariát jmenovala, plnil v souladu s čl. 7 odst. 2 Vídeňské úmluvy funkce sekretariátu Program Organizace spojených národů pro životní prostředí.³³

³² United Nations Environment Programme – Ozone Secretariat. *Historical Meetings Documentation*. Available from <http://ozone.unep.org>.

³³ BIRNIE, P.; BOYLE, A.; REDGWELL, C. *International Law and the Environment*. New York: Oxford University Press, 2009.

2.2.4 Řešení sporů

Způsoby urovnávání sporů, které by se mohly v oblasti výkladu Vídeňské úmluvy nebo dodržování závazků touto úmluvou přijatých objevit, jsou upraveny v čl. 11.³⁴ Zcela v souladu s obecnými teoriemi týkajícími se rámcových úmluv je režim urovnávání sporů velmi volný, ponechávající způsoby řešení plně v rukou smluvních stran. Za základní prostředek urovnání sporů označuje čl. 11 odst. 1 vyjednávání mezi smluvními stranami, mezi kterými spor vznikl. V případě, že se vyjednáváním vyřešení sporu nepodaří dosáhnout, mají zúčastněné strany dle odst. 2 možnost společně požádat o zprostředkování nebo urovnání třetí stranou.

Dále odst. 3 připouští možnost každé jednotlivé smluvní strany písemně přijmout závazek, že spory, v nichž je tato smluvní strana zúčastněná, budou rozhodovány buď v rámci rozhodčího řízení, jež bude podrobně upraveno konferencí smluvních stran, nebo v rámci řízení před Mezinárodním soudním dvorem, případně obojí. Dostanou-li se tedy do sporu dvě strany, u kterých existuje shodné prohlášení o příslušnosti rozhodčího orgánu nebo MSD, bude spor řešen v rámci tohoto orgánu. Vzhledem k tomu, že rozhodnutí těchto orgánů, v případě, že je jejich jurisdikce připuštěna, je pro smluvní strany závazné, ochota stran rámcové úmluvy připustit obecnou jurisdikci těchto orgánů ve všech v budoucnu vzniklých sporech je velmi omezená, spíše se přistupuje k prohlášením ad hoc v případě jednotlivých konkrétních sporů.

Nedojde-li k vyřešení sporu v rámci postupu podle odstavců 1 a 2, není-li dána jurisdikce rozhodčího orgánu nebo MSD a nedohodnou-li se strany sporu na jiném způsobu řešení, dojde v souladu s odst. 5 na žádost jedné ze smluvních stran k vytvoření smírčí komise. Členové smírčí komise jsou jmenováni stranami sporu, každá ze stran jmenuje stejný počet členů smírčí komise. Předseda komise je pak zvolen společnou volbou takto jmenovaných členů komise. Komise pak přijme konečné a doporučující rozhodnutí, které jsou strany sporu povinny v dobré víře posoudit.

Z výše uvedeného vyplývá, že pokud nedojde k připuštění jurisdikce orgánu, který je oprávněn vydat závazné, vykonatelné a vymahatelné rozhodnutí, jsou spory vzniklé z Úmluvy řešeny pouze diplomatickými způsoby, které ponechávají konečný způsob řešení sporu na vůli smluvních stran. Bez prohlášení smluvní strany, které

³⁴ Vídeňská úmluva na ochranu ozonové vrstvy. 1985. Čl. 11.

připustí jurisdikci rozhodčího nebo soudního orgánu, neexistuje způsob, jak ve sporu dospět k závaznému rozhodnutí. Tato koncepce je v oblasti rámcových úmluv velmi běžná, v Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu je problematika urovnání sporů řešena de facto analogicky. V případě rámcových úmluv, kde je valná většina závazků smluvních stran obecného charakteru, není rigoróznějšího způsobu řešení sporů nebo otázek ostatně ani zapotřebí. Smluvní strany pak zpravidla neprojevují přílišnou ochotu silnější režim, jehož výstupem by bylo vykonatelné rozhodnutí, přijmout. To se však v případě, kdy je rámcová úmluva dále rozšířena protokolem konkretizujícím závazky smluvních stran, může stát komplikací. Pro konkrétnější závazky pak zpravidla bývá závazný způsob řešení sporů nezbytný a jeho dodatečné přijetí je často mimořádně zdoluhavé.

2.3 Rozbor Montrealského protokolu o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu

Jak již bylo uvedeno výše, práce na Montrealském protokolu o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu³⁵ (tento název je užíván v oficiálním překladu uveřejněném pod č. 109/2003 ve Sb. m. s., literatura a další prameny rovněž užívají *a promiscue* název Montrealský protokol o látkách poškozujících ozonovou vrstvu), započaly téměř okamžitě po přijetí Vídeňské úmluvy v březnu roku 1985.³⁶ Tyto práce trvaly téměř dva a půl roku a jejich výsledek byl předložen smluvním stranám ke schválení na konferenci konané v říjnu 1987 v kanadském Montrealu (nejednalo se o schůzi konference smluvních stran Vídeňské úmluvy, ta v této době stále ještě nevstoupila v platnost; první konference smluvních stran Vídeňské úmluvy se konala až v dubnu roku 1989). Zde byl text protokolu přijat ke dni 16. září 1987 a vzhledem k širokému konsensu ohledně jeho obsahu se podařilo záhy splnit podmínky pro jeho vstup v platnost, který v souladu s čl. 16. odst. 1 nastal dne 1. ledna 1989, tedy v prvním možném termínu. Vzhledem ke skutečnosti, že se stále ještě čekalo na vstup Vídeňské úmluvy v účinnost, nebylo žádoucí, aby protokol k této úmluvě vstoupil v účinnost ještě před úmluvou, na jejímž základě byl přijat.

³⁵ Montrealský protokol o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu. 1987.

³⁶ BIRNIE, P.; BOYLE, A.; REDGWELL, C. *International Law and the Environment*. New York: Oxford University Press, 2009. s. 351 a násl.

2.3.1 Struktura Montrealského protokolu

Montrealský protokol ve znění všech změn, ke kterým od roku 1987 došlo, sestává z preambule, třiceti dvou číslovaných článků (číselná řada od 1 do 20, s vloženými články označovanými číslem a velkým písmenem) a pěti příloh označených velkým písmenem. Již jen z těchto údajů je patrné, že v oblasti mezinárodněprávní ochrany ozonové vrstvy docházelo k rychlému a podstatnému vývoji; z potřeby vložit 12 nových článků do mezinárodní úmluvy, která jich při svém přijetí obsahovala 20, nelze dovodit jiný závěr.

Preambule Montrealského protokolu je svou strukturou podobná preambuli Vídeňské úmluvy. Úvodní věta preambule se výslovně na Vídeňskou úmluvu odvolává, odkazy na další mezinárodněprávní dokumenty se vztahem k životnímu prostředí zde však uvedeny nejsou. Pomineme-li odkaz na Vídeňskou úmluvu, zmiňuje preambule Montrealského protokolu téměř totožná východiska, tedy význam ozonové vrstvy pro životní prostředí a zdraví člověka, existenci nepříznivých antropogenních vlivů na stav ozonové vrstvy a možné negativní důsledky na klimatický systém v souvislosti se změnami v ozonové vrstvě. Dále je zde zdůrazněna role mezinárodní spolupráce na opatřeních na ochranu ozonové vrstvy při současné deklaraci významu vnitrostátních opatření jednotlivých států a význam vědeckého a technického výzkumu a pokroku v oblasti zkoumání ozonové vrstvy a její ochrany, stejně jako uznání specifických potřeb a nároků rozvojových zemí s ohledem na jejich zvláštní potřeby a zájmy. Významný je především šestý bod preambule, ten výslovně zmiňuje preventivní opatření spočívající v omezení emisí látek poškozujících ozonovou vrstvu.³⁷ Deklaruje tak jeden ze základních prostředků na ochranu ozonové vrstvy, který Montrealský protokol nově přináší.

2.3.2 Regulační opatření

Pro vlastní realizaci opatření na ochranu ozonové vrstvy, která vycházejí již z textu Vídeňské úmluvy, zavádí Montrealský protokol dva základní prostředky. Těmi

³⁷ Montrealský protokol o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu. 1987. Preambule.

jsou regulační opatření stanovující limity pro výrobu a spotřebu látek poškozujících ozonovou vrstvu a prostředky regulace mezinárodního obchodu s těmito látkami. Vzhledem k celkové koncepci Protokolu, a vzhledem k počtu smluvních stran, které Montrealský protokol ratifikovaly, je v současnosti kontrola mezinárodního obchodu s těmito látkami k regulačním opatřením pouze subsidiární. Ke dni 18. května 2012 ratifikovalo Montrealský protokol 197 smluvních stran,³⁸ opatření k omezení obchodování s kontrolovanými látkami se státy, které nejsou smluvními stranami, tak postrádají obsah. I to lze považovat za důkaz mimořádné úspěšnosti Montrealského protokolu.

Regulační opatření, tedy opatření zavádějící limity výroby a spotřeby kontrolovaných látek, jsou upraveny v čl. 2 a na něj navazujících člancích 2A - 2I. Článek 2 obsahuje obecná ustanovení týkající se regulace kontrolovaných látek, především možnost smluvních stran převádět mezi sebou navzájem produkci kontrolovaných látek tak, aby ve spojení došlo ke splnění limitů. De facto se jedná o možnost společného plnění závazků a limitů z Montrealského protokolu dvěma nebo více smluvními stranami, kdy se prokazuje splnění limitů v součtu obou, potažmo všech smluvních stran, a nikoli každou smluvní stranou jednotlivě. Tato možnost smluvních stran není neomezená, převést (k započtení do limitu jiné smluvní strany) lze pouze omezené množství produkce kontrolovaných látek, což má za cíl donutit skutečně každou ze smluvních stran k omezení produkce a spotřeby těchto látek tak, aby nedocházelo pouze k započítávání vlastní produkce na cizí limity, ale ke skutečnému omezení produkce kontrolovaných látek. Samotný převod produkce k započtení na limit jiné smluvní strany pak musí být s předstihem oznámen sekretariátu Vídeňské úmluvy, společně s informacemi o období, po které bude tento převod prováděn, a s uvedením všech podmínek, za kterých k převodu bude docházet.

Čl. 2 dále rozebírá otázky možnosti změn Protokolu ve vztahu k jednotlivým kontrolovaným látkám, míře jejich vlivu na ozonovou vrstvu a limitům, které Protokol pro jejich produkci a spotřebu nastavuje. Kromě toho je v odst. 7 deklarováno právo smluvních stran k přijetí přísnějších opatření, než jaká nastavuje Protokol. Tímto lze rozumět jak opatření vnitrostátní, navazující na případná opatření přijatá smluvními

³⁸ United Nations Environment Programme – Ozone Secretariat. *Status of Ratification*. Available from <http://ozone.unep.org>.

stranami bez vztahu k mezinárodněprávnímu režimu, tak opatření na mezinárodní úrovni, např. formou dvojstranných nebo vícestranných úmluv.

Vlastní limity produkce a spotřeby jednotlivých látek jsou pak řešeny v člancích 2A – 2I, ve spojení s přílohami A, B, C a E Montrealského protokolu. V uvedených přílohách jsou obsaženy výčty regulovaných látek rozdělených do skupin dle chemické příbuznosti. Výčty kromě názvů chemických a průmyslových uvádějí také chemický vzorec konkrétní látky, případně počet isomerů dané látky, a je zde rovněž uveden potenciál poškozování ozonu (ozone depleting potential, ODP). Potenciál poškozování ozonu je číslo, které vyjadřuje nebezpečnost konkrétní látky, sílu jejího vlivu na ozon v atmosféře. Koeficient ODP je bezrozměrné číslo, které vyjadřuje nebezpečnost látky ve vztahu k nebezpečnosti trichlorfluormetanu (CFCl_3), známějšího pod průmyslovými označeními CFC 11 nebo freon 11. Pro trichlorfluormetan byl ODP stanoven na 1,0, u všech ostatních látek tedy vyjadřuje míru jejich vlivu na ozon ve srovnání právě s trichlorfluormetanem. ODP nabývá pro jednotlivé látky hodnot 0,001 – 14; často je u jednotlivých látek hodnota ODP uváděna jako rozsah, který vychází z rozdílného účinku jednotlivých isomerů na ozonovou vrstvu.

Na základě rozdělení látek do skupin a stanovení jejich ODP, který se používá k přepočtům, jsou pak ve vlastním textu Montrealského protokolu v člancích 2A – 2I stanoveny limity pro jednotlivé kategorie látek. Tyto články se postupně zabývají následujícími látkami nebo skupinami látek: CFC (chlorfluorované uhlovodíky, označované průmyslovým názvem freony), halony, jiné plně halogenované CFC (tedy ostatní CFC kromě freonů), tetrachlormetan, 1,1,1-trichlorethan (metylchloroform), hydrochlorfluoruhlovodíky, hydrochlorbromuhlovodíky, metylbromid a bromchlormetan.

Struktura jednotlivých článků upravujících regulační mechanismy k jednotlivým látkám nebo skupinám látek je pak v zásadě totožná. Pro každou látku nebo skupinu látek je stanoven výchozí rok, u jednotlivých skupin látek se tento výchozí rok liší (v závislosti na tom, kdy byla úprava pro danou skupinu látek přijata, a na dalších faktorech). V závislosti na konkrétní skupině regulovaných látek se jedná o roky 1986, 1989 a 1991.³⁹ Smluvní strany protokolu jsou povinny vypočítat spotřebu látek

³⁹ Montrealský protokol o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu. 1987. Čl. 2 – 2I.

spadajících do této skupiny za výchozí rok, a takto získaná spotřeba je pak východiskem pro stanovení regulačních úrovní pro následující období.

Způsoby výpočtu spotřeby jednotlivých látek jsou podrobně rozebrány v čl. 3. Spotřebou látky se rozumí výroba látky s přičtením dováženého množství a odečtením množství vyváženého. Kvůli snaze o co nejkompexnější regulaci emisí kontrolovaných látek se však od spotřeby neodečítá vývoz do států, které nejsou smluvními stranami Montrealského protokolu. Toto opatření umožňuje pod regulaci zahrnout částečně i spotřebu států, které nejsou smluvními stranami, a zároveň znevýhodněním vývozu kontrolovaných látek do těchto států tento nežádoucí export omezuje.

Množství jednotlivých látek v každé skupině se sčítají, před součtem se však množství každé látky vynásobí příslušným koeficientem ODP. Z konečného součtu se započtením tohoto koeficientu je tedy jasně patrné, jak se mění vliv spotřeby regulovaných látek na ozonovou vrstvu, a nemůže dojít k situaci, kdy sice v rámci skupiny dojde k poklesu celkového množství spotřebovaných látek, ale přesunem od látek méně nebezpečných k látkám nebezpečnějším dojde k faktickému zvýšení dopadu této spotřeby na ozonovou vrstvu.

Další odstavce jednotlivých článků pak stanoví jednotlivá regulační období, společně s procentuálně vyjádřenou spotřebou oproti spotřebě ve výchozím roce, kterou jsou povinny smluvní strany Protokolu v každém roce v tomto období dodržet. V závislosti na jednotlivých skupinách látek je stanovena délka jednotlivých období a procentuální pokles spotřeby těchto látek; některé látky jsou omezovány řadou postupných snížení v krátkých obdobích, v jiných případech (např. u bromchlormetanu) je nastaveno pouze jediné období, ve kterém již spotřeba musí být zcela zastavena.⁴⁰ Zastavení spotřeby regulovaných látek je posledním krokem každého článku, jednotlivé režimy se tedy liší pouze počtem, délkou a mírou jednotlivých snížení, kterými se v průběhu času k úplnému zastavení spotřeby regulovaných látek dostanou.

U všech regulovaných látek je i po zastavení spotřeby, tedy dosažení nulové úrovně, nadále povolena jistá minimální spotřeba daná základními vnitrostátními potřebami jednotlivých smluvních stran. Tyto případy zahrnují spotřebu pro vědecký výzkum, ale také spotřebu v oblastech, kde neexistují vhodné substituty regulovaných látek. Tato spotřeba je dále omezená a kontrolovaná, nicméně i úplné zastavení spotřeby

⁴⁰ Montrealský protokol o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu. 1987. Čl. 2I.

podle ustanovení č. 2A – 2I neznamená, že by nadále ke spotřebě regulovaných látek vůbec nedocházelo, jejich spotřeba (a tím i výroba) je pouze velmi omezená a podrobená přísné kontrole a regulaci.

Režim zavedený jednotlivými články je dále modifikován ve vztahu k rozvojovým státům v čl. 5 Montrealského protokolu. V souladu s preambulí Montrealského protokolu, stejně jako s preambulí Vídeňské úmluvy, je s ohledem na zvláštní potřeby rozvojových zemí, především ve vztahu k potřebám jejich ekonomického rozvoje, režim zavedený Montrealským protokolem poměrně výrazně upraven. Montrealský protokol zavádí regulační opatření vyplývající z čl. 2 – 2I pro všechny smluvní strany Protokolu shodně, avšak tato regulační opatření jsou ve svém uplatňování vůči smluvním stranám, které jsou rozvojovými zeměmi, moderována.

Pro uplatnění tohoto mírnějšího režimu na posuzování limitů produkce látek poškozujících ozonovou vrstvu musí smluvní strana splnit kumulativně dva testy. Jednak se musí jednat o rozvojový stát, jednak jsou zde nastavené pevné hranice produkce regulovaných látek, které výroba státu nesmí přesáhnout. Tyto hranice jsou nastaveny v závislosti na počtu obyvatel, konkrétně se jedná o 0,3 kg na obyvatele a rok u látek uvedených v Příloze A Protokolu a o 0,2 kg na obyvatele a rok u látek uvedených v Příloze B. Pro ostatní látky žádné pevné hranice nastaveny v Protokolu nejsou.⁴¹

Splní-li smluvní strana oba uvedené testy, má nárok na to, aby splnění regulačních opatření podle čl. 2 – 2I bylo ve vztahu k ní posuzováno na základě mírnějších kritérií. Ke zmírnění dochází ve dvou oblastech. Zaprvé je pro tyto smluvní strany nastaven odlišně výchozí rok, ke kterému se následně limity produkce vztahují. Pro látky podle Přílohy A Protokolu je jako výchozí množství (jak pro výrobu, tak pro spotřebu) nastaven průměr za roky 1995 – 1997 (oproti roku 1986 u ostatních smluvních stran), pro látky podle Přílohy B je výchozím množstvím průměr za roky 1998 – 2000. Takto získaná výchozí množství jsou pak ještě porovnána s výše uvedenými pevnými limity pro výrobu a spotřebu regulovaných látek, jako faktické výchozí množství je využita vždy ta z hodnot, která je nižší. To zabraňuje těm rozvojovým státům, jejichž produkce je nepoměrně vysoká, využívat zmírněného režimu na úkor ostatních smluvních stran Protokolu.

⁴¹ Montrealský protokol o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu. 1987. Čl. 5.

Druhé zmírnění je pak v možnosti smluvních stran rozvojových zemí odložit svůj soulad s opatřeními omezujícími produkci a spotřebu regulovaných látek podle Příloh A a B Protokolu o 10 let. Přitom nehraje roli, zda se jedná o termíny pro částečné omezení nebo úplné zastavení produkce.

Těmito opatřeními dochází k výraznému snížení tlaku na provedení potřebných hospodářských a technických opatření, které by v těchto rozvojových státech měly negativní dopady na celkový stav tamní ekonomiky. Zároveň ale nedochází k vyloučení některé ze smluvních stran z přijatých opatření, jejich uplatnění ve vztahu k těmto státům je pouze odloženo.

Vzhledem k tomu, že posunutím účinnosti opatření pro smluvní strany rozvojových zemí došlo k poměrně výraznému posunu (některé z regulačních opatření pro rozvojové země začnou být účinné až na počátku roku 2020), byla čl. 5 odst. 8 založena povinnost smluvních stran do roku 1995 přezkoumat tato ustanovení o zvláštním režimu ve vztahu ke smluvním stranám rozvojových zemí. K tomuto přezkumu skutečně došlo, stejně jako k celé řadě dalších úprav čl. 5 v souvislosti s rozšiřováním Montrealského protokolu dalšími dodatky (pro představu, v původním textu Montrealského protokolu obsahoval článek 5 celkem tři odstavce, v aktuálně platném znění jich lze nalézt 11). Na základě těchto úprav byl zaveden rovněž zvláštní režim pro další skupiny regulovaných látek pro rozvojové země. Jedinou výjimkou je skupina hydrobromfluoruhlovdíků, kde je termín pro úplné zastavení produkce a spotřeby nastaven shodně pro všechny smluvní strany Protokolu na 1. 1. 1996.⁴²

2.3.3 Mezinárodní obchod s regulovanými látkami

Kromě regulačních opatření vztahujících se k vlastní produkci a spotřebě kontrolovaných látek jednotlivými smluvními stranami pak Montrealský protokol zavádí rovněž opatření omezující mezinárodní obchod s kontrolovanými látkami. Při absenci kontroly mezinárodního obchodu by opatření směřující pouze na omezení výroby a spotřeby jednotlivých smluvních stran mohla mít pouze omezenou účinnost.

Regulace mezinárodního obchodu je obsažena v čl. 4 a 4A, přičemž čl. 4 je zaměřen na regulaci mezinárodního obchodu se státy, které nejsou smluvními stranami

⁴² Montrealský protokol o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu. 1987. Čl. 2G.

Montrealského protokolu, čl. 4A pak upravuje mezinárodní obchod mezi smluvními stranami Protokolu navzájem.

Jádro regulace mezinárodního obchodu se státy, které nejsou smluvními stranami Montrealského protokolu, spočívá v zákazech dovozu a vývozu z, potažmo do států, které nejsou smluvními stranami. Tyto povinnosti jsou obsaženy v odst. 1 – 2 sex. čl. 4. Jak postupně nabývaly účinnosti dodatky k Montrealskému protokolu zavádějící kontrolu nových skupin látek, byl Montrealský protokol rovněž doplněn o zákazy mezinárodního obchodu s těmito novými látkami, časové horizonty těchto omezení pak závisejí na okamžiku účinnosti regulace pro jednotlivé látky. Pro látky uvedené v Příloze A Montrealského protokolu byl dovoz zakázán ke dni 1. 1. 1990, vývoz pak ke dni 1. 1. 1993, pro další skupiny látek byly termíny stanovovány postupně. Opatření k zamezení dovozu a vývozu nabývají účinnosti buď ve lhůtě od přijetí dodatku k Montrealskému protokolu v platnost, nebo pevně daným okamžikem, jako v případě látek uvedených ve skupině I Přílohy C, na které se regulace vývozu a dovozu vztahuje shodně od 1. 1. 2004.

Režim zákazu vývozu a dovozu je dále rozšířen na výrobky, které jsou vyráběny s použitím kontrolovaných látek, aniž by je ve své konečné podobě samy obsahovaly. I proti takovému způsobu využití regulovaných látek přijímá Montrealský protokol opatření a snaží se mu zamezit.⁴³

Nedílnou součástí těchto opatření jsou rovněž omezení týkající se transferu technologií a know-how do států, které nejsou smluvními stranami. Technologiemi a know-how se v tomto případě rozumí technologie a know-how k výrobě kontrolovaných látek, stejně jako technologie a know-how tyto látky využívající. Zákaz je dále rozšířen na veškerou podporu, subvence, úvěry, záruky a pojištění, které by smluvní strany poskytovaly na tyto technologie státům, které smluvními stranami Montrealského protokolu nejsou. Tím dochází nejen k omezení výroby a spotřeby kontrolovaných látek ve státech, které nejsou smluvními stranami, ale také je fakticky zabráněno možnosti smluvních stran přesunout svou výrobu kontrolovaných látek do těchto států.⁴⁴

Opatření omezující transfer technologií a mezinárodní podporu ve vztahu ke kontrolovaným látkám ovšem nejsou absolutní, tento zákaz se netýká technologií, které

⁴³ Montrealský protokol o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu. 1987. Čl. 4 odst. 4 – 4 ter.

⁴⁴ Ibid. Čl. 4 odst. 5 a 6.

jsou určeny k podpoře sběru, regeneraci, recyklaci nebo ničení regulovaných látek, případně k nahrazování regulovaných látek substituty. Záměrem je, aby i státy, které se nestaly smluvní stranou Montrealského protokolu, byly pomocí hospodářských a ekonomických mechanismů nuceny, nebo alespoň motivovány, k alespoň částečné aktivitě vedoucí k naplnění cílů Montrealského protokolu, tedy zastavení produkce a spotřeby regulovaných látek poškozujících ozonovou vrstvu.

Tento princip je dále zesílen v odst. 8, který umožňuje mezinárodní obchod se státy, které nejsou smluvními stranami Montrealského protokolu, i přes zákazy formulované v odst. 1 – 4 ter. Montrealský protokol připouští mezinárodní obchod se státy, které, ač nejsou smluvními stranami Protokolu, dodržují limity stanovené Montrealským protokolem pro produkci a spotřebu regulovaných látek a řádně předkládají údaje potřebné k prokázání těchto skutečností. S těmito státy je pak připuštěn mezinárodní obchod navzdory zákazům, jako by se jednalo o smluvní strany. Toto ustanovení tedy silně motivuje i státy, které se smluvní stranou Montrealského protokolu odmítly stát, aby i navzdory tomu svou produkci a spotřebu regulovaných látek omezovaly. V okamžiku, kdy k regulačním opatřením stát motivovaný těmito možnostmi přistoupí, se často jedná o první krok na cestě stát se smluvní stranou Montrealského protokolu, protože splnění regulačních opatření je nejzásadnější povinností vyplývající z něj smluvním stranám. Přistoupení k Protokolu v případě jejich splnění je pak pouze formální, a zároveň přináší státu celou řadu práv, která by bez přistoupení neměl, počínaje právem hlasovacím, a tedy možnostmi spoluutvářet budoucí podobu mezinárodněprávní úpravy.

Význam ustanovení o mezinárodním obchodu s regulovanými látkami se státy, které nejsou smluvními stranami Montrealského protokolu, je však silně omezen skutečností, že v současnosti je smluvních stran protokolu 197,⁴⁵ a není tedy státu, na který by se tato omezení vztahovala. Nelze však vyloučit, že v budoucnu by se na některý nově vzniklý stát, který nebude Montrealským protokolem v okamžiku svého vzniku vázán, tato pravidla mohla uplatnit. Stejně tak mají tato ustanovení význam pro případy odstoupení od Montrealského protokolu. Obě uvedené možnosti jsou však spíše teoretické.

⁴⁵ United Nations Environment Programme – Ozone Secretariat. *Status of Ratification*. Available from <http://ozone.unep.org>.

Omezení mezinárodního obchodu mezi smluvními stranami Montrealského protokolu podle čl. 4A jsou oproti režimu mezinárodního obchodu se třetími zeměmi poměrně strohá. Omezení pro obchod mezi smluvními stranami jsou dána pouze tím, že v případě překročení limitů regulačních opatření podle čl. 2 – 2I mohou smluvní strany obchodovat pouze s použitými, recyklovanými a regenerovanými regulovanými látkami, a to výhradně za účelem jejich zneškodnění. Není tedy možné vypořádat případné překročení limitů pro produkci a spotřebu prodejem regulovaných látek jiné smluvní straně Protokolu.

2.3.4 Další povinnosti smluvních stran

Mezi základní povinnosti smluvních stran podle Montrealského protokolu patří povinnost hlášení údajů sekretariátu podle čl. 7. Výše uvedená regulační opatření přímo slouží k ochraně ozonové vrstvy Země, pro jejich realizaci, kontrolu a případné vynucování splnění těchto povinností je třeba, aby smluvní strany poskytly pravdivé a relevantní údaje, na základě kterých by mohly být povinnosti pro jednotlivé smluvní strany kvantifikovány, a aby následně mohlo být kontrolováno jejich splnění. S ohledem na tyto potřeby poskytují smluvní strany Montrealského protokolu prostřednictvím sekretariátu celou řadu údajů.

Smluvní strany jsou především povinny poskytnout údaje o výrobě, dovozu a vývozu regulovaných látek za rok, který je pro každou skupinu látek stanoven jako výchozí. Význam tohoto údaje je zjevný, právě údaje za výchozí rok slouží jako vstupní hodnota, z níž se následně počítají limity pro jednotlivá kontrolní období.

Další údaje, které jsou smluvní strany povinny dle Protokolu poskytovat, se pak týkají výroby, dovozu a vývozu regulovaných látek v jednotlivých letech.⁴⁶ Údaje slouží ke kontrole plnění povinností z Montrealského protokolu jednotlivými smluvními stranami, v případě jejich nesplnění jsou pak tyto údaje podkladem pro opatření, která mohou být uplatněna. Tyto údaje jsou poskytovány v podrobnější podobě než údaje pro výchozí roky, smluvní strany jsou rovněž povinny kvantifikovat svůj objem mezinárodního obchodu s regulovanými látkami se smluvními stranami a se státy, které nejsou smluvními stranami. Dále smluvní strany informují o množstvích regulovaných

⁴⁶ Montrealský protokol o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu. 1987. Čl. 7.

látek použitých jako suroviny nebo o množstvích regulovaných látek, která byla v daném roce zničena použitím technologií schválených smluvními stranami. Cílem této informační povinnosti je získat ucelenou představu o veškerém nakládání s regulovanými látkami jednotlivými smluvními stranami tak, aby vynucování plnění povinností z Montrealského protokolu bylo skutečně efektivní.

2.3.5 Mechanismus řešení nesplnění závazku

Postup při neplnění povinností upravuje čl. 8, ten se však omezuje pouze na prohlášení, že tento postup bude přijat smluvními stranami Protokolu na jejich prvním zasedání. Závazný postup pro řešení případů, kdy smluvní strana nesplní povinnost založenou Montrealským protokolem, byl nakonec přijat v roce 1998.⁴⁷ Nesplnění povinností smluvní stranou zjistí sekretariát, a to buď na základě vlastní činnosti při zpracování pravidelných zpráv, na základě sdělení smluvní strany, která zjistí, že navzdory veškerému úsilí se jí povinnost splnit nepodaří, a nebo na základě odůvodněného podnětu jiné ze smluvních stran. Zjistí-li sekretariát některým z výše uvedených způsobů porušení povinnosti, předloží po případném vyžádání dalších relevantních informací celou věc k projednání implementačnímu výboru (Implementation Committee).

Implementační výbor byl původně desetičlenný, později byl rozšířen na 14 členů. Jednotliví členové jsou voleni smluvními stranami Protokolu na dobu dvou let s možností znovuzvolení. Měla-li však jedna smluvní strana zástupce v implementačním výboru ve dvou po sobě následujících volebních obdobích, může být její zástupce do výboru znovu zvolen nejdříve po uplynutí jednoho volebního období, ve kterém tato smluvní strana ve výboru nebude zastoupena. Volba členů implementačního výboru se dále řídí regionálními pravidly, ze 14 členů je vždy 7 zástupců rozvojových zemí a 7 zástupců zemí rozvinutých.⁴⁸

Implementační výbor na podnět sekretariátu případ porušení povinností posoudí, přitom je oprávněn požadovat po sekretariátu a smluvních stranách další doplňující informace. Výsledkem činnosti implementačního výboru je pak doporučení, které

⁴⁷ United Nations Environment Programme – Ozone Secretariat. *Non-compliance procedure (1998)*. Available from <http://ozone.unep.org>.

⁴⁸ BIRNIE, P.; BOYLE, A.; REDGWELL, C. *International Law and the Environment*. New York: Oxford University Press, 2009.

směřuje ke smluvním stranám, kterých se konkrétní případ porušení týká, aby na základě tohoto doporučení mohly smluvní strany porušení odstranit, případně mu v budoucnu zabránit. Doporučení však zároveň směřuje k zasedání smluvních stran, které pak na jeho základě může přijmout další kroky.

Montrealský protokol dále posiluje a zdůrazňuje povinnosti smluvních stran založené již Vídeňskou úmluvou v oblasti výzkumu, vývoje, veřejného povědomí (tedy vzdělávání) a výměny informací. Prioritou v těchto oblastech jsou technologie pro sběr, regeneraci, recyklaci a likvidaci regulovaných látek a nalezení substitutů pro regulované látky, jejichž dopad na životní prostředí by byl nižší. Výzkum má pak přesah i do ekonomické sféry, kde je jeho předmětem vyhodnocování nákladů a zisků uplatněných regulačních strategií a opatření.

V oblasti vzdělávání je pak zakotvena obecná povinnost smluvních stran podporovat obecné povědomí o účincích regulovaných látek na životní prostředí, vlivu změn ozonové vrstvy na životní prostředí a lidské zdraví, jakož i o existenci a významu využívání substitutů regulovaných látek.

Smluvní strany jsou povinny s dvouletou periodou informovat sekretariát o činnostech, které v každém období na základě svých povinností v uvedených oblastech vykonaly.

2.3.6 Finanční mechanismus

Poslední oblastí v rámci základních institutů Montrealského protokolu je založení finančního mechanismu a s ním související převod technologie. Článkem 10 Protokolu byl založen finanční mechanismus k zajištění finanční a technické spolupráce smluvních stran v oblasti ochrany ozonové vrstvy Země.

Základní součástí finančního mechanismu je Mnohostranný fond. Ten ve spolupráci s Mezinárodní bankou pro obnovu a rozvoj, Programem OSN pro životní prostředí, Programem OSN pro rozvoj a dalšími institucemi zajišťuje především poskytování dotací a zvýhodnění na základě pravidel stanovených smluvními stranami Protokolu. Jeho dalšími úkoly jsou funkce zúčtovací instituce při poskytování pomoci smluvním stranám Protokolu, které jsou rozvojovými zeměmi, při zajišťování technické spolupráce mezi smluvními stranami, stejně jako při zajišťování dalších forem

mezinárodní spolupráce, zejména v oblasti vědy, výzkumu a vzdělávání. Mnohostranný fond je řízen Výkonným výborem. Prostředky do fondu plynou především z příspěvků smluvních stran Montrealského protokolu; jejich povinnost přispívat do finančního mechanismu je všeobecná, netýká se pouze smluvních stran rozvojových zemí.

Finanční mechanismus není omezen pouze na Mnohostranný fond, Montrealský protokol výslovně připouští i další formy mnohostranné, regionální i dvoustranné spolupráce.⁴⁹

Převod technologie mezi smluvními stranami je řešen v čl. 10A pouze okrajově, jsou zde zdůrazněny základní zásady tohoto převodu, především deklarace významu převodu technologie ve vztahu ke smluvním stranám rozvojových zemí, dále pak požadavky na samotný převod, který má probíhat za spravedlivých a co nejpříznivějších podmínek. Vlastní převod technologie probíhá v návaznosti na programy finančního mechanismu.

2.3.7 Orgány Montrealského protokolu

Základním orgánem Montrealského protokolu je zasedání stran, jeho úprava je obsažena v čl. 11 Protokolu. Montrealský protokol nestanoví frekvenci zasedání stran, jediný požadavek je, aby zasedání stran probíhalo současně se zasedáním konference smluvních stran Vídeňské úmluvy. Tento požadavek je dodržen, avšak narozdíl od konference smluvních stran Vídeňské úmluvy, která zasedala původně ve dvouletém, a nyní dokonce ve tříletém intervalu, zasedání stran Montrealského protokolu se koná každoročně. V letech 2004 a 2005 proběhla navíc mimořádná zasedání, takže zatímco konference smluvních stran Vídeňské úmluvy zasedala v roce 2011 podeváté, zasedání smluvních stran v roce 2012 neslo pořadové číslo 24 (s tím, že dvě zmíněná mimořádná zasedání jsou číslována zvlášť).⁵⁰

V pravomoci zasedání stran Montrealského protokolu je přezkoumávání Protokolu a přijímání jeho změn, dodatků a příloh, úpravy regulačních opatření, postupu pro hlášení údajů smluvními stranami a provádění dalších opatření k dosažení účelu Montrealského protokolu.

⁴⁹ Montrealský protokol o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu. 1987. Čl. 10.

⁵⁰ United Nations Environment Programme – Ozone Secretariat. *Historical Meetings Documentation*. Available from <http://ozone.unep.org>.

Montrealský protokol dále v čl. 12 ukládá úkoly sekretariátu založenému Vídeňskou úmluvou. Pro potřeby Montrealského protokolu sekretariát především pořádá a organizačně zajišťuje zasedání stran, přijímá a zpřístupňuje údaje poskytované smluvními stranami na základě jejich povinnosti ke zveřejňování údajů podle Protokolu a plní další úkoly, které mu smluvní strany uloží. Činnost sekretariátu je v souladu s čl. 14 hrazena výhradně z příspěvků smluvních stran.

3 Ochrana klimatu

Druhou oblastí, kterou se tato práce zabývá, je mezinárodněprávní ochrana klimatu. Režim mezinárodněprávní ochrany klimatu je o necelých deset let mladší než ochrana ozonové vrstvy, což se poměrně významným způsobem podepsalo na samotném procesu schvalování mezinárodní smlouvy i na následném vývoji celého mezinárodněprávního režimu.

Při vzniku samotné mezinárodněprávní úpravy byly využity zkušenosti získané v rámci mezinárodněprávní ochrany ozonové vrstvy, alespoň v takové míře, v jaké je možno úpravu a řešení použitá v rámci ochrany ozonové vrstvy uplatnit v oblasti ochrany klimatu. S ohledem na rozdíly v obou oblastech je však výsledná forma ochrany klimatu postavená na poněkud odlišných principech, než je tomu například právě u ochrany ozonové vrstvy.

3.1 Vývoj mezinárodněprávní ochrany klimatu

Téma klimatických změn a potřeba jim bránit se na mezinárodní scéně objevila již koncem 70. let 20. století.⁵¹ V této první fázi se však ještě nedá mluvit o právní rovině ochrany klimatu na mezinárodní úrovni. Otázky klimatických změn byly na mezinárodní úrovni předmětem převážně vědeckých konferencí. Přesto právě v tomto období leží východiska dnešní mezinárodněprávní úpravy. Až na konci 80. let 20. století se objevují snahy o vytvoření právního režimu, pomocí kterého by se negativní vliv člověka na klimatický systém Země dostal pod kontrolu, nebo alespoň omezil.

V rané fázi tohoto období hrála největší roli Světová meteorologická organizace (*World Meteorological Organisation*, dále také jako WMO). Problematika klimatických změn byla předmětem Světové klimatické konference, která se konala právě pod záštitou Světové meteorologické organizace v roce 1979 v Ženevě. Konference pod názvem *Klima a lidstvo* skončila závěrem, že klimatické změny mohou pro lidstvo přinášet velmi závažné důsledky.

⁵¹ PROKŠ, M. *Mezinárodněprávní ochrana klimatu: diplomová práce*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2011.

Následující klimatická konference se konala v roce 1985 ve Villachu. Kromě Světové meteorologické organizace se na ní podílel rovněž Program OSN pro životní prostředí a Mezinárodní rada vědeckých svazů (*International Council of Scientific Unions*, ICSU). Konference se v zásadě shodla, že nárůst koncentrací skleníkových plynů v zemské atmosféře způsobí znatelné oteplení již do konce 21. století.

V roce 1988 uspořádala Kanada v Torontu další setkání k problematice klimatických změn. Výsledkem této konference byl tzv. torontský cíl – do roku 2005 zredukovat veškeré emise CO₂ o 20 % v porovnání s rokem 1988.⁵² Další vývoj poukázal na nerealizovatelnost tohoto cíle, nicméně tlak na snižování emisí skleníkových plynů od této doby na mezinárodní úrovni přetrvává.

3.1.1 Mezivládní panel pro změnu klimatu

Rok 1988 je z hlediska boje proti klimatickým změnám klíčový. V tomto roce byl založen společnou snahou WMO a UNEP Mezivládní panel pro změnu klimatu (*Intergovernmental Panel on Climate Change*, IPCC).⁵³ Původní úkol, který byl IPCC uložen Rezolucí Valného shromáždění OSN 43/53, byl připravit zprávu, která by zohlednila současný stav vědeckého poznání klimatických změn, sociální a ekonomické dopady těchto změn, možnosti boje proti nim a v neposlední řadě také konceptuální prvky pro začlenění do případné budoucí mezinárodní úmluvy týkající se klimatických změn.

IPCC je zvláštním orgánem. Tvoří ho tisíce vědců z celého světa z nejrůznějších oborů, kteří pro IPCC pracují jako autoři a přispěvatelé. Jejich účast v IPCC je dobrovolná a zcela bezplatná.⁵⁴ Jádro IPCC pak tvoří desetičlenný sekretariát, který sídlí v budově ústředí WMO v Ženevě. Jeho úkolem je plánovat a koordinovat vědeckou práci a zajišťovat pro ni podmínky. V čele sekretariátu IPCC stojí od roku 2004 Rakušanka Dr. Renate Christ. Cílem IPCC je poskytnout vládám celého světa vědecké informace týkající se klimatických změn.⁵⁵

⁵² JEHLIČKA, P. *Mezinárodní politika životního prostředí: konflikt mezi integrálním ekosystémem a fragmentárním systémem států?* Dostupné na <http://prg.xf.cz/>

⁵³ DAMOHORSKÝ, M.; ŠTURMA, P.; ONDŘEJ, J. a kol. *Mezinárodní právo životního prostředí. II. část (zvláštní)*. Beroun: Eva Rozkotová – IFEC, 2008. s. 14 a násl.

⁵⁴ Intergovernmental Panel on Climate Change. *Organization*. Available from <http://www.ipcc.ch>.

⁵⁵ Intergovernmental Panel on Climate Change. *Secretariat and Technical Support Units*. Available from <http://www.ipcc.ch>.

Nejvýznamnější činností IPCC je vypracovávání hodnotících zpráv. S ohledem na nejnovější vědecké poznatky v nich týmy vědců vytvářejí prognózy vývoje zemského klimatu. První taková zpráva byla uveřejněna v srpnu roku 1990. Jejím obsahem byla poměrně alarmující čísla – za každých deset let stoupne průměrná teplota povrchu Země o 0,2 – 0,5 °C (zpráva dále operuje s průměrnou hodnotou 0,3 °C), v dlouhodobějším horizontu to znamená oteplení o 2 °C do roku 2025, do roku 2100 pak dokonce o 4 °C. S nárůstem teploty přijde i bezprostředně související vzestup hladiny oceánů, odhadovaný na 20 cm do roku 2035 a 65 cm do roku 2100. Změny klimatu byly v této zprávě označeny za natolik závažné, že bude třeba politické akce na mezinárodní úrovni, aby se podařilo nejhorším důsledkům těchto změn zabránit. Tato zpráva se stala jedním z hlavních podkladů pro činnost OSN vedoucí k vzniku Rámcové úmluvy o změně klimatu z roku 1992.

V únoru 1992 byly závěry první zprávy potvrzeny, společně s konstatováním, že vědecký vývoj v oboru neposkytuje žádné indicie, které by závěry první zprávy zpochybňovaly.

Druhá hodnotící zpráva z roku 1995 se stala velice významným vědeckým podkladem pro přijetí Kjótského protokolu v roce 1997.

Třetí zpráva vznikla v roce 2001. V této zprávě je již odhadovaný vývoj růstu teploty pomalejší, řádově 0,1 – 0,2 °C za deset let. Zároveň se zde však objevuje téma extrémních výkyvů počasí, především povodní a sucha, které společně se změnou klimatu přicházejí.

Zatím poslední, čtvrtá hodnotící zpráva, vydaná v průběhu roku 2007, dostala problematiku klimatických změn znovu do popředí obecného zájmu. IPCC za ni obdržel na konci téhož roku Nobelovu cenu míru.

Činnost IPCC se neomezuje pouze na vytváření hodnotících zpráv, v rámci aktivit této organizace vzniká i celá řada zvláštních zpráv k nejrůznějším tématům. Cílem IPCC je především dlouhodobě přispívat k rozvoji věd týkajících se změn klimatu. Zdá se, že je tato činnost poměrně úspěšná, rozsah aktivit IPCC se za více než dvacet let jeho existence neustále rozšiřuje. Toto rozšiřování je patrné jak v množství materiálů vznikajících pod záštitou IPCC, tak v nárůstu počtu vědeckých témat, kterými se panel zabývá.⁵⁶

⁵⁶ Intergovernmental Panel on Climate Change. *Activities*. Available from <http://www.ipcc.ch>.

V současnosti v rámci IPCC působí tři pracovní skupiny. První z nich se zabývá fyzikálně vědeckými aspekty klimatického systému a klimatických změn. Právě v rámci činnosti této skupiny vznikají scénáře budoucího vývoje klimatu. Náplň činnosti druhé pracovní skupiny tvoří vědecké, technické, environmentální, ekonomické a sociální aspekty rizik přinášejících klimatickými změnami a jejich důsledky pro ekosystémy, socio-ekonomický sektor a zdraví člověka. Pro mezinárodněprávní ochranu klimatu má asi největší význam činnost v rámci třetí pracovní skupiny – zmírňování klimatických změn. Právě zde vzniká základ pro hmotně právní obsah norem, které se státy s různou úspěšností snaží vtělit do závazných mezinárodněprávních dokumentů.⁵⁷

3.1.2 Rámcová úmluva OSN o změně klimatu

Založení IPCC a obsah první hodnotící zprávy z roku 1990 stojí na začátku cesty k prvnímu závaznému mezinárodněprávnímu dokumentu týkajícímu se ochrany klimatu. Z vědeckých dat a scénářů budoucího vývoje bylo zřejmé, že přijetí takového dokumentu bude třeba, aby bylo možno problematiku takto velkého rozsahu a závažnosti nějakým způsobem řešit.

Na přelomu let 1988 a 1989 Valné shromáždění OSN deklarovalo, že problematika klimatických změn je „společným zájmem lidstva“.⁵⁸ Zároveň Valné shromáždění vyzvalo členské státy a mezinárodní vládní i nevládní organizace, aby započaly s přípravou mezinárodní úmluvy týkající se změn klimatu.

Výzva IPCC k přijetí mezinárodní úmluvy byla ještě v roce 1990 podpořena i rezolucí Valného shromáždění OSN č. 45/212, jejímž obsahem byla v podstatě totožná výzva členským státům k boji proti klimatickým změnám. Na základě této rezoluce vznikl v prosinci roku 1990 Mezivládní vyjednávací výbor k Rámcové úmluvě o změně klimatu (*Intergovernmental Negotiating Committee, INC/FCCC*).

Samotný proces dojednávání Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu⁵⁹ nebyl nikterak snadný.⁶⁰ Aby Rámcová úmluva mohla splnit svůj cíl, je zapotřebí, aby byla

⁵⁷ Intergovernmental Panel on Climate Change. *Working Groups/Task Forces*. Available from <http://www.ipcc.ch>.

⁵⁸ SANDS, P. *Principles of International Environmental Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. s. 358. „common concern of mankind“

⁵⁹ Rámcová úmluva OSN o změně klimatu. *United Nations Framework Convention on Climate Change*. 1992. Available from <http://unfccc.int>, v české verzi na <http://www.mzp.cz>.

podepsána a ratifikována co největším množstvím smluvních stran. Snaha o všeobecnou přijatelnost pak vyústila v poměrně značnou obecnost smluvních ujednání, vzhledem k tomu, jak velké byly rozpory v zájmech jednotlivých budoucích smluvních stran.⁶¹

Skupina států zastoupená Asociací malých ostrovních států (*Association of Small Island States*, AOSIS), mezi jejíž nejvýznamnější představitele patří Nauru a Vanuatu, vzhledem ke své geografické poloze a bezprostřednímu ohrožení samotné existence těchto států případnými klimatickými změnami (velká většina území těchto států leží v nadmořské výšce do 1 m, takže i poměrně malé zvýšení hladiny oceánů by pro tyto státy mělo katastrofální důsledky) podporovala vznik co nejsilnější mezinárodní smlouvy s velkým množstvím povinností pro smluvní strany a silnými kontrolními a sankčními mechanismy.

Druhá skupina zemí sdružená v Organizaci zemí vyvážejících ropu (*Organisation of Petrol Exporting Countries*, OPEC), především Saudská Arábie a Kuvajt, z ekonomických důvodů naopak podporovala vznik slabé Rámcové úmluvy, protože přísná omezení emisí skleníkových plynů by pravděpodobně měla likvidační dopad na jejich ekonomiku závislou na exportu ropy.

Další stranou, která měla námitky proti koncepci silné smlouvy, byly velké státy s relativně silnými a rychle se rozvíjejícími ekonomikami, jako Čína, Indie nebo Brazílie. Zde panovala obava, že potřeba splnit závazky z případné silné mezinárodní smlouvy by mohla mít negativní dopady na ekonomický růst v citlivém období vývoje ekonomik těchto zemí.

Brazílie společně s dalšími státy (např. Malajsie) měla i další požadavky na obsah případné smlouvy, konkrétně se tyto státy snažily favorizovat faktické snižování emisí skleníkových plynů, naopak podpora propadů a přírodních rezervoárů těchto plynů pro ně je z ekonomických důvodů nežádoucí. Propadem se rozumí proces, činnost nebo mechanismus, který odstraňuje skleníkový plyn z atmosféry. Rezervoáry jsou pak ty části klimatického systému, kde jsou skleníkové plyny ukládány.⁶² Vezmeme-li v úvahu, nakolik jsou tyto státy závislé na kácení lesů na svých územích, je tento požadavek pochopitelný.

⁶⁰ BIRNIE, P.; BOYLE, A. *International Law and the Environment*. New York: Oxford University Press, 2002.

⁶¹ BIRNIE, P.; BOYLE, A.; REDGWELL, C. *International Law and the Environment*. New York: Oxford University Press, 2009.

⁶² Rámcová úmluva OSN o změně klimatu. 1992. Čl. 1, odst. 7 a 8.

Oproti tomu státy pod záštitou Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (*Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD*) podporovaly silnější úmluvu, na základě které by bylo možné zahájit boj proti klimatickým změnám. S ohledem na své ekonomiky tyto státy naopak upřednostňovaly snižování koncentrací skleníkových plynů v atmosféře právě pomocí propadů a rezervoárů oproti snižování jejich emisí, které by mělo vliv na rozvinutý průmysl a dopravu. Výjimku zde tvořily Spojené státy americké, které projevily neochotu přijmout jakákoli specifická omezení, která přetrvává dodnes.

Během následujících dvou let se konalo pět zasedání Mezivládního vyjednávacího výboru a na konci obnoveného pátého zasedání dne 9. května 1992 byla přijata Rámcová úmluva o změně klimatu Organizace spojených národů.

K přijetí této úmluvy došlo na Konferenci OSN o životním prostředí a rozvoji konané v brazilském Riu de Janeiro (*United Nations Conference on Environment and Development, UNCED*), která byla bezesporu nejvýznamnějším mezníkem ve vývoji mezinárodního práva životního prostředí v jeho nedlouhé historii.⁶³ Rámcová úmluva o změně klimatu byla pouze jedním z výstupů této konference, kromě ní zde došlo k přijetí Úmluvy o biologické rozmanitosti (*Convention on Biological Diversity, CBD*) a také zde byly přijaty významné dokumenty pro rozvoj mezinárodního práva životního prostředí – Deklarace z Ria de Janeiro o životním prostředí a rozvoji, strategický plán hospodářského a civilizačního rozvoje při současné ochraně přírodních zdrojů, životního prostředí a přírody známý jako Agenda 21 a Zásady obhospodařování lesů.

Rámcová úmluva je významným dokumentem pro celý vývoj mezinárodněprávní ochrany klimatu. Smluvním stranám ukládá celou řadu povinností stran boje proti klimatickým změnám. Přijetím Úmluvy smluvní strany daly najevo vůli se problematikou zabývat a vytvořily základ pro přijetí dalších mezinárodněprávních dokumentů, které se již mohou věnovat hmotně právním závazkům do detailu a zavést faktický režim pro ochranu klimatu.

Pro další vývoj právní úpravy v odvětví je podstatné především zřízení konference smluvních stran (*Conference of Parties, COP*), která slouží jako fórum pro vznik dalších mezinárodněprávních dokumentů rozvíjejících právní úpravu v oblasti.

⁶³ POTOČNÝ, M.; ONDŘEJ, J. *Mezinárodní právo veřejné. Zvláštní část*. Praha: C. H. Beck, 2006. s. 172.

Rámcová úmluva OSN o změně klimatu byla v podobě, ve které byla na konferenci v Riu de Janeiro přijata, mimořádně úspěšnou mezinárodní smlouvou. V červnu roku 1992 (tedy měsíc po svém přijetí) měla již 155 signatářských států. Současně s tím k Úmluvě rovněž přistoupila evropská společenství, bez ohledu na účast svých jednotlivých členů.⁶⁴ Tato masovost umožnila, aby požadavek pro vstup Úmluvy v platnost (tedy podmínka alespoň padesáti smluvních stran, které Úmluvu ratifikovaly) byl splněn v následujících dvou letech. Úmluva samotná vstoupila v platnost dne 21. března 1994.⁶⁵ Od 2. března 2011 má Úmluva 195 smluvních stran (194 států a Evropská unie), posledním přistoupivším státem se stala Andorra.⁶⁶ Vatikán má i nadále status pozorovatele.

3.1.3 Berlínský mandát

Vývoj mezinárodněprávní úpravy ochrany klimatu Země se však přijetím Rámcové úmluvy o změně klimatu nezastavil. Již na první schůzi konference smluvních stran, která se konala v roce 1995 v Berlíně, vyvstala potřeba specifikovat povinnosti uložené smluvním stranám Úmluvy tak, aby dodržováním těchto povinností skutečně došlo k omezení vlivu člověka na klimatický systém. Úmluva samozřejmě obsahovala závazky pro smluvní strany snižovat antropogenní emise skleníkových plynů, podporovat vznik a rozvoj propadů a rezervoárů atd., ovšem tyto závazky byly právě pro vysokou míru obecnosti pro faktický boj proti klimatickým změnám neúčinné. Smluvní strany si uvědomovaly, že bez ohledu na úspěch a význam Rámcové úmluvy je stávající právní úprava slabá, a bez přijetí dalších mezinárodních dokumentů de facto zbytečná.

Výsledkem berlínské konference je tzv. Berlínský mandát. Konference smluvních stran rozhodnutím „jako prioritu v procesu posilování závazků dle článku 4.2 a) a b) Úmluvy pro rozvinuté země a další strany uvedené v příloze I uložila sama sobě, smluvním stranám Úmluvy i dalším orgánům směřovat k vytváření politik a

⁶⁴ SANDS, P. *Principles of International Environmental Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

⁶⁵ Ministerstvo životního prostředí ČR. *Rámcová úmluva OSN o změně klimatu*. Dostupné na <http://www.mzp.cz>.

⁶⁶ United Nations Framework Convention on Climate Change. *Parties and Observer States*. Available from <http://unfccc.int>.

opatření, stejně jako ke kvantifikaci cílů omezování a snižování zdrojů a podpory propadů antropogenních emisí skleníkových plynů, na něž se nevztahuje Montrealský protokol, vztaheným k určitým časovým horizontům jako 2005, 2010 a 2020“.⁶⁷

Právě tento Berlínský mandát leží na začátku cesty k dalšímu mezinárodněprávnímu dokumentu mimořádného významu, ke Kjótskému protokolu.⁶⁸

3.1.4 Kjótský protokol

Cesta ke Kjótskému protokolu rovněž nebyla příliš dlouhá. Díky existenci Úmluvy a konference smluvních stran zde bylo jak vhodné fórum, v rámci kterého mohl Protokol vzniknout, tak motivace smluvních stran poukazem na závazky přijaté v Úmluvě. Na druhé schůzi konference smluvních stran v červenci roku 1996 v Ženevě bylo vydáno ministerské prohlášení potvrzující Berlínský mandát. Na třetí schůzi konference v prosinci 1997 v Kjótu byl pak Protokol přijat.

Kjótský protokol je protokolem k Rámcové úmluvě o změně klimatu. Sama Rámcová úmluva přijímání protokolů v článku 17 předvídá a stanovuje pro něj závazná pravidla. To zcela přirozeně vyplývá ze samotné podstaty rámcové úmluvy. Faktem ovšem zůstává, že za celou dobu platnosti Rámcové úmluvy zůstává protokol přijatý v roce 1997 v Kjótu jediným protokolem, který byl v rámci Úmluvy přijat. Již z toho vyplývá mimořádný význam tohoto mezinárodněprávního dokumentu. Ve všech ostatních případech se smluvní strany omezují na formu rozhodnutí konference smluvních stran, případně na formu dohody (*accord*).

Kjótskému protokolu se, alespoň po formální stránce, podařilo naplnit cíle vyplývající z Berlínského mandátu. Jedná se o určitou, kvantifikovanou a právně závaznou hmotně právní i procesní úpravu týkající se změn klimatického systému. Protokol jako takový řeší otázky, které umožňují faktické uložení konkrétních závazků smluvním stranám a efektivní kontrolu jejich dodržování. Protokol v první řadě stanoví,

⁶⁷ Decision 1/CP.1. Conference of Parties of United Nations Framework Convention on Climate Change. Available from <http://unfccc.int>. s. 5 „Aim, as the priority in the process of strengthening the commitments in article 4.2 (a) and (b) of the Convention, for developed country/other Parties included in Annex 1, both to elaborate policies and measures, as well as to set quantified limitation and reduction objectives within specific time-frames such as 2005, 2010 and 2020, for their anthropogenic emissions by sources and removals by sinks of greenhouse gases not controlled by the Montreal Protocol“

⁶⁸ Kjótský protokol k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu. *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*. 1997. Available from <http://unfccc.int>, v české verzi na <http://www.mzp.cz>.

kteře látky se rozumí skleníkovými plyny. Dále ukládá jednotlivým smluvním stranám přesně definované cíle snižování emisí, včetně mechanismů, které k tomuto snížení lze použít. Konečně Protokol rovněž zavádí mechanismy pro mezinárodní spolupráci na tomto snižování. Mohl by být rovněž podkladem pro vynucování těchto závazků, avšak platí pro něj vše výše uvedené stran nepřilíš efektivního vynucování závazků z Rámcové úmluvy. Kjótský protokol byl přijat dne 11. prosince 1997.

Již v prosinci 1997 se rozeběhly ratifikační procedury u jednotlivých smluvních stran. V platnost však vstoupil až 16. února 2005.⁶⁹ To bylo způsobeno neochotou největších producentů emisí skleníkových plynů Protokol ratifikovat, společně s požadavkem Protokolu na minimální objem emisí smluvních stran pro vstup Protokolu v platnost. Příkladem může být prohlášení USA, které Protokol nakonec odmítly ratifikovat, jak je rozebráno dále. S odmítnutím ratifikace USA a s dalšími státy, které s ratifikací otálely, se objevovaly skeptické názory na Protokol samotný i na celou oblast ochrany klimatu.

Na toto prohlášení USA mezinárodní společenství zareagovalo v témže roce v německém Bonnu ještě v roce 2001. Výsledkem byla ministerská deklarace smluvních stran Protokolu, jejímž obsahem bylo ujištění, že se tyto smluvní strany cítí být Protokolem vázány. Smluvní strany zde projevíly jednoznačnou vůli pokračovat v plnění závazků z Protokolu a v dosahování jeho cílů i bez účasti Spojených států amerických. Toto prohlášení nemá povahu právního textu, je pouze politickou deklarací, navzdory tomu však mělo na další vývoj mezinárodněprávní ochrany klimatu velký dopad. Deklarace pak vyjádřila vůli mezinárodního společenství v boji proti klimatickým změnám pokračovat.

Společné úsilí nakonec slavilo úspěch. Na Světovém summitu o udržitelném rozvoji v roce 2002 v jihoafrickém Johannesburgu Japonsko a Rusko, tedy dva významní producenti emisí skleníkových plynů až doposud s ratifikací Protokolu otálející, vyjádřili vůli ratifikační proces dokončit a stát se smluvními stranami. Japonsko Protokol ratifikovalo ještě v roce 2002, Ruská federace v roce 2004, a tím se podařilo dosáhnout limitů pro vstup Protokolu v platnost, k čemuž nakonec počátkem roku 2005 skutečně došlo. Ke dni 9. 4. 2013 má Kjótský protokol 192 smluvních stran,

⁶⁹ United Nations Framework Convention on Climate Change. *Kyoto Protocol*. Available from <http://unfccc.int>.

ze smluvních stran Rámcové úmluvy nejsou smluvními stranami Kjótského protokolu Andorra, Kanada (která Kjótský protokol vypověděla) a USA.

3.1.5 Marakéšské dohody

K největšímu rozvoji po přijetí Kjótského protokolu došlo na 7. schůzi konference smluvních stran v roce 2001 v Marakéši.⁷⁰ Výsledkem této schůze je soubor dokumentů nazývaných Marakéšské dohody⁷¹ (Marrakesh accords). Jedná se o celou řadu dílčích dohod, které upravují, konkretizují a specifikují otázky, řešené v Protokolu pouze rámcově. Právě Marakéšské dohody umožňují aplikaci celé řady ustanovení Protokolu, která by jinak pro obecnost byla nepoužitelná. Mezi otázky řešené v rámci těchto dohod patří implementace flexibilních mechanismů, směrnice a metodiky pro vykazování emisí, otázky využívání krajiny a lesnictví a plnění závazků vyplývajících z Kjótského protokolu. Významnou částí Marakéšských dohod je rozpracování mechanismů řešících nedodržení závazku smluvní stranou. Upravena je zde rovněž podpora rozvojových států, transfer technologií a založení fondů k podpoře rozvojových států. V neposlední řadě je součástí těchto dohod také úprava činnosti odborných přezkumných týmů, které se podílejí na vyhodnocování informací poskytovaných smluvními stranami. I nadále však jádro boje proti klimatickým změnám zůstává na jednotlivých smluvních stranách a jejich vnitrostátních opatřeních.

O Kjótském protokolu se tedy dá hovořit v úplnosti až právě v kontextu Marakéšských dohod. Po vstupu Kjótského protokolu v platnost se na konci roku 2005 konala 11. schůze konference smluvních stran v Montrealu. V rámci této schůze došlo k formálnímu přijetí Marakéšských dohod, až do té doby se jednalo de facto o doplnění neplatné mezinárodní smlouvy. Vzhledem k době, která uplynula od přijetí Kjótského protokolu do jeho vstupu v platnost (více než sedm let), a k jeho koncepci – závazky vztahené k rokům 2005 (tedy současně se vstupem v platnost) a 2008 – 2012 (tedy v horizontu 3 – 8 let), se okamžitě objevuje otázka stran dalšího vývoje právní úpravy po skončení prvního kontrolního období. Ta zůstává hlavním bodem programu schůzí konference smluvních stran od Montrealské schůze až dodnes.

⁷⁰ United Nations Framework Convention on Climate Change. *Meetings Archive. COP 7*. Available from <http://unfccc.int>.

⁷¹ Report of the Conference of the Parties on its seventh session. Conference of Parties of United Nations Framework Convention on Climate Change. Available from <http://unfccc.int>.

3.1.6 Poslední vývoj – akční plán z Bali, Kodaň, Cancún, Durban, Dauhá

Pravděpodobně největší pokrok v řešení této otázky byl učiněn na 13. schůzi konference smluvních stran v roce 2007 v indonéském Bali. Zde byl přijat tzv. Akční plán z Bali,⁷² který poskytuje nástin budoucího směřování vývoje v odvětví pro roky následující po roce 2012. Přesto se však o nástupce Kjótského protokolu nejedná.

Velké naděje byly v poslední době vkládány do 15. schůze konference smluvních stran v roce 2009 v dánské Kodani,⁷³ ta však skončila pouze přijetím politických deklarácí a velkým zklamáním pro všechny, kdo doufali, že by mohla přinést plán pro roky po prvním kontrolním období podle Kjótského protokolu.⁷⁴

Schůze konference smluvních stran s pořadovým číslem 16 pořádaná na přelomu listopadu a prosince roku 2010 v mexickém Cancúnu⁷⁵ skončila ve srovnání s Kodaní velkým úspěchem. To, co se v Kodani o rok dříve podařilo jen s velkými obtížemi přijmout jako politickou deklaráci, nabylo v Cancúnu podoby právně závazných textů. V Mexiku se podařilo realizovat celou řadu prvků Kodaňské dohody týkajících se snižování emisí ze stran velkých producentů rozvinutých i rozvojových zemí, stejně jako otázky transferu technologií a financování boje proti důsledkům klimatických změn.

Cancúnská dohoda⁷⁶ potvrzuje závazky ke snížení emisí dobrovolně přijaté smluvními státy na konferenci v Kodani, s doložkou, že tyto závazky jsou pro dosažení cílů Úmluvy a Protokolu nedostatečné a měly by být v blízké době revidovány. Opětovně byl potvrzen cíl udržet nárůst globální teploty do 2 °C oproti období před průmyslovou revolucí. Dále byla přijata opatření ke snížení emisí velkých producentů ze smluvních stran mimo přílohu I, především Číny, Indie a Brazílie. Došlo rovněž k potvrzení vzniku Zeleného klimatického fondu (rovněž výsledek Kodaňské konference) s plánovaným objemem 100 mld. USD k roku 2020, sloužícího k pomoci

⁷² Ministerstvo životního prostředí ČR. *Aktuální stav vyjednávání*. Dostupné na <http://www.mzp.cz>.

⁷³ United Nations Framework Convention on Climate Change. *Meetings Archive. COP 15*. Available from <http://unfccc.int>.

⁷⁴ Decision 1/CP.15. Conference of Parties of United Nations Framework Convention on Climate Change. Available from <http://unfccc.int>.

⁷⁵ United Nations Framework Convention on Climate Change. *Meetings Archive. COP 16*. Available from <http://unfccc.int>.

⁷⁶ Decision 1/CP.16. Conference of Parties of United Nations Framework Convention on Climate Change. Available from <http://unfccc.int>.

rozvojovým zemím. Dohoda rovněž rozpracovává program pro adaptaci na změnu klimatu a transfer technologií, došlo také k potvrzení dohody o zpomalení a následném zastavení odlesňování a rámci pro snížení emisí z odlesňování a degradace lesů (*Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation, REDD+*). V neposlední řadě dohoda rozšiřuje informační povinnost smluvních stran, která se týká především obsahu národních sdělení.

Mezi největší nedostatky Cancúnské dohody⁷⁷ patří především absence cílů vyjednávání pro období následujících dvou let, během kterých by měla vzniknout nová právně závazná dohoda o ochraně klimatu navazující na Kjótský protokol. Stanovení takových cílů by pak bylo dobrým základním kamenem pro další vyjednávání. V dohodě rovněž chybí stanovení cílů pro střednědobý a dlouhodobý časový horizont, vztahených k roku 2050 a dále. Snahy o definici těchto cílů se při dojednávání obsahu dohody objevily, vzhledem k odporu ze strany USA a Číny však v konečné verzi dokumentu obsaženy nejsou. Celkově se konsensus na obsahu dohody hledal poměrně obtížně a vzhledem k absenci předběžných ujednání stran obsahu dohod následujících se budoucnost mezinárodněprávní ochrany klimatu jevila značně nejistá.

Následující 17. schůze konference smluvních stran se konala v roce 2011 v jihoafrickém Durbanu. Výsledkem jednání byla definice dvoufázové ochrany klimatu v letech následujících po skončení prvního kontrolního období Kjótského protokolu v roce 2012. První ze zmíněných dvou fází je prodloužení účinnosti Kjótského protokolu stanovením druhého kontrolního období a závazků pro smluvní strany, které v tomto období mají být splněny. Druhou fází je pak zahájení prací na přípravě zcela nové mezinárodní úmluvy na ochranu klimatu, s plánovaným datem přijetí v roce 2015 a vstupem v účinnost v roce 2020.

Výsledky Durbanské konference se pak staly základem pro 18. schůzi smluvních stran konanou v roce 2012 v Dauhá v Kataru.⁷⁸ V rámci konference bylo schváleno druhé kontrolní období v režimu Kjótského protokolu pro roky 2013 až 2020, včetně stanovení nových kvantifikovaných závazků pro smluvní strany Kjótského protokolu pro toto kontrolní období. Tento krok zajistil kontinuitu v rámci ochrany klimatu. Na konci roku 2012 totiž končila účinnost prvního kontrolního období. Pokud by tedy

⁷⁷ Ministerstvo životního prostředí ČR. *Aktuální stav vyjednávání*. Dostupné na <http://www.mzp.cz>.

⁷⁸ United Nations Framework Convention on Climate Change. *The Doha Climate Gateway*. Available from <http://unfccc.int>.

nedošlo k přijetí nových kvantifikovaných závazků, celý režim by se přesunul zpět do obecné roviny. Druhé kontrolní období tento problém odsouvá až do roku 2020, kdy by režim Kjótského protokolu měl být zcela nahrazen novou mezinárodní úmluvou.

Tato mezinárodní úmluva pak byla dalším z hlavních bodů jednání konference v Dauhá. Smluvní strany znovu potvrdily svůj cíl přijmout do roku 2015 zcela novou mezinárodněprávní úmluvu na ochranu klimatu, která by měla vycházet z pokud možno rovného přístupu ke všem smluvním stranám. Za účelem přípravy této dohody proto vznikla ad hoc pracovní skupina na durbanské platformě pro posílení postupu (Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action, ADP), jejímž úkolem je ve velmi krátkém čase připravit text nové mezinárodní smlouvy na ochranu klimatu tak, aby jej bylo možno v souladu s cíli smluvních stran přijmout do roku 2015.

Kromě výše uvedených oblastí byla v Dauhá dále přijata dílčí ujednání směřující k budování nové infrastruktury, dlouhodobému financování ochrany klimatu, dalšímu zpřesňování scénářů vývoje globální teploty, přizpůsobení se změnám klimatu pro nejvíce ohrožené státy a oblasti, novým tržním mechanismům nebo boji proti odlesňování. Doplnění Kjótského protokolu a zahájení prací na nové mezinárodní úmluvě jsou bezesporu jedním z nejvýznamnějších kroků v tomto pododvětví mezinárodního práva životního prostředí od přijetí Kjótského protokolu, které budou ovlivňovat jeho vývoj do budoucna nejméně do roku 2020.

3.2 Rozbor Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu

Rámcová úmluva OSN o změně klimatu je bezesporu přelomovým dokumentem bez ohledu na to, že se jedná pouze o rámcovou úmluvu, čímž se její faktický dopad částečně relativizuje. Úmluva jako taková nepředstavuje pro hmotně právní stránku boje proti klimatickým změnám v podstatě žádný přínos. Články 4, 5 a 6 Úmluvy pojednávají o závazcích smluvních stran, a to i o závazcích týkajících se snižování emisí skleníkových plynů, vytváření jejich propadů a rezervoárů a o dalších závazcích, které se hmotně právní oblasti dotýkají. Tyto závazky však v Úmluvě nejsou nikterak kvantifikovány, zůstávají v nejobecnější možné podobě a fakticky působí spíše jen jako politická deklarace a nástin směřování budoucího vývoje právní úpravy než jako závazné normy jednání. I takováto úprava však má své důvody vzniku a opodstatnění.

Jak již bylo nastíněno výše, hledání politického konsensu mezi budoucími stranami Úmluvy bylo velice komplikované a podoba její závazkové části představuje maximum, které bylo možno smluvním stranám předložit s očekáváním, že k takové úmluvě budou ochotny přistoupit. Problematika klimatických změn je určitě natolik závažná a možnosti jejího řešení natolik náročné, že by zcela jistě nebylo žádoucí ji relativizovat pokusem o přijetí byť i velice propracované a kvalitní mezinárodní smlouvy, který by skončil neúspěchem vzhledem k přílišné náročnosti vůči budoucím smluvním stranám.

Úprava přijatá v Úmluvě se tedy hmotně právní materii příliš nevěnuje. V jejím jádru stojí články týkající se institucionalizace oblasti mezinárodněprávní ochrany klimatu, jakož i další procesně právní ustanovení. Úmluva zakládá mechanismus pro řešení otázek provádění Úmluvy a urovnávání sporů. I když je i tato problematika předmětem dalšího jednání mezi smluvními stranami v posledních letech, úprava obsažená v Úmluvě se rozhodně nedá považovat za nezávaznou pro obecnost nebo neurčitost.

Základním cílem Rámcové úmluvy o změně klimatu, který je uveden v článku 2, je „dosáhnout stabilizace koncentrací skleníkových plynů v atmosféře na úrovni, která by umožnila předejít nepříznivým důsledkům vzájemného působení lidstva a klimatického systému. Této úrovni by mělo být dosaženo v takovém časovém období, které umožní ekosystémům, aby se přirozenou cestou přizpůsobily změně klimatu, přičemž by nebyla ohrožena produkce potravin, a hospodářskému rozvoji, aby mohl pokračovat udržitelným způsobem“.⁷⁹ Společně s článkem 3 vytváří hodnotový základ celého systému mezinárodněprávní ochrany klimatu.

3.2.1 Struktura Rámcové úmluvy

Struktura Rámcové úmluvy je více méně totožná s většinou významných mezinárodních smluv. Její první částí je preambule obsahující teoretická, historická, ideová i právní východiska následující úpravy. V článku 1 vlastní úmluvy jsou definovány pojmy úmluvou užívané. Dále následují cíle úmluvy, zásady, jimiž jsou smluvní strany povinny se řídit, a část týkající se závazků a povinností smluvních stran.

⁷⁹ Rámcová úmluva OSN o změně klimatu. 1992. Čl. 2.

Druhá část obsahuje již zmíněnou institucionalizaci, zakládá orgány nezbytné pro provádění úmluvy, společně s mechanismy řešení sporů. V části třetí a poslední jsou pak ustanovení týkající se procesních otázek s úmluvou přímo spojených – mechanismy přijímání změn úmluvy, dodatků a příloh, možnosti přistoupení k úmluvě jakož i odstoupení od ní, podmínky vstupu úmluvy v platnost, určení depozitáře, autentických znění úmluvy a související instituty, jež se dají bez nadsázky souhrnně označit jako *essentialia negotii* každé mezinárodní smlouvy.

Součástí Úmluvy jsou rovněž dvě přílohy obsahující výčty smluvních stran. Příloha I obsahuje smluvní strany těch států, které byly v době přijetí Úmluvy členy OECD, a států, které jsou v procesu transformace na tržní hospodářství⁸⁰ – to se týká především Ruské federace, baltských republik a dalších zemí ve střední a východní Evropě. Při vzniku Úmluvy bylo smluvních stran (uvedených v příloze I) 35, na základě rozhodnutí konference smluvních stran v roce 1998 se jejich počet zvýšil o 6 na dnešních 41. Příloha II obsahuje pouze státy, které byly v roce 1992 členy OECD, státy procházející přeměnou ekonomik zde uvedeny nejsou. V roce 1992 bylo v příloze II uvedeno 25 smluvních stran. Na základě rozhodnutí 7. konference smluvních stran bylo v roce 2002 z této přílohy vyškrtnuto Turecko. Tím dochází k faktickému rozdělení smluvních stran Úmluvy do tří kategorií. Nejužší kategorií jsou smluvní strany uvedené v příloze II, širší kategorií pak smluvní strany uvedené v příloze I. Poslední kategorii tvoří všechny smluvní strany. Toto rozdělení má vliv na závazky vyplývající pro jednotlivé strany Úmluvy podle zásady společné, ale diferencované odpovědnosti.

3.2.2 Základní zásady

Zásada generační odpovědnosti

Článek 3 Úmluvy se věnuje pěti základním zásadám užívaným v oblasti mezinárodněprávní ochrany klimatu. Zásadou uvedenou na prvním místě je zásada generační (mezigenerační) odpovědnosti. Ta se objevuje v mezinárodním i vnitrostátním právu životního prostředí poměrně často, v případě Rámcové úmluvy se

⁸⁰ United Nations Framework Convention on Climate Change. 1992. Art. 4, par. 6. „Countries that are undergoing the process of transition to a market economy“

ukládá státům „chránit klimatický systém ve prospěch současných i budoucích generací lidstva“.⁸¹ Význam této zásady tkví především v zákazu takových způsobů boje proti klimatickým změnám, které by jejich důsledky pouze přesunuly na následující generace, potažmo které by zájmy budoucích generací na zachování klimatického systému Země ignorovaly. Premisa mezigenerační odpovědnosti je v případě ochrany klimatu esenciální, dopady lidské činnosti na zemskou atmosféru se totiž projevují v mimořádně dlouhých časových horizontech. Za předpokladu, že by došlo ke stabilizaci množství emisí skleníkových plynů, poroste jejich koncentrace v ovzduší po následující dvě století, vzhledem k setrvačnosti atmosférických procesů, jakož i provázanosti s rezervoáry skleníkových plynů, skleníkovými plyny obsaženými ve vodě a v půdě atp.

Chování této generace ve vztahu k antropogenním emisím skleníkových plynů a klimatickým změnám obecně proto ovlivní řadu generací následujících. S přihlédnutím k tomu, že míra tohoto ovlivnění může být poměrně zásadní, je třeba k celé problematice přistupovat s maximální odpovědností a opatrností. Zásada generační odpovědnosti v této části vychází z premisy, že žádná generace není oprávněna o takto závažných otázkách rozhodovat, aniž by vzala v úvahu možné zájmy a oprávněné potřeby generací následujících, které se o své potřeby hlásit nemohou.

Zásada společných, ale rozdílných odpovědností

Na druhém místě je třeba zmínit zásadu společných, ale rozdílných odpovědností za klimatické změny (*common, but differentiated responsibilities*). Podle této zásady, obsažené v odstavcích 1 a 2 článku 3 Úmluvy, se na antropogenních dopadech na klimatický systém podílejí všechny státy, nikoli ovšem ve stejné míře. Zároveň také všechny státy nemají stejné možnosti jak proti těmto klimatickým změnám bojovat. Na základě těchto dvou kritérií by tedy povinnosti měly být ukládány státům tak, aby každý z nich v boji proti změnám klimatu přispíval na základě svých možností, ale také na základě své odpovědnosti za tyto změny. Úmluva výslovně hovoří o „vedoucím postavení rozvinutých zemí v boji proti změně klimatu a z ní plynoucích negativních

⁸¹ Ibid. Čl. 3 odst. 1.

důsledků“.⁸² Tato zásada je dále rozvinuta v odstavci 2, kde jsou akcentovány „specifické potřeby a zvláštní podmínky smluvních stran rozvojových zemí, zejména těch, které jsou obzvláště vystavené nepříznivým účinkům změny klimatu“.⁸³ V tomto případě se ale jedná spíše o proklamaci států, pro které mohou klimatické změny vést k zvláště závažným důsledkům (zvláště členové AOSIS), než o ustanovení, které by umožnilo zavést pro tyto ohrožené státy přísnější režim s odůvodněním, že by tyto státy na ochraně klimatu měly mít zvýšený zájem. Ostatně, většina těchto zemí nepatří mezi velké producenty emisí skleníkových plynů už ze své podstaty.

Zásada prevence

Třetí zásadou je zásada prevence, která je obecně platná pro celé mezinárodní právo životního prostředí. Její důležitost spočívá především v nevratné povaze škod způsobených na životním prostředí a v omezených možnostech její nápravy.⁸⁴ Ta do značné míry definuje celé pododvětví, zvláště zohledníme-li stav vědeckého poznání klimatických změn. Existuje celá řada názorů a vědeckých teorií na souvislost mezi emisemi skleníkových plynů a změnami klimatu. I když pomineme názory, podle kterých jsou probíhající klimatické změny pouze důsledkem přirozeného průběhu slunečních cyklů (tzv. teorie solárního oteplování), že se jedná o přirozené změny klimatu pravidelně pozorované v geologicky nedávné historii naší planety (střídání dob ledových a meziledových), přesto zůstává vliv antropogenních emisí skleníkových plynů na klimatické změny v oblasti teorie. Vliv koncentrace skleníkových plynů na globální klima je nezpochybnitelný, ovšem o vlivu člověka na tuto koncentraci již tak přesvědčivé důkazy nejsou. Přirozená geologická aktivita Země se na této koncentraci podílí v mnohem větší míře než lidská činnost. Podle vědeckých odhadů například výbuchy sopek mohou uvolnit do ovzduší množství skleníkových plynů srovnatelné s celkovou produkcí lidstva od začátku průmyslové revoluce. Zůstává tedy otázkou, zda snaha o regulaci antropogenních emisí skleníkových plynů může vůbec pozitivně ovlivnit průběh klimatických změn.

⁸² Rámcová úmluva OSN o změně klimatu. 1992. Čl. 3 odst. 1.

⁸³ Ibid. Čl. 3 odst. 2.

⁸⁴ ŠTURMA, P., DAMOHORSKÝ, M., ONDŘEJ, J., a kol. *Mezinárodní právo životního prostředí. I. část (obecná)*. Beroun: Eva Rozkotová – IFEC, 2004.

Právě zde nastupuje zásada prevence, popřípadě zásada předběžné opatrnosti. Podle odstavce 3 článku 3 Úmluvy „by (smluvní strany) měly předběžně učinit opatření k předvídání, prevenci či minimalizaci příčin vedoucích ke změně klimatu, a zmírnit tak její nepříznivé účinky. Pokud existuje hrozba vážné nezvratné škody, neměl by nedostatek úplné vědecké jistoty sloužit jako důvod k odkladu takových opatření za předpokladu, že přístupy a opatření řešící problém změny klimatu jsou nákladově efektivní a jsou schopny zajistit celosvětový prospěch při nejnižších možných nákladech“.⁸⁵ Zásada prevence takto vyjádřená akcentuje potřebu boje proti klimatickým změnám bez ohledu na možné pochybnosti stran výsledků vědeckých výzkumů. Projevuje se zde souvislost s principem nejvyšší hodnoty obecného mezinárodního i vnitrostátního práva životního prostředí. Životní prostředí a jeho zachování v co možná nezměněném stavu je podmínkou *sine qua non* existence všech živočišných i rostlinných druhů, včetně člověka, v této své funkci je nezastupitelné, a proto by ochrana životního prostředí měla být za všech okolností prioritou. Změny, které by na životním prostředí mohly klimatické změny zanechat, by podle scénářů budoucího vývoje (především scénářů v rámci hodnotících zpráv IPCC) byly natolik závažné a nevratné, že jistá míra neurčitosti a pochybností ohledně přesného průběhu těchto změn nemůže a nesmí být překážkou účinných opatření v boji proti těmto změnám.

Zásada trvale udržitelného rozvoje

V odstavci 4 článku 3 je zmíněna zásada trvale udržitelného rozvoje. Ta má blízkou souvislost se zásadou generační odpovědnosti. „Pojem trvale udržitelného rozvoje usiluje o smíření požadavků ochrany životního prostředí i rozvoje“.⁸⁶ Sama Úmluva hovoří o hospodářském rozvoji jako nutné podmínce přijetí účinných opatření v boji proti klimatickým změnám. V době vzniku Úmluvy a ostatně ani dnes by nebylo ekonomicky ani politicky únosné nadřadit ochranu klimatického systému Země i životního prostředí obecně ekonomickému a hospodářskému rozvoji absolutně. Princip trvale udržitelného rozvoje se tedy na základě vzájemné proporcionality snaží oba zmíněné zájmy udržet v rovnováze; podporuje hospodářský rozvoj jako takový i jako

⁸⁵ Rámcová úmluva OSN o změně klimatu. 1992. Čl. 3 odst. 3.

⁸⁶ ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: Eurolex Bohemia. 2003. s. 311.

prostředek k dosažení lepších a efektivnějších způsobů ochrany klimatu, ale limituje ho právě zájmem na ochraně životního prostředí, potažmo zákazem takových činností, které by na něj měly negativních dopady větší, než je nezbytné.⁸⁷

V této části pak zásada trvale udržitelného rozvoje navazuje na zásadu společných, ale rozdílných odpovědností. Přijmeme-li za své nepřilíš přesné a vhodné dělení států, respektive smluvních stran, na rozvinuté a rozvojové, požadavek rozvoje je u rozvojových států nadřazen požadavku rozvoje u států rozvinutých. Státy rozvinuté pak ve výsledku nesou větší část zátěže, neboť jejich právo na rozvoj je vzhledem k jejich dosažené úrovni již podstatně slabší než u států rozvojových, které potřebu vývoje (především ekonomického) často pociťují až bolestně. Vzhledem k tomu, že trvale udržitelný rozvoj je třeba vnímat globálně, je pak přijetí takovýchto zásad de facto závazkem států rozvinutých v tom smyslu, že umožní státům rozvojovým další vývoj, a to i na svůj vlastní úkor.

Zásada mezinárodní spolupráce

Na pátém místě Úmluva uvádí v odstavci 5 článku 3 zásadu mezinárodní spolupráce. Možná poněkud paradoxně, především ve světle celkového vyznění Úmluvy jako politického prohlášení, se zde nejedná o spolupráci států v boji proti klimatickým změnám. Zásada je zde formulována jako spolupráce „při rozvíjení podpůrného a otevřeného mezinárodního hospodářského systému, který by vedl k udržitelnému hospodářskému růstu a rozvoji všech smluvních stran, zvláště smluvních stran rozvojových zemí, a tak jim umožnil lépe se vyrovnávat s problémem změny klimatu“.⁸⁸ Z této formulace vyplývá, že ohniskem zájmu a spolupráce smluvních stran nejsou klimatické změny ani opatření přijímaná k jejich odvrácení či zmírnění jejich dopadů, ale spolupráce na ekonomickém a hospodářském základě, která umožní rozvojovým státům dopady klimatických změn překonat. Spolupráce na poli opatření proti klimatickým změnám je v Úmluvě zmíněna pouze okrajově v odstavci 3 téhož článku, což se vzhledem k výše uvedenému jeví jako poněkud nekoncepční řešení.

⁸⁷ BOYLE, A.; FREESTONE, D. *International Law and Sustainable Development*. New York: Oxford University Press, 1999.

⁸⁸ Rámcová úmluva OSN o změně klimatu. 1992. Čl. 3 odst. 5.

Samotná Úmluva je na mezinárodní spolupráci založena, většina závazků smluvních stran je ukládána všem smluvním stranám, které jsou povinny na jejich plnění spolupracovat. To se týká především povinností na poli vědeckého a technického výzkumu. Opustíme-li rámec Úmluvy, nejjednoznačnějším příkladem mezinárodní spolupráce v oblasti mezinárodněprávní ochrany klimatu jsou způsoby mezinárodní spolupráce na plnění závazků, které zavádí Kjótský protokol.

Výčet zásad, kterými jsou smluvní strany Úmluvy povinny se řídit, tímto samozřejmě není vyčerpán. Úmluva výslovně hovoří o zásadě komplexní ochrany, tedy ochrany, která není omezena žádnými formálními hranicemi, ať už se jedná o hospodářská odvětví, ve kterých se uplatňuje, použitelné metody ochrany nebo jakákoli další kritéria. Výčet těchto zásad Úmluva samotná označuje za demonstrativní, výslovně připouští, že se na poli mezinárodněprávní ochrany klimatu mohou uplatnit a uplatňují i další zásady mezinárodního práva životního prostředí, jakož i mezinárodního práva obecného. Tato myšlenka je navíc podpořena rovněž v preambuli této Úmluvy, kde je výslovně uveden odkaz na stockholmskou deklaraci OSN o životním prostředí z roku 1972; zásady uvedené v této deklaraci se tedy v problematice ochrany klimatu v použitelné míře rovněž uplatňují.

3.2.3 Závazky smluvních stran

Závazky smluvních stran se zabývá především článek 4 Úmluvy. Ten ve svém úvodu znovu připomíná zásadu společných, ale rozdílných odpovědností a v duchu této zásady je také koncipován. V odstavci 1 jsou uvedeny závazky platné pro všechny strany Úmluvy bez rozdílu. Odstavec 2 obsahuje závazky pro „smluvní strany rozvinutých zemí a další smluvní strany zahrnuté v příloze I (Úmluvy)“.⁸⁹ Odstavce 3, 4 a 5 pak obsahují ustanovení zavazující pouze tu nejužší ze skupin smluvních stran, smluvní strany rozvinutých zemí a další smluvní strany zahrnuté v příloze II.

Mezi závazky týkající se všech smluvních stran Úmluvy bez rozdílu patří v první řadě povinnost sledovací, tedy vytváření národní inventury antropogenních emisí a propadů skleníkových plynů. Smluvním stranám se ukládá tuto inventuru rozvíjet, dále doplňovat a zveřejňovat. Další povinnosti stran jsou tvorba národních

⁸⁹ Rámcová úmluva OSN o změně klimatu. 1992. Čl. 4 odst. 2.

programů obsahujících opatření ke snížení emisí, vzájemná spolupráce a rozvoj v technologické oblasti a podpora trvale udržitelného hospodaření s místy propadu a rezervoáry skleníkových plynů. Smluvní strany jsou také povinny zohledňovat ochranu klimatu při vytváření svých sociálních, environmentálních a hospodářských politik. V souvislosti s těmito povinnostmi nastupuje také povinnost informační, dále rozvinutá v článku 12, jenž ukládá smluvním stranám o svých národních inventurách a přijatých opatřeních informovat konferenci smluvních stran.

Poslední skupina závazků vychází především z mezinárodní spolupráce. Jedná se o adaptaci na dopady změn klimatu, zvláště na územích bezprostředně ohrožených nebo postižených změnou klimatu, podpora vědeckého, technologického, technického, společensko-hospodářského i jiného výzkumu, podpora úplné, otevřené a rychlé výměny všech relevantních informací a podpora výchovy a vzdělávání stran klimatických změn.

Pro smluvní strany uvedené v příloze I Úmluvy jsou kromě povinností uvedených výše závazné také povinnosti uložené ve článku 4 odstavce 2. Písmeno a) ukládá smluvním stranám na základě Úmluvy přijmout národní opatření vedoucí ke snížení antropogenních emisí skleníkových plynů a k ochraně a rozšiřování jejich propadů a rezervoárů. Zároveň je zde připuštěna možnost provádění těchto opatření společně s dalšími smluvními stranami, popřípadě možnost pomoci ostatním smluvním stranám při dosahování cílů Úmluvy.

Další závazky, které na sebe smluvní strany přílohy I vzaly, se týkají aplikace závazku výše uvedeného. Tyto smluvní strany mají povinnost informovat o opatřeních přijatých podle písmene a) konferenci smluvních stran, která je oprávněna tato opatření přezkoumat. Na základě takového přezkumu pak může dojít ke změně závazků, vycházejících především z písmene a), pro smluvní strany.

Článek 4 odstavec 2 písm. g) přiznává smluvním stranám, které nejsou uvedeny v příloze I Úmluvy, možnost jednostranně přistoupit k závazkům podle písm. a) a b). První smluvní stranou, která této možnosti využila, byla v roce 1998 Argentina.

Povinnosti, které byly uloženy výhradně smluvním stranám uvedeným v příloze II, jsou převážně finančního charakteru. Odstavec 3 ukládá těmto rozvinutým zemím poskytnutí finančních prostředků na úhradu nákladů informační povinnosti rozvojových států ve smyslu čl. 12 odst. 1 Úmluvy. Odstavec 4 se týká úhrady nákladů

na přizpůsobení se nepříznivým důsledkům změny klimatu. Poslední z výlučných povinností smluvních stran uvedených v příloze II je pak v odstavci 5 uvedená povinnost podporovat, usnadňovat a financovat převod environmentálně vhodných technologií a know-how k provádění Úmluvy, opět především právě ve vztahu k rozvojovým zemím.

Další ustanovení čl. 4 moderují ustanovení předchozích odstavců ve vztahu ke smluvním stranám, které jsou v procesu transformace na tržní hospodářství, které jsou rozvojovými zeměmi nebo které jsou zvláště ohroženy nebezpečnými důsledky změn klimatu. Povinnosti v předchozích odstavcích jim uložené jsou revidovány především podle zásady společných, ale rozdílných odpovědností, podle možností jednotlivých smluvních stran. Výslovně je zde zakotvena priorita hospodářského a sociálního rozvoje a vymýcení chudoby v rozvojových zemích.

Článek 5 Úmluvy zakotvuje povinnost všech smluvních stran podílet se na výzkumu klimatických změn. Základní povinností v tomto směru je shromažďování údajů a systematické sledování, podpora mezinárodních a mezivládních programů, sítí a organizací působících na tomto poli, stejně jako podpora rozvojových zemí v jejich úsilí na poli sledování a výzkumu klimatických změn. Úmluva rovněž akcentuje v tomto směru hospodárnost a efektivitu, výslovně stanoví, že by smluvní strany měly zabránit případnému zdvojení výše uvedených aktivit.

Úmluva ve článku 6 rovněž sleduje výchovné a vzdělávací cíle jako prostředek boje proti klimatickým změnám. Smluvní strany zde mají na národní, popřípadě regionální úrovni povinnost rozvíjet a usnadňovat vznik vzdělávacích programů týkajících se klimatických změn, přístup veřejnosti k relevantním informacím, účast veřejnosti v opatřeních proti změně klimatu a výchovu a vzdělávání vědeckého, technického a řídicího personálu. Na mezinárodní úrovni se pak povinnosti smluvních stran týkají rozvoje a výměny informací o výchově a povědomí veřejnosti v oblasti změny klimatu a také rozvoje a provádění vzdělávacích a výchovných programů.

3.2.4 Orgány Rámcové úmluvy

Již zmíněná institucionalizace v Rámcové úmluvě je obsažena ve člancích 7 - 10. Těmi je zřízena konference smluvních stran jako nejvyšší orgán Úmluvy, dále

sekretariát, Pomocný orgán pro vědecké a technologické poradenství a Pomocný orgán pro provádění úmluvy.

Konference smluvních stran (*Conference of Parties, COP*) je bezesporu největším přínosem Rámcové úmluvy. Založením orgánu, do jehož kompetencí spadá přezkum závazků a institucionálních opatření jednotlivých smluvních stran, výměna informací, koordinace přijímaných opatření a posuzování jejich účinnosti, vypracovávání zpráv, příprava doporučení, spolupráce s mezinárodními organizacemi a celá řada dalších pravomocí, zároveň vznikla platforma pro rozvoj celého systému mezinárodněprávní ochrany klimatu. Právě na schůzích konference smluvních stran dochází k přijímání protokolů k Úmluvě, jakož i dalších rozhodnutí, úmluv a dohod, které přinášejí konkrétní závazky pro jednotlivé smluvní strany, rozvíjejí instituty pouze rámcově upravené Úmluvou a i jinak definují celkový obsah mezinárodního práva ochrany klimatu. Konference smluvních stran se schází každoročně, první schůze se v souladu s odstavcem 4 čl. 7 konala v roce 1995 v Berlíně. Na schůze konference jsou po schválení konferencí připuštěni i pozorovatelé mezinárodních organizací, které o status pozorovatele projeví zájem.

Dalším orgánem, který na základě Úmluvy vzniká, je sekretariát. Stejně jako v případě sekretariátu libovolné mezinárodní organizace, i zde se jedná o hlavní správní orgán, který zajišťuje naplňování Úmluvy po administrativní stránce. Jeho kompetence jsou uvedeny v článku 8 Úmluvy, mezi hlavní funkce patří příprava zasedání konference smluvních stran a dalších pomocných orgánů dle Úmluvy, shromažďování a rozšiřování zpráv, které jsou mu předloženy, a pomoc členským státům při přípravě a předkládání informací požadovaných Úmluvou. Sekretariát a jeho členové jsou jmenováni konferencí smluvních stran, do první schůze konference vykonával funkce sekretariátu tzv. prozatímní sekretariát, který byl ustanoven rezolucí 45/212 Valného shromáždění OSN z prosince 1990.⁹⁰

Sídlo sekretariátu Úmluvy bylo v roce 1996 přemístěno ze švýcarské Ženevy do německého Bonnu na základě nabídky Německé spolkové republiky přijaté na první konferenci smluvních stran. V současnosti sekretariát zaměstnává okolo 400 mezinárodních úředníků a dalšího personálu.

⁹⁰ Rámcová úmluva OSN o změně klimatu. 1992. Čl. 21 odst. 1.

Kromě konference smluvních stran a sekretariátu, které pojmově vyplývají ze samotné existence Rámcové úmluvy, zřizuje Úmluva další dva pomocné orgány – Pomocný orgán pro vědecké a technologické poradenství a Pomocný orgán pro provádění úmluvy.

Pomocný orgán pro vědecké a technologické poradenství je mnohooborový orgán (to vyplývá ze samotné podstaty problematiky klimatických změn), který je otevřený všem smluvním stranám.⁹¹ Zasedají v něm zástupci vlád příslušní pro danou odbornost. Činnost tohoto orgánu je pak zaměřena, jak již z jeho názvu vyplývá, na zprostředkování vědecko-technologické stránky problematiky klimatických změn konferenci smluvních stran a dalším orgánům Úmluvy. Tato činnost se uskutečňuje v obou směrech, dochází tedy jak k doporučování opatření konferenci i smluvním stranám na základě vědeckého vývoje v oblasti, tak k vědeckému posuzování opatření smluvními stranami přijatých.

Druhý zmíněný orgán, tedy Pomocný orgán pro provádění úmluvy, vzniká na podobném základě jako Pomocný orgán pro vědecké a technické poradenství, rozdíl mezi nimi spočívá především v jejich kompetencích. Hlavní náplní činnosti Pomocného orgánu pro provádění úmluvy je syntetická a analytická práce s informacemi poskytnutými smluvními stranami v souladu s jejich závazky z Úmluvy, jejich vyhodnocování a zpětná vazba. Výstupy jsou rovněž poskytovány konferenci smluvních stran.

V současnosti se oba tyto orgány scházejí dvakrát ročně na paralelně probíhajících zasedáních. Jeden z termínů v každém roce se kryje se zasedáním konference smluvních stran tak, aby byla zajištěna co největší míra spolupráce mezi těmito orgány, a ty tak mohly plnit svůj účel.

3.2.5 Finanční mechanismus

Úmluva v článku 11 rovněž definuje finanční mechanismus. Na základě tohoto mechanismu má docházet k převodu finančních prostředků (formou dotací či úlev) a financování převodu technologií. Úprava v Úmluvě obsažená je však velmi neurčitá, definuje pouze základní zásady fungování tohoto finančního mechanismu, podrobnější

⁹¹ Rámcová úmluva OSN o změně klimatu. 1992. Čl. 9.

úpravu ponechává v kompetenci konference smluvních stran. V rámci prozatímních opatření Úmluva pověřila provozem finančního mechanismu Globální fond pro životní prostředí, zaštitěný Rozvojovým programem OSN (*United Nations Development Programme*, UNDP), Programem OSN pro životní prostředí a Mezinárodní bankou pro obnovu a rozvoj (*International Bank for Reconstruction and Development*, IBRD).

Úmluva pak uložila konferenci smluvních stran vytvořit podrobnější úpravu tohoto mechanismu a rovněž přezkoumat výše uvedené prozatímní opatření. K tomu skutečně došlo, na 15. zasedání konference smluvních stran v Kodani byl vytvořen tzv. Kodaňský klimatický fond (*Copenhagen Green Climate Fund*), který by měl převzít funkce Globálního fondu pro životní prostředí týkající se boje proti klimatickým změnám a jejich důsledkům.

3.2.6 Mechanismy řešení otázek a sporů

Úmluva obsahuje rovněž úpravu řešení otázek vznikajících při jejím provádění. Ty mají být rozhodovány v rámci multilaterálního konzultačního procesu, který vzniká v kompetenci konference smluvních stran. Jedná se o diplomatický způsob řešení otázek týkajících se výkladu Úmluvy a jejího provádění, což plně odpovídá vůli smluvních stran o vytvoření Rámcové úmluvy.

Ve stejném duchu se nese i mechanismus řešení případných sporů. Opět je zde akcentována role diplomatických prostředků řešení vzájemných sporů, Úmluva výslovně hovoří o hledání řešení „jednáním nebo jakýmkoli jiným smírným prostředkem urovnávání sporů podle vlastní volby“.⁹² Dále Úmluva umožňuje vytvoření smírčí komise pro řešení takovýchto sporů, avšak ani rozhodnutí takovéto komise neposkytuje autoritativní a závazný závěr. Konečně Úmluva také umožňuje smluvním stranám jednostranným prohlášením připustit ve sporech, ve kterých jsou jednou ze stran, jurisdikci Mezinárodního soudního dvora, případně rozhodčí řízení. Tyto způsoby řešení sporů poskytují právně závazný výsledek, avšak s ohledem na výše řečené je míra ochoty států takovéto prohlášení učinit nepřímo úměrná této právní závaznosti. Obecně - po téměř dvaceti letech od přijetí této Úmluvy - zůstává řešení sporných

⁹² Rámcová úmluva OSN o změně klimatu. 1992. Čl. 14 odst. 1.

otázek, nebo spíše neexistence efektivního způsobu jejich řešení, jedním z největších problémů.

3.3 Rozbor Kjótského protokolu

Kjótský protokol je prvním a nejvýznamnějším protokolem přijatým k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu. Právě Kjótský protokol konkretizuje povinnosti smluvních stran v oblasti snižování antropogenních emisí skleníkových plynů, a tvoří tak jádro samotné mezinárodněprávní úpravy boje proti klimatickým změnám.

Tyto povinnosti však nejsou uloženy všem smluvním stranám Kjótského protokolu, ale pouze vybraným rozvinutým státům. Tato koncepce na jedné straně zajišťuje právo méně rozvinutých států na ekonomický vývoj, na straně druhé ovšem negativním způsobem ovlivňuje možnost dosažení cílů, které si Kjótský protokol klade.

3.3.1 Struktura Kjótského protokolu

Protokol se sestává z preambule, 28 číslovaných článků a dvou příloh, označených A a B. V preambuli se Kjótský protokol odvolává především na Úmluvu, konkrétně na její články 2 a 3, tedy cíle a zásady. Je zde ovšem zmíněno i rozhodnutí konference smluvních stran 1/CP.1, tedy rozhodnutí, kterým byl přijat Berlínský mandát. Ve člancích vlastního Protokolu jsou upraveny povinnosti a závazky smluvních stran. Pro logickou strukturu práce je třeba nejprve rozebrat obsah příloh Protokolu.

Příloha A především definuje, které látky se rozumí skleníkovými plyny, na které se protokol vztahuje. Vznik tohoto seznamu neprobíhal bez výhrad, nicméně ve finální verzi se objevilo šest sloučenin nebo jejich skupin. Jedná se o oxid uhličitý (CO₂), metan (CH₄), oxid dusný (N₂O), částečně fluorované uhlovodíky (hydrofluorocarbons - HFC), zcela fluorované uhlovodíky (perfluorocarbons – PFC) a fluorid sírový (SF₆). Následně na konferenci v Dauhá byl tento seznam doplněn ještě o fluorid dusitý (NF₃). Každá z těchto látek má však na skleníkový efekt různě silný vliv. Protokol sílu tohoto vlivu bere v úvahu, k jeho reflexi využívá tzv. uhlíkový ekvivalent. To v praxi znamená, že emise ostatních skleníkových plynů upravených Protokolem se přepočítávají na emise oxidu uhličitého s použitím koeficientů dle vlivu jednotlivých

látek na skleníkový efekt. Výše koeficientů jsou následující: $\text{CO}_2 = 1$, $\text{CH}_4 = 21$ (tedy metan je 21x silnější skleníkový plyn než oxid uhličitý), $\text{N}_2\text{O} = 310$, $\text{SF}_6 = 23900$. Pro PFC a HFC se koeficienty různí v závislosti na konkrétní sloučenině, proto musí být určovány individuálně.⁹³

Zde je na místě poznámka, že tento výčet skleníkových plynů zdaleka není úplný. Chybí zde zaprvé poměrně velká skupina látek podobných fluorovaným uhlovodíkům – zcela a částečně chlorfluorované uhlovodíky, známější pod svým triviálním názvem freony. Jedná se o 96 různých sloučenin, jejichž užití je upraveno (a ve své podstatě zakázáno) Montrealským protokolem k Vídeňské úmluvě na ochranu ozonové vrstvy z roku 1985. Kjótský protokol se vyhýbá zdvojení právní úpravy, a proto vědomě tyto látky nezahrnuje do svého předmětu. V tom následuje i samotnou Rámcovou úmluvu, která rovněž hovoří o „skleníkových plynech, na něž se nevztahuje Montrealský protokol“.⁹⁴

Dalším významným skleníkovým plynem, který není předmětem Kjótského protokolu, je vodní pára. Zde se Protokol vzdává snahy upravit emise vodní páry především z fyzikálních důvodů. Koncentrace vodní páry v atmosféře je velmi proměnlivá, její kolísání je součástí přirozeného koloběhu vody v přírodě a množství emisí vodních par způsobené antropogenními vlivy je v porovnání s přirozeným vznikem zcela zanedbatelné. Navíc, koncentrace vodních par v atmosféře je přirozeně limitována tzv. rosným bodem, při jehož dosažení dochází ke kondenzaci vodních par a snižování jejich koncentrace v atmosféře prostřednictvím srážek. Přesto je třeba vodní páry ve scénářích globálního oteplování uvažovat, protože množství vodních par, které atmosféra může obsahovat, je přímo závislé na teplotě. Zvýšení globální teploty vlivem skleníkového efektu tedy má za následek navýšení koncentrace vodních par v atmosféře, a tím i další nárůst teploty.

Existují i další látky, které mají na skleníkový efekt vliv. Příkladem lze uvést další oxidy dusíku kromě již zmíněného oxidu dusného, troposférický ozon (O_3) nebo další jednoduché uhlovodíky a jejich deriváty. Těmi se Protokol nezabývá z nejrůznějších důvodů, ať se jedná o snadnou biologickou odbouratelnost těchto látek v atmosféře, omezenou produkci těchto látek lidskou činností nebo nemožnost faktické

⁹³Ministerstvo životního prostředí ČR. *Kjótský protokol k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu*. Dostupné na <http://www.mzp.cz>.

⁹⁴Rámcová úmluva OSN o změně klimatu. 1992. Čl. 4 odst. 1 písm. a).

regulace jejich vzniku. Zcela jistě zde však existuje prostor pro budoucí rozšiřování předmětu Protokolu, jak se ostatně již stalo na konferenci v Dauhá v roce 2012, kdy byl seznam skleníkových plynů v Kjótském protokolu doplněn.

Druhá část přílohy A obsahuje seznam odvětví a kategorií zdrojů, které podléhají regulaci Protokolem. Jednotlivá odvětví jsou nazvána: energie, průmyslové procesy, používání rozpouštědel a jiných produktů, zemědělství a odpady. Tato odvětví se pak dále člení na pododvětví, případně činnosti. Protokol jako takový s tímto členěním dále nepracuje, jeho hlavní využití spočívá v oblasti zpracování národních inventur a přijímání opatření.

Příloha B Protokolu obsahuje kvantifikované závazky jednotlivých smluvních stran. Jedná se pouze o smluvní strany uvedené v příloze I Úmluvy, Protokol neukládá žádné nové povinnosti smluvním stranám rozvojových zemí: „aniž by (smluvní strany) zaváděly nové závazky pro smluvní strany neuvedené v příloze I“.⁹⁵ Koncepce přílohy B je následující: pro každou smluvní stranu uvedenou v příloze I příloha B stanoví procentuální hodnotu povoleného množství emisí ve vztahu k výchozímu roku. Tato procentuální hodnota je určena individuálně pro každou smluvní stranu, nabývá hodnot -8 % až +10 %. Z toho vyplývá, že některým smluvním stranám je samotným Protokolem povoleno navýšit množství antropogenních emisí skleníkových plynů. Případy, ve kterých tato kvantifikace dosahuje kladných hodnot, jsou však řídké. Jedná se pouze o Island (+10 %), Austrálii (+8 %) a Norsko (+1 %). Všechny tyto země se vyznačují malou hustotou osídlení a velkým důrazem na vnitrostátní environmentální politiku, takže další snižování emisí by nebylo v jejich případech žádoucí a dost dobře ani možné. Uvedené kvantifikované závazky jsou pak smluvní strany povinny dodržet v prvním kontrolním období v letech 2008 – 2012.

Příloha B byla v roce 2012 doplněna na konferenci v Dauhá. Celá tabulka v příloze B byla přepracována a nahrazena tabulkou novou. V této již nejsou procentuálně uváděna snížení emisí skleníkových plynů (např. snížení o 5 %), ale přímo limity emisí (tedy 95 % emisí oproti výchozímu roku). Nově došlo k doplnění kvantifikovaných závazků pro smluvní strany pro druhé kontrolní období (2013 – 2020). Tyto závazky byly nově uloženy také Bělorusku, Kypru, Kazachstánu a Maltě. Naproti tomu závazky pro druhé kontrolní období nebyly uloženy z důvodu jejich

⁹⁵ Kjótský protokol k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu. 1997. Čl. 10.

odmítnutí Japonsku, Novému Zélandu, Ruské federaci a Kanadě, která v roce 2012 přestala být smluvní stranou Kjótského protokolu.⁹⁶

3.3.2 Závazky smluvních stran

Článek 2 řeší povinnosti smluvních stran Protokolu, jedná se převážně o rozpracování a specifikaci závazků již uložených článkem 4 odst. 1 Úmluvy. Smluvní strany jsou povinny provádět a podporovat strategie a opatření na vnitrostátní úrovni, především v oblastech zvyšování energetické účinnosti, ochrany a rozšiřování rezervuárů a propadů skleníkových plynů, lesního hospodářství, zalesňování a obnovy lesa, udržitelných forem zemědělství, výzkumu, podpory a vývoje využívání obnovitelných zdrojů energie a technologií šetrných k životnímu prostředí. Smluvní strany jsou dále povinny upravit své hospodářské a tržní politiky, pokud je jejich současný stav v rozporu s cíli Úmluvy. Také je zde zdůrazněna role výše uvedených opatření v dopravě, při nakládání s odpady, stejně jako při výrobě, dopravě a distribuci energie.

S výše uvedenými závazky souvisí povinnost smluvních stran postupovat v součinnosti s ostatními smluvními stranami i na mezinárodní úrovni. Tato povinnost rovněž vyplývá již z Úmluvy, opět se jedná o akcentování této povinnosti, a to jak přímým odkazem na Úmluvu v článku Protokolu, tak dalším rozpracováním a upřesněním tohoto závazku. Smluvním stranám se zde ukládá sdílení zkušeností, výměna relevantních informací a rozvoj postupů pro zlepšení srovnatelnosti, transparentnosti a účinnosti všech opatření a politik. Zároveň se zde ukládá konferenci smluvních stran tuto spolupráci podporovat a usnadňovat.

Článek 2 odst. 2 se týká opatření ke snižování emisí v dopravě, na mezinárodní úrovni se na těchto opatřeních podílejí odpovídající mezinárodní organizace, tedy Mezinárodní organizace pro civilní letectví (*International Civil Aviation Organisation*, ICAO) a Mezinárodní námořní organizace (*International Maritime Organisation*, IMO).

Odstavec třetí všechna výše uvedená opatření limituje potřebou minimalizace nepříznivých účinků, ke kterým by vinou jejich uplatnění mohlo dojít. Dochází zde

⁹⁶ United Nations Framework Convention on Climate Change. *The Doha Climate Gateway*. Available from <http://unfccc.int>.

k uplatnění obecného právního principu proporcionality, porovnávají se na jedné straně negativní dopady způsobené změnou klimatu, na straně druhé pak účinky těchto opatření na mezinárodní obchod, jejich společenské, environmentální a hospodářské dopady na smluvní strany. Při tomto porovnávání se bere ohled zvláště na zájmy rozvojových zemí a zemí zvláště ohrožených změnami klimatu, jak je definuje čl. 4 odst. 8 a 9 Úmluvy. Protokol zde výslovně hovoří o uplatňování obecných zásad dle čl. 3 Úmluvy a o zvláštní pravomoci konference smluvních stran přijmout opatření na podporu těchto ustanovení.

Konečně konference smluvních stran má možnost, pokud to shledá možným a účelným, koordinovat strategie jednotlivých smluvních stran Protokolu, samozřejmě s ohledem na rozdílné vnitrostátní situace a možnosti, pro lepší naplnění cílů Protokolu i Úmluvy.

Tyto povinnosti jsou dále rozvinuty v článku 10. Ten je jakýmsi rozpracováním článku 4 Úmluvy, na který se výslovně odvolává a upřesňuje povinnosti smluvních stran z tohoto článku vyplývající. Článek 10 vychází z obecných zásad mezinárodněprávní ochrany klimatu – společných, ale rozdílných odpovědností, specifických priorit, cílů a okolností národního a regionálního rozvoje jednotlivých smluvních stran, jakož i ze zásady trvale udržitelného rozvoje. Výslovně je zde stanoveno, že smluvním stranám neuvedeným v příloze I Úmluvy se neukládají žádné nové závazky. To může působit jistá interpretační nedorozumění, protože vzhledem ke koncepci článku 10 ve spojení s článkem 4 Úmluvy je hranice mezi specifikací závazku již uloženého a závazkem novým poměrně neostrá. Toto rozlišení má přitom pro faktický obsah závazků smluvních stran v příloze I neuvedených zásadní význam. Dle dikce čl. 10 se na tyto smluvní strany závazky nové nevztahují, avšak závazky již přijaté na základě Úmluvy je třeba posuzovat odlišně a vztáhnout je na všechny smluvní strany Protokolu.

Samotný hmotně právní obsah čl. 10 se týká celé řady oblastí. Na prvním místě je uvedena formulace efektivních národních a regionálních programů ke zlepšení lokálních emisních faktorů. Následuje formulace, provádění, zveřejňování a pravidelná aktualizace národních a regionálních programů obsahujících opatření ke zmírnění změny klimatu a opatření k usnadnění přiměřené adaptace na změnu klimatu; především v oblasti energetiky, dopravy a průmyslu, zemědělství, lesnictví a nakládání s odpady.

Zdůrazněn je zde vliv technologií adaptace a metod zlepšování územního plánování jako důležitých prostředků pro dosažení těchto cílů. Smluvní strany jsou taktéž povinny zahrnout všechny takové programy do svých národních sdělení, a tím o nich informovat ostatní smluvní strany.

Další povinnost se týká mezinárodní spolupráce smluvních stran, tedy společné podpory efektivních podmínek pro rozvoj, používání a šíření technologií, know-how a činností a postupů šetrných k životnímu prostředí. V souvislosti s tím Protokol rovněž uvádí podporu, usnadňování a financování převodu výše uvedených technologií, know-how aj. ostatním smluvním stranám, především smluvním stranám rozvojových zemí.

Smluvní strany jsou rovněž povinny spolupracovat dle svých možností a prostředků na vědeckém výzkumu v oblasti předcházení klimatickým změnám a zmírňování jejich následků, stejně jako na vytváření, rozvoji a provozování vzdělávacích a školicích programů týkajících se klimatických změn.

Článek 11 Protokolu pak definuje a rozvíjí fungování finančního mechanismu založeného čl. 11 Úmluvy. Zakládá povinnost smluvním stranám rozvinutých zemí poskytovat účelově vázané finanční prostředky smluvním stranám zemí rozvojových. Tyto prostředky jsou vázány jednak na plnění závazků smluvních stran rozvojových zemí vyplývajících z čl. 10 Protokolu, jednak na transfer technologií sloužících k plnění těchto závazků. Poskytování finančních prostředků je poměřováno testem přiměřenosti a předvídatelnosti, zátěž se rozděluje na smluvní strany rozvinutých zemí odpovídajícím způsobem. K převodu finančních prostředků dochází prostřednictvím subjektu pověřeného provozem finančního mechanismu.

Vlastní hmotně právní základ snižování emisí skleníkových plynů je obsažen v článku 3. Článek 2 tuto problematiku sice upravuje, jedná se však spíše o rozvedení závazků z Úmluvy než o jejich rozšíření nebo posílení. Oproti tomu článek 3 ukládá smluvním stranám rozvinutých zemí a dalším smluvním stranám přílohy I Úmluvy zcela nové povinnosti, a ty již uložené specifikuje a kvantifikuje. Jádrem tohoto článku je určení výchozího roku, ve vztahu ke kterému budou závazky ukládány a jejich splnění posuzováno. Protokol za tento výchozí rok označuje rok 1990, ovšem pouze pro oxid uhličitý, metan a oxid dusný. Pro HFC, PFC a fluorid sírový mohou smluvní strany v souladu s dikcí článku 3 odst. 8 Protokolu použít jako výchozí rok 1995. Smluvní strany jsou povinny poskytnout Pomocnému orgánu pro vědecké a technologické

poradenství data umožňující určit objem antropogenních emisí skleníkových plynů v roce 1990. Tento objem se pak stává základem pro ukládání povinností těmto smluvním stranám ke snižování svých emisí. Protokol rovněž připouští ve vztahu ke státům, které procházejí přeměnou na tržní hospodářství, aby pro ně byl tento výchozí rok určen individuálně a odlišně. S ohledem na hospodářské změny v těchto státech proběhnuvší nebo probíhající by vztahení výše uvedených závazků právě k roku 1990 nemuselo být odpovídající.

Vlastní závazky pro jednotlivé smluvní strany jsou, jak již bylo řečeno, uvedeny v příloze B Protokolu. Kvantifikovaný závazek smluvní strany pro omezení nebo snížení emisí musí být dle Protokolu dosažen v prvním kontrolním období, tedy v letech 2008 – 2012. Cílem Protokolu je pak dosáhnout snížení celkového objemu antropogenních emisí skleníkových plynů do konce výše uvedeného kontrolního období o 5 %.

Článek 3 odst. 2 ukládá smluvním stranám učinit prokazatelný pokrok v plnění závazků z Protokolu do roku 2005.

3.3.3 Vlastní způsoby plnění závazků

Vlastní plnění závazků z článku 3 je pak koncipováno následujícím způsobem. Každá ze smluvních stran obdrží na každý rok v průběhu prvního kontrolního období přidělené množství povolených emisí vyplývající z kvantifikace závazků obsažené v čl. 3 a příloze B. Toto množství přidělených emisí je pak zásadně nepřekročitelné, avšak Protokol obsahuje další mechanismy, jejichž pomocí je možno závazky dodržet i při překročení tohoto povoleného množství.

Prvním z těchto způsobů je již několikrát zmíněná podpora propadů a rezervoárů. V této oblasti má největší význam změna způsobu užívání půdy. Především lesní hospodářství a zalesňování je významným zdrojem vzniku nových rezervoárů a podpory existence těch stávajících s ohledem na množství uhlíku obsažené v biomase. Stanovení podrobností stran toho, které činnosti a mechanismy budou posuzovány jako propady a rezervoáry skleníkových plynů, je v kompetenci konference smluvních stran. Posouzení jednotlivých činností, stanovení rozsahu jejich dopadů a faktický vliv těchto

opatření na proces plnění závazků jednotlivých smluvních stran je pak v kompetenci Pomocného orgánu pro vědecké a technické poradenství.

Druhým způsobem, jehož využití ovšem zatím zůstává v rovině teorie, je započtení splnění závazku dle článku 3 odst. 13. Za předpokladu, že emise smluvní strany v průběhu kontrolního období jsou nižší než limit dle závazků z Protokolu, je možno na žádost smluvní strany tento rozdíl přičíst k závazkům na následující období. Smluvní strany Protokolu by tak byly k omezování emisí motivovány, avšak vzhledem ke skutečnosti, že zatím nebylo stanoveno žádné další kontrolní období, na které by se dal rozdíl započíst, zůstává toto ustanovení Protokolu obsolentním.

3.3.4 Mezinárodní spolupráce v oblasti plnění závazků

Další způsoby, jak dosáhnout splnění závazků z Protokolu, jsou upraveny následujícími články. Jedná se o způsoby vyplývající ze spolupráce smluvních stran, která je, jak již bylo uvedeno, jednou ze základních zásad celého systému mezinárodněprávní ochrany klimatu.

Prvním z takových způsobů je společné plnění závazků dle článku 4 Protokolu. Dvě nebo více smluvních stran Protokolu (rozumí se strany Protokolu, které mají Protokolem uloženy konkrétní závazky, tedy smluvní strany přílohy I Úmluvy) mohou uzavřít dohodu, na základě které se bude posuzovat splnění závazků z Protokolu pro tyto smluvní strany jako celek. Tato dohoda musí být platná pro celé kontrolní období a podléhá oznámení sekretariátu. Za předpokladu, že se stranám takovéto dohody nepodaří společný závazek splnit, odpovídá každá ze smluvních stran za množství emisí uvedené v této dohodě. Tato možnost byla do Protokolu začleněna převážně s ohledem na evropská společenství, avšak nic nebrání kterémukoli smluvním stranám uzavřít podobnou dohodu. Omezení této možnosti pouze na evropská společenství by samozřejmě bylo v rozporu s obecnou zásadou rovnosti smluvních stran.

Druhá možnost pro mezinárodní spolupráci v oblasti snižování emisí jsou společně zaváděná opatření, spíše známá pod anglickým termínem *joint implementation*. Joint implementation dle článku 6 Protokolu představuje možnost smluvní strany „převést na jinou smluvní stranu jednotky snížení emisí, které jsou výsledkem projektů zaměřených na snižování antropogenních emisí skleníkových plynů

ze zdrojů nebo na posilování jejich antropogenního snížení pomocí propadů v kterémkoli hospodářském odvětví“.⁹⁷ Fakticky se tedy snížení emisí dosažené jednou ze smluvních stran započte na dosažení závazku smluvní strany jiné na základě dohody obou dotčených smluvních stran. Protokol na takováto opatření klade poměrně přísné požadavky. Tato opatření podléhají schválení všech dotčených smluvních stran, musí vést k prokazatelnému snížení emisí, k němuž by bez realizace těchto opatření nedošlo, a tato opatření mohou být pouze doplňkem vnitřních opatření na snížení vlastních emisí. I nadále platí, že primárním způsobem snižování antropogenních emisí skleníkových plynů má být omezení vlastní vnitrostátní produkce takových látek.

Třetím způsobem je mezinárodní spolupráce v rámci tzv. mechanismu čistého rozvoje, upraveného čl. 12. Mechanismus čistého rozvoje představuje souhrn projektů, činností a aktivit, které smluvní strany realizují ve prospěch jiných států, především rozvojových zemí. Tyto projekty jsou zaměřeny na dosažení trvale udržitelného rozvoje v cílových zemích a zároveň představují významný přínos v boji proti klimatickým změnám. Za předpokladu, že smluvní strana Protokolu takovýto projekt zrealizuje nebo financuje, opět má možnost započíst snížení emisí tímto projektem dosažené na splnění vlastních závazků z Protokolu. Pro potřeby realizace projektů a administrativní zvládnutí celého mechanismu jsou článkem 12 odst. 4 potřebné kompetence svěřeny výkonné radě mechanismu čistého rozvoje.

Konečně čtvrtým, posledním a poměrně často využívaným způsobem mezinárodní spolupráce v oblasti realizace závazků vyplývajících z Protokolu je obchodování s emisemi. Smluvní strany zemí uvedených v příloze I Úmluvy nejsou nikterak omezeny v nakládání s přiděleným množstvím emisí podle článku 3 Protokolu. Protokol samotný v článku 17, ale také v článku 3 odst. 10 a 11, předpokládá možnost převodu těchto emisí ze smluvní strany, které byly na základě Protokolu přiděleny, na jinou smluvní stranu. K transakcím tohoto druhu mezi smluvními stranami dochází poměrně běžně, program českého Ministerstva životního prostředí známý pod názvem Zelená úsporám je financován právě ze zdrojů získaných za převod emisí Japonsku. I tento způsob splnění závazků je však článkem 17 limitován jako okrajová možnost doplňující vlastní vnitrostátní opatření fakticky snižující emise skleníkových plynů.

⁹⁷ Kjótský protokol k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu. 1997. Čl. 6 odst. 1.

3.3.5 Sledovací a informační povinnost

Článek 5 Protokolu upravuje povinnost smluvních stran zřídit vnitrostátní systém umožňující odhad antropogenních emisí skleníkových plynů, všech zdrojů a propadů. Vytvoření zásad a metodik tohoto systému Protokol svěřil do kompetence konferenci smluvních stran. Vzhledem k technicistní podstatě takové úpravy pak konferenci uložil spolupráci jak s Pomocným orgánem pro vědecké a technologické poradenství, tak s Mezivládním panelem pro změnu klimatu. Odhad emisí jednotlivých skleníkových plynů se v rámci obecné použitelnosti převádí na ekvivalent emisí oxidu uhličitého. Poměry jednotlivých skleníkových plynů byly stanoveny na základě vědecké práce Mezivládního panelu pro změnu klimatu a jejich hodnoty jsou nastíněny výše.

Protokol dále zakotvuje rozsáhlou informační povinnost smluvních stran. Ta je v obecné podobě již dána jak Úmluvou, tak obecnými závazky článku 2 Protokolu. Článek 7 však tuto povinnost rozšiřuje a dále specifikuje. Kromě základní povinnosti předkládat národní inventuru emisí skleníkových plynů je zde uložena povinnost doplnit tuto inventuru o další informace dokládající plnění závazků smluvní strany vyplývajících z článku 3 Protokolu. Zmíněné informace jsou navíc také povinnou součástí národního sdělení dle čl. 12 Úmluvy. Požadavky na tuto informační povinnost stanoví ve své kompetenci konference smluvních stran.

Článek 8 pak obsahuje úpravu přezkumu výše uvedených sdělení smluvních stran. Přezkum národních inventur skleníkových plynů a plnění závazků z Protokolu je svěřen odborným přezkumným týmům, které se skládají z odborníků vybraných z kandidátů jmenovaných smluvními stranami, případně mezinárodními organizacemi. Koordinace takových týmů a celého systému přezkumu je svěřena sekretariátu. Výsledkem přezkumu jsou zprávy, které jsou předkládány konferenci smluvních stran. Ta je ve spolupráci s Pomocným orgánem pro vědecké a technologické poradenství posuzuje, a získané informace pak využívá.

3.3.6 Orgány Kjótského protokolu

Protokol jako takový označuje orgány založené Úmluvou za své. Konference smluvních stran Úmluvy jedná rovněž jako shromáždění smluvních stran Protokolu. Pokud rozhoduje konference smluvních stran jako shromáždění smluvních stran

Protokolu, režim je v zásadě stejný, jako když rozhoduje ve věcech Úmluvy. Pro smluvní strany Úmluvy, které však nejsou smluvní stranou Protokolu, platí, že v případě hlasování o otázkách Protokolu mají pouze status pozorovatelů, hlasovací právo mají pouze smluvní strany Protokolu. V případě, že je takováto smluvní strana zastoupena v předsednictvu, bude pro potřeby řešení otázek Protokolu nahrazena zástupcem smluvní strany Protokolu, kterou smluvní strany Protokolu zvolí. Tyto principy se uplatní odpovídajícím a přiměřeným způsobem i u sekretariátu a obou pomocných orgánů.

3.3.7 Řešení otázek, sporů a nesplnění závazku

Protokol rovněž přejímá mechanismy Úmluvy pro řešení otázek výkladu Protokolu a případných sporů. Zvláště problematika řešení sporů mezi smluvními stranami vyplývajících z nesplnění závazků strany z Protokolu je mimořádně významná. Vzhledem ke konkretizaci a kvantifikaci závazků jednotlivých smluvních stran je nezbytná existence procedury řešící nedodržení závazku smluvní stranou (non-compliance process). Protokol pro takovouto proceduru poskytuje základ v článku 18, avšak toto ustanovení je příliš obecné, než aby bylo možno využít jej v praxi. V rámci schůzí konference smluvních stran probíhala celá řada jednání, jejichž cílem bylo přijmout podrobnější úpravu, a fakticky tak poskytnout mezinárodnímu společenství možnost závazky z Protokolu účinně vynucovat.

Na 6. schůzi konference v roce 2000 v Haagu byl předložen návrh, který by umožňoval v rámci dvouinstančního kvazijudiciálního řízení uplatnit proti smluvní straně, která závazky nedodržela, celou řadu sankcí, peněžitými pokutami počínaje přes znemožnění obchodování s jednotkami emisí a ztrátou práv vyplývajících ze společně zaváděných opatření až po odebrání přiznaných jednotek snížení emisí. Tento návrh však konferencí smluvních stran nebyl přijat, a řešení případného nedodržení závazků bylo odloženo.

K podrobnější úpravě procedury řešící nedodržení závazku smluvní stranou tak došlo až v rámci 7. schůze Konference smluvních stran v roce 2001 v Marakéši. Rozhodnutím konference 24/CP.7 byl ustanoven Výbor pro dodržení závazků

(*Compliance Committee*)⁹⁸. Ten se skládá ze dvou sekcí, Sekce pro dodržení (*Facilitative branch*) a Sekce vynucovací (*Enforcement branch*).

Oblasti činností jednotlivých sekcí vyplývají z jejich názvů. Sekce pro dodržení je k dispozici smluvním stranám v oblastech týkajících se dodržení jejich závazků prostřednictvím konzultací a doporučení. Závazky, jejichž dodržení tato sekce zajišťuje, jsou jak z oblasti snižování emisí a naplňování emisních limitů, tak z oblastí implementace Protokolu, plnění informačních povinností a zveřejňování národních údajů. Sekce pro dodržení má rovněž povinnost informovat Výbor pro dodržení závazků v případě, že vznikne oprávněná obava z nedodržení konkrétního závazku smluvní stranou. V případě, že smluvní strana notifikuje nebezpečí nedodržení svého závazku, vzniká jí povinnost vypracovat akční plán pro dodržení (*compliance action plan*), jehož cílem je hrozbu nedodržení odvrátit nebo alespoň minimalizovat důsledky takového nedodržení.

Za předpokladu, že ani prostřednictvím Sekce pro dodržení nebude závazek smluvní strany dodržen, nastupuje do celé procedury Sekce vynucovací. Pro činnost této sekce existují velice podrobné předpisy řešící postup v případě nedodržení jednotlivých druhů závazků. V její pravomoci je mimo jiné ukládání sankcí smluvním stranám, které závazky řádně neplní, což je podkladem pro jejich efektivní vynucování.

Vlastní Výbor pro dodržení závazků vznikl až v průběhu roku 2005, poté, co byly Marakéšské dohody přijaty po vstupu Kjótského protokolu v platnost. Jeho činnost v současnosti spočívá především v řešení nedodržení závazků týkajících se informační povinnosti smluvních stran. Otázkou zůstává, jak bude tento orgán reagovat na již zmíněná předpokládaná nedodržení závazků v oblasti snižování emisí, vzhledem k množství smluvních stran, kterých se tento problém týká.

Po vyhodnocení výsledků prvního kontrolního období se pak mechanismus řešení nedodržení závazku smluvní stranou bude uplatňovat ve velkém rozsahu. Pro celou řadu smluvních stran toto nedodržení bude znamenat i výrazné komplikace při plnění závazků v druhém kontrolním období v letech 2013 – 2020. Otázkou zůstává, nakolik se na vůli smluvních stran plnit závazky vlastní a vynucovat plnění závazků cizích podepíše deklarovaný cíl nahradit režim Rámcové úmluvy a Kjótského protokolu režimem novým. Vzhledem k podrobné úpravě mechanismů pro nedodržení závazků a

⁹⁸ United Nations Framework Convention on Climate Change. *Kyoto Protocol. Compliance*. Available from <http://unfccc.int>.

existenci citelných sankcí však lze předpokládat, že blížící se konec mezinárodněprávního systému chování smluvních stran příliš neovlivní.

4 Srovnání právních úprav

Z rozborů uvedených právních dokumentů vyplývá, že oba systémy, tedy jak ochrana ozonové vrstvy, tak ochrana klimatu, jsou si velice podobné. Oba tyto systémy využívají koncepce rámcové úmluvy obsahující smluvní základ, definici cílů a základní povinnosti smluvních stran, na tyto rámcové úmluvy dále navazují protokoly přijaté k jejich provedení, které stanovují konkrétní a kvantifikované povinnosti pro jednotlivé smluvní strany tak, aby cíle rámcové úmluvy byly naplněny. Mezi dokumenty přijatými v jednotlivých režimech je rozestup sedmi (v případě rámcových úmluv), respektive deseti (v případě protokolů) let, oba systémy vznikly na totožném ideovém základě vycházejícím ze stockholmské deklarace z roku 1972, oba systémy vznikly v totožném prostředí, pod záštitou OSN, konkrétně Programů OSN pro životní prostředí a pro rozvoj. Smluvními stranami jak obou úmluv, tak obou protokolů, jsou téměř všechny státy světa. I přesto lze mezi oběma systémy najít zásadní rozdíly, a to především v oblasti nejdůležitější, v jejich úspěšnosti.

4.1 Počty smluvních stran

Měření úspěšnosti mezinárodní smlouvy je komplikovaná a v žádném případě exaktní problematika. Základním měřítkem úspěšnosti mezinárodněprávní normy je samozřejmě ochota jednotlivých suverénních států být touto normou vázán, v případě mezinárodní smlouvy tedy ochota států stát se smluvní stranou (vzhledem ke konkrétním dokumentům, kterými se tato práce zabývá, je možno pominout problematiku výhrad k mezinárodním smlouvám, protože žádný z předmětných dokumentů vznášení výhrad nepřipouští). Z tohoto úhlu pohledu jsou všechny zmíněné dokumenty velice úspěšné. Vídeňská úmluva na ochranu ozonové vrstvy má 197 smluvních stran (ke dni 21. 2. 2013), Montrealský protokol o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu, má rovněž 197 smluvních stran (rovněž ke dni 21. 2. 2013). U jednotlivých dodatků k Montrealskému protokolu pak počet ratifikací klesá, nicméně i Pekingský dodatek byl ratifikován 188 subjekty – státy a mezinárodními

organizacemi.⁹⁹ Rámcová úmluva OSN o změně klimatu má 195 smluvních stran (ke dni 13. 8. 2012),¹⁰⁰ Kjótský protokol k rámcové úmluvě OSN o změně klimatu měl smluvních stran k témuž datu 192.¹⁰¹ Počtem smluvních stran se tyto mezinárodněprávní úmluvy řadí k těm vůbec nejúspěšnějším, prohlásit Kjótský protokol za neúspěšný na základě toho, že zaostává za protokolem Montrealským o pět ratifikací zcela jistě nelze. Na druhé straně, počet smluvních stran Kjótského protokolu se následně snížil, na základě svého oznámení ze dne 15. 12. 2011 přestala být ke dni 15. 12. 2012 Kanada Kjótským protokolem vázána, a stala se tak vůbec první smluvní stranou, která tento režim alespoň částečně opustila. Počet smluvních stran Kjótského protokolu tím poklesl na 191, alespoň do doby, než jej v roce 2013 ratifikoval Afghánistán. Odstoupení Kanady již lze za deficit úspěšnosti mezinárodní smlouvy považovat. Pokud má smluvní strana k vývoji tak silné připomínky, že tyto vyústí až k odstoupení od smlouvy, může to poukazovat na zásadní problém, se kterým se režim potýká.

4.2 Dynamika počtů smluvních stran

Srovnání z hlediska počtu smluvních stran, jsou-li smluvními stranami všechny nebo téměř všechny státy světa, tedy není příliš vypovídající. Z hlediska počtu smluvních stran lze však zkoumat nejen statický stav, tedy počet smluvních stran k aktuálnímu datu. Nabízí se rovněž srovnání dynamiky ratifikací jednotlivých smluv, tedy vývoje počtu smluvních stran jednotlivých smluv v závislosti na čase, který uplynul od jejich přijetí. Při tomto srovnání lze vycházet z předpokladu, že úspěšná smlouva, tedy smlouva, na jejímž obsahu panuje obecná shoda a jejíž uzavření je v zájmu potenciálních smluvních stran, bude mít dynamiku počtu ratifikací mnohem výraznější – drtivá většina států se stane smluvní stranou takové smlouvy v několika málo letech následujících po jejím přijetí. Pozdější ratifikace již jen v řádu jednotek pak budou zpravidla způsobeny odlišnými faktory nemajícími původ v samotném obsahu

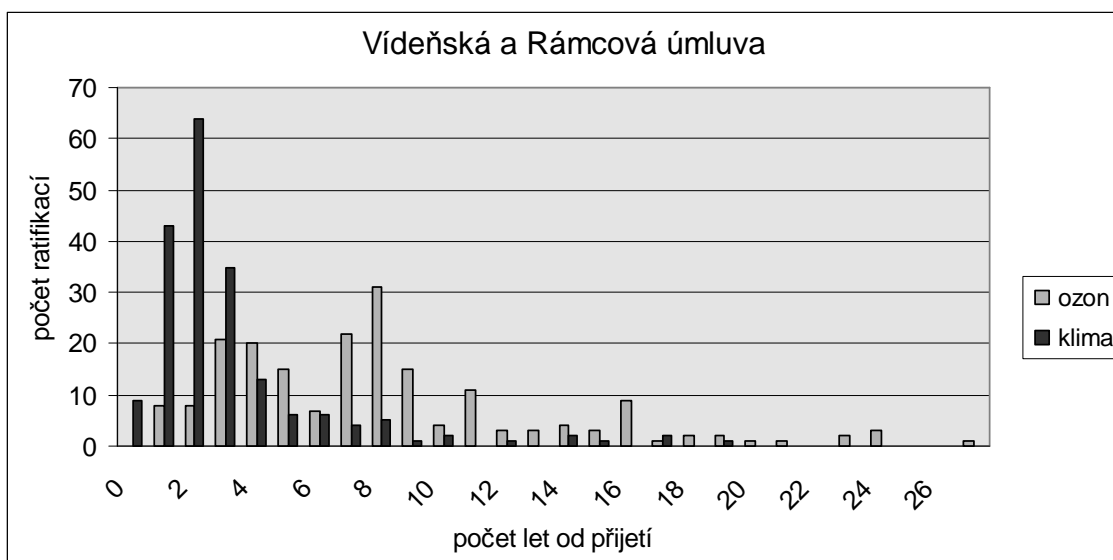
⁹⁹ United Nations Environment Programme – Ozone Secretariat. *Status of Ratification*. Available from <http://ozone.unep.org>.

¹⁰⁰ United Nations Framework Convention on Climate Change. *Status of Ratification of the Convention*. Available from <http://unfccc.int>.

¹⁰¹ United Nations Framework Convention on Climate Change. *Status of Ratification of the Kyoto Protocol*. Available from <http://unfccc.int>.

smlouvy (např. nově vzniklé státy). Naproti tomu u smluv méně úspěšných tato dynamika není tak výrazná, ratifikace většiny smluvních stran jsou rozloženy do delšího časového období, ať už je to způsobeno vyčkáváním budoucích smluvních stran s úmyslem vidět realizaci smlouvy v praxi před přistoupením, snahou vyvinout tlak na smluvní režim a vynutit si změny smluvního uspořádání před přistoupením nebo dalšími důvody, které mohou ovlivnit ochotu státu stát se smluvní stranou mezinárodní smlouvy.

V následující části jsou uvedeny grafy, které popisují počet ratifikací v jednotlivých letech po přijetí nejvýznamnějších smluvních dokumentů.

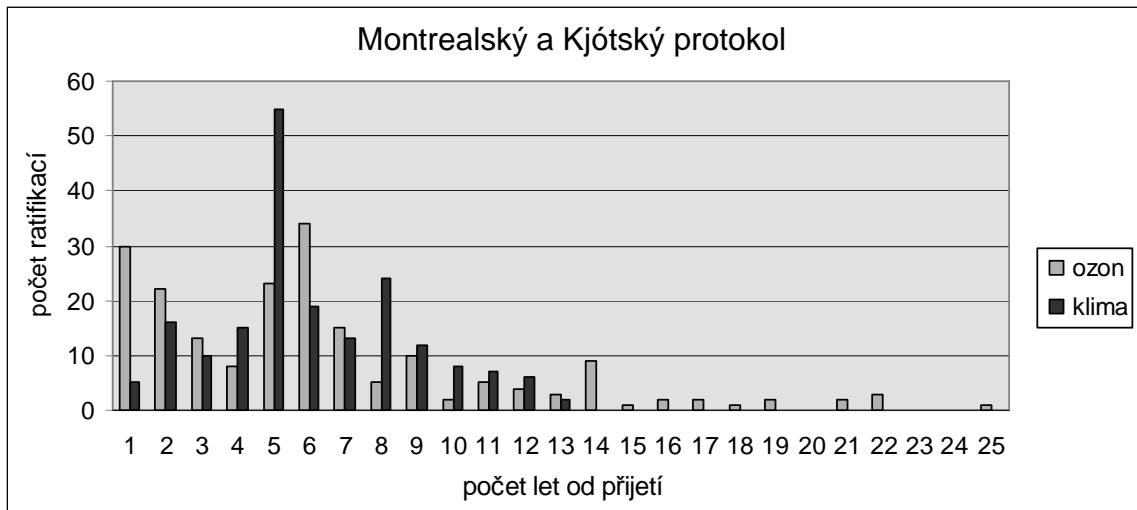


Graf č. 1: Srovnání počtu ratifikací Vídeňské úmluvy a Rámcové úmluvy v jednotlivých letech po jejich přijetí

V grafu č. 1 je zobrazeno srovnání počtu ratifikací Vídeňské úmluvy na ochranu ozonové vrstvy (ozon) a Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu (klima). Z grafu je jasně patrné, že zatímco u Vídeňské úmluvy kolísá počet nových smluvních stran okolo 15 – 20 smluvních stran ročně po téměř deset let od jejího přijetí, u Rámcové úmluvy se drtivá většina států stala smluvní stranou v prvních čtyřech letech po jejím přijetí. Počínaje pátým rokem počty nových ratifikací Rámcové úmluvy nepřesahují 10 nových smluvních stran ročně. Vídeňská úmluva této hranice dosáhla až po 12 letech od svého přijetí. Bez zajímavosti není ani vývoj v prvních letech po přijetí obou smluv, během prvních tří let měla Vídeňská úmluva 16 smluvních stran, Rámcová úmluva rovných 116.

Výše uvedené rozdíly nelze samozřejmě odůvodnit pouze větší kvalitou nebo úspěšností Rámcové úmluvy oproti úmluvě Vídeňské. Vídeňská úmluva byla přijata v roce 1985, zatímco Rámcová úmluva v roce 1992 (rok 0), v okamžiku přijetí každé ze smluv tedy panovala diametrálně odlišná globální politická situace. Konec studené války, rozpad Sovětského svazu a další změny obdobného charakteru se samozřejmě na dynamice počtu ratifikací výrazně podepsaly; pro celou řadu států z východního bloku nebylo před koncem studené války přistoupení k podobné mezinárodní úmluvě možné. Není bez zajímavosti, že celá řada států, které Vídeňskou úmluvu ratifikovaly až po roce 1990 (tedy 5 a více let po jejím přijetí), vznikla až po rozpadu Sovětského svazu a v době přijetí Vídeňské úmluvy tedy vůbec neexistovala. Jeden příklad za všechny, Česká republika je smluvní stranou obou smluv od roku 1993 (Vídeňské úmluvy od 1. 1. 1993 v rámci sukcese po ČSFR, Rámcové úmluvy od 7. 10. 1993. Rozdíl v délce doby mezi přijetím smlouvy a přistoupením ČR v obou případech (8 let vs. 1 rok) zjevně nebyl způsoben pochybnostmi o kvalitě Vídeňské úmluvy ze strany ČR, ale prostou skutečností, že ČR před rokem 1993 neexistovala.

Z výše uvedeného vyplývá, že statistika počtu ratifikací v jednotlivých letech je zcela jistě zkreslená v neprospěch Vídeňské úmluvy. K tomuto zkreslení dále přistupuje další faktor. Vídeňská úmluva jako první z obou smluv měla daleko těžší pozici při přesvědčování potenciálních smluvních stran k tomu, aby ke smlouvě přistoupily. Pomineme-li Úmluvu o dálkovém znečišťování ovzduší přecházejícím hranice států z roku 1979, byla Vídeňská úmluva prvním pokusem, experimentem, který se snažil upravit takto komplexní problematiku v oblasti ochrany atmosféry. Při přijetí Rámcové úmluvy měly smluvní strany výrazně lepší představu o systému fungování celého režimu, právě na základě zkušeností s fungováním Vídeňské úmluvy. Tato skutečnost pak zcela jistě měla vliv na dynamiku počtu přístupů k jednotlivým úmluvám, smluvní strany měly v případě Rámcové úmluvy nižší motivaci vyčkávat s přistoupením kvůli tomu, aby zjistily, jak celý systém bude v praxi fungovat.



Graf č. 2: Srovnání počtu ratifikací Montrealského protokolu a Kjótského protokolu v jednotlivých letech po jejich přijetí

V grafu č. 2 je pak zobrazeno totožné srovnání počtu ratifikací Montrealského protokolu k Vídeňské úmluvě (ozon) a Kjótského protokolu k Rámcové úmluvě (klima). V návaznosti na předchozí srovnání by bylo možno očekávat, že rozdíly ve vývoji počtu ratifikací mezi oběma protokoly budou alespoň hrubě kopírovat rozdíly ve vývoji mezi úmluvami. Montrealský protokol byl přijat před rokem 1990, protokol Kjótský až daleko po něm, v roce 1997. Při ratifikaci Kjótského protokolu měly smluvní strany již zkušenosti z ratifikace a následné aplikace Montrealského protokolu, i v tomto bodu zůstávají východiska, která odůvodňují rychlejší proces ratifikace Rámcové úmluvy oproti Vídeňské úmluvě, nezměněna.

Přesto je vývoj počtu ratifikací Montrealského a Kjótského protokolu naprosto opačný. V prvních třech letech po přijetí se smluvními stranami Montrealského protokolu stalo 65 smluvních stran, naproti tomu zájem o ratifikaci Kjótského protokolu byl v podstatě marginální, za stejné období došlo pouze k 31 ratifikaci. Teprve ve čtvrtém a pátém roce po přijetí obou protokolů postupuje ratifikace Kjótského protokolu rychleji než u protokolu Montrealského, tento trend se však vzápětí znovu obrací. Hranice méně než deseti ratifikací za rok dosahují oba protokoly shodně po devíti letech.

Z výše uvedeného vyplývá, že rozdíly v rychlosti ratifikací obou protokolů nejsou nijak zásadní, alespoň pomineme-li vývoj v prvních letech. Dle předpokladů měla ratifikace Kjótského protokolu postupovat rychleji než ratifikace protokolu

Montrealského, s ohledem na posun v geopolitické situaci mezi lety 1985, kdy byla přijata Vídeňská úmluva, a 1987, kdy byl přijat Montrealský protokol, lze tuto odchylku odůvodnit.

Ve srovnání s uvedenou statistikou, jejíž závěry nejsou příliš průkazné, je však mezi oběma protokoly drtivý rozdíl v tom, jak dlouho trvalo, než se podařilo splnit kritéria pro vstup protokolu v účinnost. Montrealský protokol jako kritérium pro vstup v účinnost požadoval nejméně 11 ratifikací s tím, že tyto ratifikace musí pokrývat alespoň dvě třetiny celosvětové produkce regulovaných látek.¹⁰² Do konce roku 1988 získal Montrealský protokol celkově 30 ratifikací, rovněž druhá podmínka byla v roce 1988 splněna, a Montrealský protokol tak nabyl účinnosti 1. ledna 1989, necelých 16 měsíců po svém přijetí.

Naproti tomu Kjótský protokol požadoval pro vstup v platnost o něco přísnější kritéria. Ve srovnání s 11 ratifikacemi pro Montrealský protokol bylo pro vstup Kjótského protokolu v účinnost zapotřebí 55 ratifikací. Dále pak součet celkové produkce států uvedených v příloze B (tedy 39 států, kterým byly Kjótským protokolem uloženy kvantifikované závazky), které protokol ratifikovaly, musely dosáhnout alespoň 55 % celkové produkce všech těchto států.¹⁰³ Limit počtu ratifikací se Kjótskému protokolu podařilo splnit v pátém roce po svém přijetí, tedy v roce 2002. Limit celkové produkce se však podařilo splnit až na konci roku 2004, což vedlo ke vstupu Kjótského protokolu v účinnost na začátku roku 2005, více než sedm let po jeho přijetí.

Byť byl počet ratifikací pro Kjótský protokol nastaven daleko přísněji než pro protokol Montrealský, jako určující se ukázaly právě limity produkce. S výhradou toho, že limity produkce se v případě Montrealského protokolu týkaly všech smluvních stran, a nejen vybraných jako v případě Kjótského protokolu, Montrealskému protokolu se podařilo splnit přísnější limit (dvě třetiny celosvětové produkce oproti 55 %) za zlomek času. Tento rozdíl poměrně jasně ukazuje rozdíly v ochotě států přijmout reálné závazky v obou oblastech mezinárodněprávní úpravy. Počet ratifikací obou protokolů pak není příliš určující, právě vzhledem ke skutečnosti, že u Kjótského protokolu valné většině států, které protokol ratifikovaly, žádné kvantifikované povinnosti uloženy nebyly.

¹⁰² Montrealský protokol o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu. 1987. Čl. 16.

¹⁰³ Kjótský protokol k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu. 1997. Čl. 25.

4.3 Rozdíly v právních úpravách

Zatímco režim mezinárodněprávní ochrany ozonové vrstvy je považován za příklad jednoho z nejúspěšnějších mezinárodněprávních režimů vůbec, režim mezinárodněprávní ochrany klimatu se potýká se závažnými problémy a jeho budoucnost je přinejlepším nejistá. Příčiny tohoto rozporu lze přičíst především odlišné koncepci Montrealského a Kjótského protokolu, přesněji řečeno regulačním opatřením ve vztahu ke kontrolovaným látkám.

Montrealský protokol stanoví pro každou z regulovaných látek výchozí rok, regulační limity vztažené napevno k datům v budoucnosti a snižování limitů produkce a spotřeby regulovaných látek vedoucí až k jejich úplnému zastavení (kromě nezbytně nutného množství). Tento režim je v Montrealském protokolu zaveden jednotně pro všechny smluvní strany, jediná výjimka z režimu se týká smluvních stran rozvojových zemí. I pro tyto státy je zde však nastaven pevný režim, byť s určitými úlevami. Rozvojové země podle tohoto režimu mohou své výchozí množství i částečně navýšit, pokud nedosahuje limitní úrovně (ostatní smluvní strany jsou povinny úroveň výroby a spotřeby regulovaných látek zmrazit), zároveň pak jsou pro rozvojové země posunuty jednotlivé termíny pro splnění limitů ke snížení výroby a spotřeby (zpravidla o 10 let). Tím jsou zajištěny zvláštní potřeby rozvojových zemí s ohledem na jejich ekonomický rozvoj, přitom je zde ale nastaven pevný režim, který jsou tyto země povinny dodržovat. Tento režim tak vede k dosažení cílů Vídeňské úmluvy u všech smluvních stran, byť v případě rozvojových zemí je těchto cílů dosaženo později s ohledem na jejich zvláštní potřeby.

Kjótský protokol se naproti tomu vydal cestou odlišnou. Kvantifikované povinnosti, uvedené v příloze B Kjótského protokolu, jsou stanoveny pouze pro 39 smluvních stran, vzhledem k celkovému počtu 192 smluvních stran se tak jedná o necelých 20 %. Bez ohledu na skutečnost, že smluvní strany, kterým byly tyto kvantifikované povinnosti uloženy, patří mezi nejvýznamnější producenty látek, které Kjótský protokol reguluje, zakládá už samotná koncepce uložení povinností zásadní nerovnováhu mezi smluvními stranami. K tomu dále přistupují další skutečnosti, které vytvářejí podobnou nerovnováhu i mezi smluvními stranami, kterým kvantifikované povinnosti byly uloženy. Pět smluvním stranám byly pro první kontrolní období uloženy kvantifikované povinnosti rovnající se 100 % nebo vyšší, tyto strany tedy

nejsou povinny emise skleníkových plynů snížit. Další nerovnováha vzniká především u smluvních stran, které jsou dle dikce Kjótského protokolu „v procesu přechodu k tržnímu hospodářství“.¹⁰⁴ Těmto smluvním stranám sice byly uloženy kvantifikované povinnosti, ze kterých vyplývá nutnost snížit emise skleníkových plynů, avšak vzhledem k transformaci ekonomiky (výrazné omezení těžkého průmyslu, zaměření na sektor služeb), ke které u těchto smluvních stran dochází v období mezi stanoveným výchozím rokem a obdobím, ve kterém mají být emise omezeny, dochází ke splnění nastavených limitů u těchto smluvních stran de facto automaticky. Navíc, vzhledem k tomu, že u těchto smluvních stran je pokles emisí skleníkových plynů v důsledku ekonomických změn ještě daleko výraznější, než požadují limity nastavené Kjótským protokolem, dochází k zahlcení systému povolenkami na emise, které dále ovlivňují nutnost snižování emisí u ostatních smluvních stran.

Zmíněná rovnováha, nebo naopak nerovnováha, má pak zásadní vliv na přístup smluvních stran k celému smluvnímu systému, byť i jen na psychologické úrovni. Omezením účinnosti smlouvy na úzký okruh států dochází k celé řadě negativních jevů (např. transfery produkce), což má vliv na celkovou efektivitu takového smluvního uspořádání. Zároveň pak tento postup vzbuzuje u smluvních stran, kterým jsou povinnosti uloženy, poměrně oprávněný pocit nespravedlnosti, protože jen tyto strany jsou povinny plnit kvantifikované závazky, financovat smluvní systém prostřednictvím finančního mechanismu, podporovat finančně smluvní strany rozvojových zemí apod. Z toho vyplývá určitá míra frustrace těchto smluvních stran, jejímiž nejlepšími doklady jsou odmítnutí ratifikace Kjótského protokolu ze strany USA a odstoupení Kanady od Protokolu.

Nejlepším důkazem o závažnosti těchto důsledků je pak poslední vývoj, v rámci kterého některé státy odmítly převzít kvantifikované závazky v rámci Kjótského protokolu pro druhé kontrolní období (a zejména v případě Japonska a Ruské federace se jedná o významné producenty emisí skleníkových plynů). S ohledem na to se cíl deklarovaný na konferencích v Durbanu a Dauhá přijmout novou, univerzálně platnou mezinárodní smlouvu na ochranu klimatu, která nebude činit rozdíly mezi různými

¹⁰⁴ Kjótský protokol k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu. 1997. Čl. 3 odst. 5.

kategoriemi smluvních stran, jeví jako nezbytný krok pro cestu z krize tohoto mezinárodněprávního systému.¹⁰⁵

4.4 Ekonomické faktory

Dalšími faktory, které hrají roli v přístupu smluvních stran, potažmo potenciálních smluvních stran, ke smluvnímu systému, jsou faktory ekonomické. Každý smluvní systém, jehož smluvní stranou se stát stává, s sebou z povahy věci samé přináší závazky pro stát, které ve svých důsledcích vždy přináší jistou ekonomickou zátěž, ať již přímou nebo nepřímou. Za přímou ekonomickou zátěž lze považovat především příspěvky členských států na chod celého systému a jeho orgánů, příspěvky v rámci finančního mechanismu, fondů na podporu rozvojových zemí apod. Pod nepřímou ekonomickou zátěž pak spadá celá řada dalších oblastí. Na příkladu ochrany ozonové vrstvy se jedná o investice do vědy a výzkumu, vyžadované k nalezení substitučních látek, investice do průmyslové infrastruktury v rámci omezení a zastavení produkce regulovaných látek a přechod k produkci substitutů, náklady na realizaci kontrolních opatření na vnitrostátní úrovni atd.

Uvedené položky přitom nejsou nijak zanedbatelné a každý stát, který zvažuje svou účast v podobném smluvním systému, musí být připraven tuto ekonomickou zátěž nést. Ochota potenciální smluvní strany vstoupit do smluvního režimu a závazky přijmout je pak nepřímo úměrná výši těchto nákladů, které podpisem (přijetím, ratifikací...) smlouvy vzniknou. Na druhé straně je však s podpisem mezinárodní smlouvy a s plněním závazků v dané oblasti spojený i jistý ekonomický přínos. Ten sice nemusí být na první pohled vždy jasně patrný (a to především v oblasti mezinárodněprávní ochrany životního prostředí, kdy je dosahovanou hodnotou často pouze kvalita životního prostředí, jejíž ekonomický přínos je poměrně obtížné vyjádřit), nicméně ve většině případů je možno se tohoto přínosu a jeho matematicky vyjádřitelné výše dobrat. Tato oblast se tak s jistou mírou zjednodušení redukuje na prostou cost-benefit analýzu, tedy porovnání nákladů, které bude stát mít v souvislosti s přistoupením ke smluvnímu systému, a přínosu, který za vynaložení těchto svých nákladů získá.

¹⁰⁵ United Nations Framework Convention on Climate Change. *The Doha Climate Gateway*. Available from <http://unfccc.int>.

Právě ekonomickými faktory je vysvětlován například diametrálně odlišný přístup USA ve vztahu k mezinárodněprávní ochraně ozonové vrstvy, konkrétně ratifikaci Montrealského protokolu, a k mezinárodněprávní ochraně klimatu a ratifikaci, nebo spíše odmítnutí ratifikace, protokolu Kjótského.¹⁰⁶

Náklady na opatření směřující ke splnění závazků z Montrealského protokolu, tedy na změnu vnitrostátní legislativy, podporu výzkumu, investice do průmyslu atp. byly pro USA odhadovány ve výši 21 mld. USD. Tato částka pak ve finále byla dokonce výrazně nižší, vzhledem k prudkému nárůstu využití substitučních látek. Vyčíslení přínosu Montrealského protokolu je samozřejmě obtížnější, jedná se o hrubé odhady. Čísla vycházejí z projekce nárůstu počtu onemocnění způsobených poškozením ozonové vrstvy a následným vlivem UV záření, především se jedná o rakovinu kůže a šedý zákal. Vzhledem k tomu, že je v dlouhodobém horizontu náročné odhadovat celou řadu faktorů, které na výsledek prognózy mají vliv, je třeba výsledné údaje brát s rezervou. Projekce však počítala s tím, že opatření uložená Montrealským protokolem jenom pro USA na výše uvedených nákladech ušetří do roku 2165 částku v odhadované výši 3,575 bil. USD.

Dokonce i kdyby byly USA jediným státem, který by závazky uložené Montrealským protokolem splnil, při stejných nákladech by úspora nákladů na péči o zdraví činila 1,373 bil. USD (tato částka, která navíc zohledňuje budoucí vývoj produkce regulovaných látek ostatními státy, je tedy ještě nepřesnější). Z uvedených částek bez ohledu na jejich přesnost je však jasně patrné, že ratifikace Montrealského protokolu se Spojeným státům nemohla nevyplatit. Zároveň tyto údaje poskytují vodítko k tomu, proč USA přijímaly opatření proti produkci regulovaných látek již v době, kdy se Montrealský protokol teprve připravoval. I kdyby totiž žádný jiný stát k realizaci podobných opatření nepřistoupil, ať již sám o sobě nebo na základě mezinárodní smlouvy, takovýto postup se USA musel vyplatit.

V případě Kjótského protokolu rovněž existují podobné analýzy, a jejich výsledky naznačují, že v rozhodnutí USA nepřistoupit k ratifikaci Kjótského protokolu, hrály poměrně významnou roli.

Náklady na splnění závazků, které Kjótský protokol USA ukládá, byly vyčísleny na 325 mld. USD. (Částky pro Montrealský a Kjótský protokol nelze přímo poměřovat,

¹⁰⁶ SUNSTEIN C. R. *Of Montreal and Kyoto: A Tale of Two Protocols*. Available from <http://www.law.harvard.edu>.

protože jsou uváděny pro konkrétní roky zpracování té které analýzy. Zatímco částky pro Montrealský protokol uvažují USD v hodnotě roku 1985, částky pro Kjótský protokol jsou vztaženy k hodnotě USD z roku 1990. I s tímto zkrácením je však zjevné, že realizace opatření ke splnění závazků z Kjótského protokolu by byla nepoměrně nákladnější.) I přes závažnost důsledků globálního oteplování, jehož celosvětové náklady jsou odhadovány na cca 4 biliony USD, však přijetí Kjótského protokolu a realizace jeho cílů má na průběh globálního oteplování pouze marginální vliv, z těchto nákladů bude ušetřena pouze téměř zanedbatelná část. Pro USA byl přínos splnění Kjótského protokolu všemi smluvními stranami vyčíslen na 12 mld. USD. Případná jednostranná akce USA bez součinnosti ostatních smluvních stran Protokolu by pak měla ekonomický dopad na tyto náklady prakticky nulový.

Z výše uvedených čísel je patrné, že zatímco vyčíslení dopadů poškození ozonové vrstvy a změn klimatu jsou, alespoň ve finančním poměření srovnatelné, mezi oběma systémy existuje hrubý nepoměr v nákladnosti opatření, která by těmto negativním jevům měla zamezit.

Jako určující faktory, které ovlivnily celkovou úspěšnost obou smluvních systémů, se tak jeví faktory ekonomické. Ochrana ozonové vrstvy v podobě vytvořené Vídeňskou úmluvou a Montrealským protokolem poskytuje státům vysokou míru efektivity přijatých opatření, která navíc nejsou příliš nákladná na realizaci. V tomto směru se rovněž vyjadřuje v citovaném článku C. R. Sunstein, když označuje opatření Montrealského protokolu za „an extraordinary bargain“,¹⁰⁷ tedy výjimečně dobrý obchod pro celý svět i jednotlivé státy, bez ohledu na to, zda regulované látky produkují, nebo ne.

Ve srovnání s tím je režim ochrany klimatu zcela zjevně nevýhodný. Astronomické náklady na realizaci požadovaných opatření, ve srovnání s výší nákladů mizivý ekonomický přínos, dále posílený tím, že pro některé státy by bylo globální oteplení dokonce ekonomicky výhodné (např. zúrodnění Sibíře v Rusku), a celkově nízká až mizivá účinnost navržených opatření, která omezují produkci skleníkových plynů a nárůst globální teploty pouze marginálním způsobem, to všechno jsou faktory, které státy při zvažování ratifikace Kjótského protokolu s největší pravděpodobností braly v úvahu. Při posouzení závažnosti těchto faktorů se pak nelze divit přístupu

¹⁰⁷ SUNSTEIN C. R. *Of Montreal and Kyoto: A Tale of Two Protocols*. Available from <http://www.law.harvard.edu>. s. 19.

Spojených států amerických, které ratifikaci odmítly, nebo Kanady, která k ní sice přistoupila, ale následně režim Kjótského protokolu opustila.

4.5 Právní faktory

K ekonomickým faktorům dále přistupují faktory další, více zasahující do roviny právní. Rozdíl v přístupech Montrealského a Kjótského protokolu k rozvojovým státům je velice významný. Zatímco v režimu Montrealského protokolu přijaly všechny státy v zásadě stejné závazky a u rozvojových států došlo pouze v některých případech k odkladu jejich účinnosti, Kjótský protokol rozvojové státy (a rovněž celou řadu dalších států, s výjimkou těch úplně nejrozvinutějších) z uložených povinností zcela vyjímá a v rámci režimu mezinárodněprávní ochrany klimatu těmto státům ukládá pouze povinnosti obecného charakteru. Ačkoli lze upřednostnění oprávněných nároků rozvojových států na ekonomický rozvoj před ochranou klimatu rozumět, tento přístup je pro smluvní strany značně demotivující. Rozvojové státy jsou tak v režimu fakticky zapojeny pouze ratifikací dokumentů, účastí v orgánech, a případně jako příjemci prostředků v rámci finančních mechanismů a transferu technologií, aniž by byly fakticky nuceny jakýmkoli způsobem k ochraně klimatu přispívat. Státy rozvinuté jsou naopak tímto systémem nuceny nést veškerou zátěž, jak ve vztahu k vlastním opatřením na ochranu klimatu, tak ve vztahu k podpoře ochrany klimatu ve státech, které však nemusí ani s ohledem na tuto podporu činit v podstatě jakékoli kroky. Za těchto okolností se nepřilíš entuziastickému přístupu některých států nelze divit. Tyto faktory pak takřka bez dalšího odůvodňují deklaraci smluvních stran směřující k vytvoření zcela nového mezinárodněprávního režimu, který bude vycházet z větší rovnosti smluvních stran, především v oblasti uložených povinností.

Další otázkou, která přesahuje meze mezinárodněprávní ochrany atmosféry, je otázka odpovědnosti států a vynucování závazků v mezinárodních smlouvách obsažených. Jak v případě ochrany ozonové vrstvy, tak v případě ochrany klimatu je smluvní režim v oblasti nesplnění závazků smluvní stranou a v oblastech souvisejících (řešení otázek a sporů) poměrně volný. Spory jsou řešeny diplomatickou cestou, společným jednáním smluvních stran, které se na řešení otázky nemohou shodnout. Mechanismy řešení nesplnění závazků jsou pak v obou případech shodně upraveny až

dlouho po schválení nejen rámcové smlouvy, ale i protokolu, ve kterém byly závazky smluvními stranami přijaty. V případě ochrany ozonové vrstvy je non-compliance procedure (mechanismus řešení nesplnění závazku smluvní stranou) řešena Implementačním výborem ve smyslu Montrealského protokolu, který ve spolupráci se sekretariátem a konferencí smluvních stran nesplnění řeší formou doporučení smluvní straně, které má za cíl zlepšení plnění závazků touto smluvní stranou do budoucna. Režim ochrany klimatu dle Kjótského protokolu a jeho mechanismy řešení nesplnění závazku jsou o něco rigoróznější, počítají i s uplatňováním sankcí, především ve vztahu k emisním povolenkám a dalším mechanismům mezinárodní spolupráce při plnění závazků. Bez ohledu na to však zůstávají v obou oblastech tyto mechanismy poměrně málo efektivní, co se týká jejich schopnosti splnění závazku smluvní stranou skutečně vynutit.

K tomu dále přistupuje i neefektivita standardních metod donucení ve smyslu obecného mezinárodního práva. Jako hlavní prostředek donucení zná mezinárodní právo institut protiopatření (represálie), ten je však v oblasti mezinárodněprávní ochrany atmosféry jen obtížně využitelný. Představa, že v reakci na porušení závazku dodržet emisní limity jednou smluvní stranou a neochotu podřídit se doporučením konference smluvních stran začne některá jiná ze smluvních stran překračovat své emisní limity, a tím vymáhat splnění povinnosti původním porušitelem, je zcela jistě absurdní. Pokud pak k výše uvedenému přičteme jen obtížně ocnitelnou újmu na životním prostředí, která porušením povinnosti vznikla a která by mohla založit odpovědnost státu za jeho protiprávní jednání, zůstávají otázky donucení a odpovědnosti států především v teoretické rovině a ve velké části spoléhají na dobrovolné plnění závazků smluvními stranami. Skutečně efektivní nástroj donucení však v oblasti mezinárodněprávní ochrany atmosféry i mezinárodního práva životního prostředí obecně do značné míry chybí.

4.6 Vědecké a technické faktory

K faktorům ekonomickým a právním pak v neposlední řadě přistupují rovněž faktory vědecké a technické, týkající se samotného předmětu právní úpravy. Fyzikální a fyzikálně-chemická povaha jevů, úroveň jejich vědeckého poznání a míra popularizace

problematiky u veřejnosti, to vše má vliv jak na podobu mezinárodněprávních úmluv, tak na vůli států stát se jejich smluvní stranou. V této souvislosti je nutno podotknout, že tyto faktory svědčí poměrně jednoznačně ve prospěch ochrany ozonové vrstvy.

Látky poškozující ozonovou vrstvu Země vznikají téměř bezvýhradně činností člověka. Jejich vliv na ozonovou vrstvu byl v laboratorních podmínkách prokázán mimo jakoukoli pochybnost. Stejně tak mechanismy, ke kterým v atmosféře dochází, jsou poměrně snadno uchopitelné a představitelné. Model, ve kterém má planeta Země štít na ochranu před škodlivým UV zářením (tedy ozonovou vrstvu), který člověk produkcí některých látek poškozuje, je velice snadno pochopitelný. Popularizace takového modelu, čímž je myšleno jeho šíření mezi širokou veřejnost a jeho obecné přijetí, pak probíhá velice jednoduše. Přičte-li se k těmto skutečnostem navíc poměrně dobré zmapování důsledků, které by degradace ozonové vrstvy na život měla, a existence substitučních látek, které může člověk využívat namísto těch škodlivých, celá problematika se jeví značně sevřená, snadno uchopitelná, a tedy snadno právně upravitelná. Lidstvo (postupně) začne produkovat substituty namísto škodlivých látek, ty přestanou ovlivňovat složení atmosféry, ozonová vrstva se postupně vrátí do normálního stavu, a tím se zabrání negativním dopadům na životní prostředí. Jednodušší myšlenkový model si lze jen obtížně představit.

Pokusíme-li se ovšem podobnou úvahu aplikovat na oblast ochrany klimatu, narazíme na celou řadu obtíží. Látky, které mají vliv na skleníkový efekt, a tím na klima, jsou výlučně antropogenního původu pouze v několika málo případech. Největší objem a také největší vliv připadá na oxid uhličitý a metan, které se do atmosféry dostávají ve velké míře na základě přirozených procesů. Činností člověka dochází k výraznému nárůstu této produkce nad úroveň přirozenou, avšak již jen posouzení, jaká míra produkce je již škodlivá (myšleno nad míru přirozenou), není triviální. Po připočtení skutečnosti, že pro celou řadu skleníkových plynů neexistují substituční látky (naopak, především oxid uhličitý je využíván jako substitut pro látky poškozující ozonovou vrstvu), již první krok myšlenkového modelu uplatněného v případě ochrany ozonové vrstvy dostává dvě vážné trhliny. Zaprvé nelze přestat, a to ani postupně, s produkcí škodlivých látek a zadruhé, i kdyby produkci škodlivých látek lidstvo dokázalo nějakým způsobem zastavit, tyto se budou do atmosféry dostávat i nadále v rámci přirozených procesů.

Ani v dalších částech úvahy na tom pak problematika ochrany klimatu není lépe. Zatímco ověření účinků chlorfluorovaných uhlovodíků na molekuly ozonu je v laboratorních podmínkách snadno proveditelné, pokusy s koloběhem oxidu uhličitého v přírodě a měření nárůstu skleníkového efektu v závislosti na nárůstu koncentrace oxidu uhličitého v atmosféře jsou takřka nerealizovatelné. O tom ostatně svědčí i čísla ve scénářích IPCC, která jsou stanovována s výraznými odchylkami.

Uvedené problémy dále zesiluje nejednotnost vědecké obce ohledně závěrů, které z výzkumu probíhajících klimatických změn vycházejí. Je poměrně nesporné, že v současnosti se klima poměrně rychlým způsobem proměňuje, avšak otázky, zda antropogenní vlivy mají na tuto proměnu vliv a jak je tento vliv velký, jsou neustále předmětem bouřlivé diskuse. Ke klimatickým změnám docházelo i v minulosti, kdy byl vliv člověka zcela zanedbatelný, a rychlost těchto změn bývala srovnatelná s rychlostí změn, které probíhají v současnosti. Zastánci teorie solárního oteplování přičítají veškeré probíhající klimatické změny cyklům sluneční aktivity a změnám intenzity slunečního záření, které na zemský povrch dopadá. V průběhu čtvrtohor docházelo na Zemi k poměrně pravidelnému střídání dob ledových a meziledových, na které zcela jistě lidská činnost nemohla mít vliv. Časové odhady průběhu těchto procesů pak naznačují, že se v současnosti blížíme ke konci doby meziledové, s čímž by zcela přirozená změna klimatu logicky měla být spojena.

Tyto skutečnosti pak podrývají závěry o tom, že antropogenní emise skleníkových plynů způsobují změnu klimatu. Vliv těchto emisí na koncentraci skleníkových plynů v atmosféře byl prokázán a ohledně nárůstu skleníkového efektu v závislosti na nárůstu koncentrace skleníkových plynů v atmosféře existují poměrně přesné modely. Posouzení, nakolik jsou současné klimatické změny způsobeny přirozenými procesy a nakolik se na nich podepisuje lidská činnost, je však mimořádně obtížné a jeho výsledky se v jednotlivých studiích podstatným způsobem liší. Za těchto okolností je pak mimořádně obtížné najít jednoznačný argument pro mimořádně nákladná opatření směřující k omezení antropogenních emisí skleníkových plynů.

Samotné důsledky globálního oteplení, jakkoli jsou závažné (tání polárních ledovců, zvýšení hladiny moří, ztráta biodiverzity atp.), se pak, alespoň v očích veřejnosti, jen obtížně mohou vyrovnat právě třeba rizikům plynoucím z degradace ozonové vrstvy. Ve spojení pak všechny uvedené faktory celou problematiku, kterou se

v případě ochrany ozonové vrstvy podařilo postihnout jednoduchým modelem, komplikují natolik, že názor veřejnosti na oblast klimatických změn není v žádném případě jednoznačný. Přičteme-li dále skutečnost, že se poměrně pravidelně v médiích objevují výsledky studií, které celou koncepci klimatických změn zpochybňují nebo vyvracejí, nelze se divit tomu, že z nepříliš přesvědčivého pohledu na klimatické změny vzniká jen málo přesvědčivá mezinárodněprávní úprava této problematiky.

Závěr

Z rozborů v práci prezentovaných poměrně jasně vyplývají rozdíly mezi oběma mezinárodněprávními režimy, a to jak v jejich koncepci, tak v jejich úspěšnosti. Zatímco celý systém mezinárodněprávní ochrany ozonové vrstvy se od svého vzniku přijetím Vídeňské úmluvy na ochranu ozonové vrstvy po rychlém a intenzivním vývoji v průběhu 90. let ustálil a v současnosti funguje bez větších problémů a pouze s drobnými změnami právní úpravy, pro systém mezinárodněprávní ochrany klimatu trvá toto období intenzivního vývoje (počítáno od schválení Kjótského protokolu) již více než patnáct let. Navíc vývoj v posledních letech poměrně jasně naznačuje, že toto období turbulentního vývoje neskončí stabilizací a zklidněním jako v případě ochrany ozonové vrstvy, ale naopak odmítnutím celého mezinárodněprávního režimu ochrany klimatu v podobě, v jaké dnes existuje, a pokusem o schválení mezinárodněprávního režimu zcela nového.

Takto diametrální rozdíl mezi dvěma mezinárodněprávními úpravami, které jsou si v celé řadě ohledů velice podobné, se může jevit jako překvapivý. V základu všech rozdílů však stojí celá řada faktorů, jejichž rozbořením je možno i podobně hluboké rozdíly spolehlivě odůvodnit.

Základem pro vývoj v oblasti mezinárodněprávní ochrany klimatu jsou faktory ekonomické. Mimořádně vysoké nároky, které smluvní režim některým smluvním stranám uložil, ve spojení s přínosem, který lze bez nadsázky označit za marginální, přirozeně tvoří podstatnou překážku pro smluvní stranu, na kterou jsou kladeny. V případě mezinárodněprávní ochrany klimatu pak do nejneuspokojivější ekonomické pozice staví právě ty strany, na jejichž participaci úspěch celého režimu závisí.

Není-li pak ekonomická zátěž podobných rozměrů vyvážena faktory ostatními, tyto státy nemohou být motivovány do podobného režimu vstoupit, případně v něm setrvat. Ani ke splnění těchto podmínek v případě režimu mezinárodněprávní ochrany klimatu nedošlo. I splněním všech závazků, které v jeho rámci byly smluvním stranám uloženy, by došlo pouze k zanedbatelnému omezení antropogenních emisí skleníkových plynů, jehož vliv na zlepšení kvality životního prostředí a na zpomalení klimatických změn by byl takřka nezaznamatelný. S ohledem na to se nelze divit, že se mezinárodnímu společenství nepodařilo největší emitenty skleníkových plynů

přesvědčit, že životní prostředí je nejvyšší hodnotou, pro kterou se výše uvedené náklady vyplatí nést. O tom, zda je životní prostředí skutečně nejvyšší hodnotou, pochybnosti nepanují. Vzhledem k zanedbatelnému vlivu opatření na jeho kvalitu se je však celé řadě států nemůže vyplatit podstupovat.

V této souvislosti je třeba dále uvést skutečnost, že i zmiňovaná drobná omezení a marginální přínosy pro kvalitu životního prostředí vycházejí z vědeckých studií, která vliv antropogenních emisí skleníkových plynů na průběh klimatických změn uznávají a akceptují. Pokud se však kromě výše uvedených studií pravidelně objevují rovněž studie, které tento vliv zpochybňují nebo přímo popírají, je velice obtížné vzbudit pocit nezbytnosti akce na mezinárodní úrovni. I když je navzdory všem důkazům, které se snaží prokázat opak, myšlenka vlivu antropogenních emisí skleníkových plynů na klimatické změny obecně přijímaná, samotná existence těchto důkazů a jejich četnost vzbuzuje pochybnosti, které se přirozeně stávají překážkou radikálního řešení.

S ohledem na výše uvedené je pak patrné, že koncepce mezinárodněprávní úpravy přijaté Rámcovou úmluvou OSN o změně klimatu, a především pak navazujícím Kjótským protokolem nebyla úplně šťastná. Tím, že v souladu se zásadou společných, ale rozdílných odpovědností celé řadě států nebyly uloženy žádné povinnosti směřující ke snížení emisí skleníkových plynů, se zátěž kladená na největší producenty opticky ještě zvýšila. Lze jen spekulovat, zda by osud Kjótského protokolu byl odlišný, kdyby jeho koncepce byla podobnější koncepci protokolu Montrealského, tedy uložení závazků všem smluvním stranám s časovým odkladem pro rozvojové státy.

Vzhledem k vývoji v oblasti mezinárodněprávní ochrany klimatu v posledních letech lze očekávat, že se právní úprava bude i nadále vyvíjet mimořádně rychlým tempem. V nejbližší době bude docházet k vyhodnocení splnění závazků v prvním kontrolním období Kjótského protokolu, zároveň s tím se rozebíhá druhé kontrolní období. Tyto události se však ocitají až v druhé řadě za přípravou nového smluvního systému, jehož cíle jsou stejně ambiciózní jako termíny, ve kterých by měl být realizován.

Dojde-li skutečně ke zrušení celého mezinárodněprávního systému založeného Rámcovou úmluvou OSN o změně klimatu a k jeho nahrazení smluvním režimem novým, bude se jednat o krok v moderní historii mezinárodního práva do značné míry bezprecedentní. Do nové úmluvy jsou vkládány poměrně velké naděje, nicméně

z povahy věci je zjevné, že k uzavření mezinárodní smlouvy, která uloží rovné povinnosti všem smluvním stranám, nepovede snadná cesta. To ostatně lze dovodit již z procesu uzavírání Rámcové úmluvy a následně Kjótského protokolu.

Pokud dojde k uzavření nové mezinárodní smlouvy, ať již v plánovaných termínech nebo později, otevře se tím zcela mimořádná příležitost pro mezinárodněprávní výzkum. Komparace, která je předmětem této práce, srovnává úpravu ve dvou odlišných sektorech. Byť tedy dochází k poměrně konzistentním závěrům, její možnosti jsou omezené právě odlišnostmi mezi jednotlivými oblastmi, které jsou mezinárodněprávním režimem upraveny. Nový mezinárodněprávní režim ochrany klimatu, schválený se zhruba dvacetiletým odstupem od režimu původního, pak těmito omezeními z povahy věci trpět nemůže, protože předmět mezinárodněprávní úpravy bude v obou případech zcela totožný.

Komparativní práce zaměřená na rozdíl mezi oběma úpravami mezinárodněprávní ochrany klimatu by tedy mohla být velice přínosnou, jejím prostřednictvím bude doufejme možno zdokumentovat nejen vývoj, ke kterému došlo od přijetí Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu v oblasti ochrany klimatu, ale také v rovině obecnější, na úrovni mezinárodního společenství. Především srovnání míry ochoty jednotlivých států nebo skupin států přistoupit k mezinárodní smlouvě v závislosti na rozsahu závazků, které jim smlouva bude ukládat, nebude bez zajímavosti.

Realizace podobného výzkumu však zůstává úkolem pro poměrně vzdálenou budoucnost. I pokud se podaří splnit termíny, ke kterým se konference smluvních stran na 19. zasedání v Dauhá zavázala, tedy schválení nové úmluvy do roku 2015 a její vstup v platnost do roku 2020, jakékoli hodnocení by mělo zahrnovat rovněž její následnou aplikaci. O uskutečnění podobného výzkumu lze tedy uvažovat v horizontu řádově deseti let.

Bez ohledu na nedostatky režimu mezinárodněprávní ochrany klimatu, které byly v práci uvedeny a rozebrány, a které tím více vynikají ve srovnání s bezprecedentním úspěchem režimu mezinárodněprávní ochrany ozonové vrstvy, však nelze pominout jeho nezanedbatelný význam. Bez tohoto prvního kroku na cestě mezinárodního společenství ke komplexnímu přístupu k problematice ochrany klimatu by zcela jistě situace v dnešní době neumožňovala dospět k natolik širokému konsensu,

který by dovolil přijetí nové mezinárodní úmluvy, která počíná vznikat. Byť se tedy v současnosti může celý režim Rámcové úmluvy jevit jako krok špatným směrem, další vývoj pravděpodobně prokáže, že se jednalo spíše o váhavý první krůček na dlouhé cestě vedoucí ke skutečně efektivnímu systému mezinárodněprávní ochrany klimatu.

Seznam zkratek

- ADP – Ad hoc pracovní skupina na durbanské platformě pro posílení postupu
- AOSIS – Asociace malých ostrovních států
- CBD – Úmluva o biologické rozmanitosti
- CFC – chlorfluorované uhlovodíky
- COP – Konference smluvních stran
- FCCC – Rámcová úmluva OSN o změně klimatu
- HFC – částečně fluorované uhlovodíky
- IBRD – Mezinárodní banka pro obnovu a rozvoj
- ICAO – Mezinárodní organizace pro civilní letectví
- ICSU – Mezinárodní rada vědeckých svazů
- IMO – Mezinárodní námořní organizace
- INC – Mezivládní vyjednávací výbor
- IPCC – Mezivládní panel pro změnu klimatu
- MSD – Mezinárodní soudní dvůr
- ODP – potenciál poškozování ozonu
- OECD – Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
- OPEC – Organizace zemí vyvážejících ropu
- OSN – Organizace spojených národů
- PFC – zcela fluorované uhlovodíky
- REDD+ – Rámec pro snížení emisí z odlesňování a degradace lesů
- UNCED – Konference OSN o životním prostředí a rozvoji
- UNDP – Rozvojový program OSN
- UNEP – Program OSN pro životní prostředí
- USA – Spojené státy americké
- USD – americký dolar
- UV – ultrafialové (záření)
- WMO – Světová meteorologická organizace

Použitá literatura

Primární prameny

Decision 1/CP.1. Conference of Parties of United Nations Framework Convention on Climate Change. [online][cit. 2012-07-19] Available from WWW: <<http://unfccc.int/resource/docs/cop1/07a01.pdf>>

Decision 1/CP.15. Conference of Parties of United Nations Framework Convention on Climate Change. [online][cit. 2012-07-22] Available from WWW: <<http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/11a01.pdf#page=3>>

Decision 1/CP.16. Conference of Parties of United Nations Framework Convention on Climate Change. [online][cit. 2012-07-22] Available from WWW: <<http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf#page=2>>

Kjótský protokol k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu. 1997. [online][cit. 2012-07-13] Dostupné na WWW: <[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/kjotsky_protokol/\\$FILE/OMV-cesky_protokol-20081120.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/kjotsky_protokol/$FILE/OMV-cesky_protokol-20081120.pdf)>

Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change. 1997. [online][cit. 2012-07-13] Available from WWW: <<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>>

Montrealský protokol k Vídeňské úmluvě na ochranu ozonové vrstvy. 1987. [online][cit. 2012-09-21] Dostupné na WWW: <<http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/ViewFile.aspx?type=c&id=4069>>

Rámcová úmluva OSN o změně klimatu. 1992. [online][cit. 2012-07-09] Dostupné na WWW: <[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/ramcova_umluva_osn_zmena_klimatu/\\$FILE/OMV-cesky_umluva-20081120.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/ramcova_umluva_osn_zmena_klimatu/$FILE/OMV-cesky_umluva-20081120.pdf)>

Report of the Conference of the Parties on its seventh session. Conference of Parties of United Nations Framework Convention on Climate Change. [online][cit. 2012-07-30] Available from WWW: <<http://unfccc.int/resource/docs/cop7/13.pdf>>

United Nations Framework Convention on Climate Change. 1992. [online][cit. 2012-07-09] Available from WWW: <<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>>

Vídeňská úmluva na ochranu ozonové vrstvy. 1985. [online][cit. 2012-09-21] Dostupné na WWW: <<http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/ViewFile.aspx?type=c&id=4069>>

The Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer. 1987. [online][cit. 2012-09-21] Available from WWW:
<http://ozone.unep.org/new_site/en/Treaties/treaties_decisions-hb.php?sec_id=5>

The Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer. 1985. [online][cit. 2012-09-21] Available from WWW:
<http://ozone.unep.org/new_site/en/Treaties/treaties_decisions-hb.php?nav_id=2139>

Sekundární prameny

BIRNIE, P.; BOYLE, A. *International Law and the Environment*. Second Edition. New York: Oxford University Press, 2002. 798 s. ISBN 0-19-876553-3.

BIRNIE, P.; BOYLE, A.; REDGWELL, C. *International Law and the Environment*. Third Edition. New York: Oxford University Press, 2009. 851 s. ISBN 978-0-19-876422-9.

BOYLE, A.; FREESTONE, D. *International Law and Sustainable Development*. New York: Oxford University Press, 1999. 377 s. ISBN 978-0198298076

ČEPELKA, Č.; ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003. 761 s. ISBN 80-86432-57-2.

DAMOHOŘSKÝ, M.; ŠTURMA, P.; ONDŘEJ, J. a kol. *Mezinárodní právo životního prostředí. II. část (zvláštní)*. Beroun: Eva Rozkotová – IFEC, 2008. 318 s. ISBN 978-80-903409-8-9.

JEHLIČKA, P. *Mezinárodní politika životního prostředí: konflikt mezi integrálním ekosystémem a fragmentárním systémem států?* [online] [cit. 2012-08-21] Dostupné na WWW: <<http://prg.xf.cz/kniha/kap3.htm>>

ONDŘEJ, J.; POTOČNÝ, M. *Obecné mezinárodní právo v dokumentech. 2., doplněné vydání*. Praha: C. H. Beck, 2004. 317 s. ISBN 80-7179-814-2.

POTOČNÝ, M.; ONDŘEJ, J. *Mezinárodní právo veřejné. Zvláštní část. 5., doplněné vydání*. Praha: C. H. Beck, 2006. 511 s. ISBN 80-7179-536-4.

PROKŠ, M. *Mezinárodněprávní ochrana klimatu: diplomová práce*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2011. 73 s. Vedoucí diplomové práce Jan Ondřej.

SANDS, P. *Principles of International Environmental Law*. Second Edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. 1116 s. ISBN 978-0-521-52106-2.

SHAW, M. N. *International Law*. Fifth Edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. 1288 s. ISBN 0-521-53183-7.

SUNSTEIN, C. R. *Of Montreal and Kyoto: A Tale of Two Protocols*. [online] [cit. 2012-03-12] Available from WWW:
<http://www.law.harvard.edu/students/orgs/elr/vol31_1/index.php>

ŠTURMA, P.; DAMOHORSKÝ, M.; ONDŘEJ, J. a kol. *Mezinárodní právo životního prostředí. I. část (obecná)*. Beroun: Eva Rozkotová – IFEC, 2004. 194 s. ISBN 80-903409-2-X.

Internetové zdroje

Intergovernmental Panel on Climate Change. [online] *Activities*. [cit. 2012-09-03] Available from WWW: <<http://www.ipcc.ch/activities/activities.shtml>>

Intergovernmental Panel on Climate Change. [online] *Organization*. [cit. 2012-09-03] Available from WWW: <<http://www.ipcc.ch/organization/organization.shtml>>

Intergovernmental Panel on Climate Change. [online] *Secretariat and Technical Support Units*. [cit. 2012-09-03] Available from WWW:
<http://www.ipcc.ch/organization/organization_secretariat.shtml>

Intergovernmental Panel on Climate Change. [online] *Working Group/Task Forces*. [cit. 2012-09-03] Available from WWW:
<http://www.ipcc.ch/working_groups/working_groups.shtml>

Ministerstvo životního prostředí ČR. [online] *Aktuální stav vyjednávání*. [cit. 2011-02-27] Dostupné na WWW:
<[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/ramcova_umluva_osn_zmena_klimatu/\\$FILE/OZK-Aktualni_stav_vyjednavani-20110128.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/ramcova_umluva_osn_zmena_klimatu/$FILE/OZK-Aktualni_stav_vyjednavani-20110128.pdf)>

Ministerstvo životního prostředí ČR. [online] *Kjótský protokol k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu*. [cit. 2012-09-01] Dostupné na WWW:
<http://www.mzp.cz/cz/kjotsky_protokol>

Ministerstvo životního prostředí ČR. [online] *Rámcová úmluva OSN o změně klimatu*. [cit. 2012-09-01] Dostupné na WWW:
<http://www.mzp.cz/cz/ramcova_umluva_osn_zmena_klimatu>

Nobelprize. [online] *F. Sherwood Rowland - Autobiography*. [cit. 2012-09-01] Available from WWW:
<http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/chemistry/laureates/1995/rowland-autobio.html>

The Telegraph. [online] *The Great Smog of London: the air was thick with apathy*. [cit. 2012-12-22] Available from WWW:
<<http://www.telegraph.co.uk/earth/countryside/9727128/The-Great-Smog-of-London-the-air-was-thick-with-apaty.html>>

United Nations Environment Programme – Ozone Secretariat. [online] *Historical Meetings Documentation*. [cit. 2012-10-08] Available from WWW:
<http://ozone.unep.org/new_site/en/historical_meetings.php>

United Nations Environment Programme – Ozone Secretariat. [online] *Non-compliance procedure (1998)*. [cit. 2012-11-22] Available from WWW:
<http://ozone.unep.org/new_site/en/Treaties/non_compliance_procedure.php>

United Nations Environment Programme – Ozone Secretariat. [online] *Status of Ratification*. [cit. 2013-03-11] Available from WWW:
<http://ozone.unep.org/new_site/en/treaty_ratification_status.php>

United Nations Framework Convention on Climate Change. [online] *Convention*. [cit. 2012-09-17] Available from WWW:
<http://unfccc.int/essential_background/convention/items/2627.php>

United Nations Framework Convention on Climate Change. [online] *Convention Bodies*. [cit. 2012-09-17] Available from WWW:
<http://unfccc.int/essential_background/convention/convention_bodies/items/2629.php>
>

United Nations Framework Convention on Climate Change. [online] *Kyoto Protocol*. [cit. 2012-09-17] Available from WWW:
<http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php>

United Nations Framework Convention on Climate Change. [online] *Kyoto Protocol Compliance*. [cit. 2012-09-17] Available from WWW:
<http://unfccc.int/kyoto_protocol/compliance/items/2875.php>

United Nations Framework Convention on Climate Change. [online] *Meetings Archive COP 7*. [cit. 2012-09-17] Available from WWW: <<http://unfccc.int/cop7/>>

United Nations Framework Convention on Climate Change. [online] *Meetings Archive COP 15*. [cit. 2012-09-17] Available from WWW:
<http://unfccc.int/meetings/cop_15/items/5257.php>

United Nations Framework Convention on Climate Change. [online] *Meetings Archive COP 16*. [cit. 2012-09-17] Available from WWW:
<http://unfccc.int/meetings/cop_16/items/5571.php>

United Nations Framework Convention on Climate Change. [online] *Parties and Observer States*. [cit. 2012-09-17] Available from WWW:
<http://unfccc.int/parties_and_observers/items/2704.php>

United Nations Framework Convention on Climate Change. [online] *Status of Ratification of the Convention*. [cit. 2013-03-11] Available from WWW:
<http://unfccc.int/essential_background/convention/status_of_ratification/items/2631.php>

United Nations Framework Convention on Climate Change. [online] *Status of Ratification of the Kyoto Protocol*. [cit. 2013-03-11] Available from WWW:
<http://unfccc.int/kyoto_protocol/status_of_ratification/items/2613.php>

United Nations Framework Convention on Climate Change. [online] *The Doha Climate Gateway*. [cit. 2012-11-23] Available from WWW:
<http://unfccc.int/key_steps/doha_climate_gateway/items/7389.php>

Summary

The purpose of the thesis “Protection of ozone layer and climate under international law” is to analyze the system of atmospheric protection in international law. The thesis itself focuses on the areas of protection of ozone layer and protection of climate, leaving the area of transboundary air pollution behind. The thesis describes the history of the areas of international law concerning ozone layer depletion and climate changes as well as the contemporary international law itself. The aim of the thesis is to compare the international legal systems and explain the differences between them. The reason for my research is to introduce the systems of international environmental law, as well as to analyze the background of modern international law and its influence on its state.

The thesis is divided into four chapters. The first chapter describes the international system of atmospheric protection as a part of the international environmental law and briefly mentions the area of transboundary air pollution as the third part of the system.

The second chapter is focused on the protection of ozone layer. In the three subchapters, a reader is offered an analysis of the historical development of the legal system, from the beginning at international conferences to the latest additions to the treaties. The second subchapter describes The Vienna Convention for the Protection of Ozone Layer as a framework convention, providing basis for ozone layer protection on the international level. Main focus of the subchapter is on commitments and obligations accepted by its parties. The third subchapter describes The Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer, which provides the specification of the obligations to make the international ozone layer protection system viable and effective.

The structure of the third chapter, which focuses on the area of climate protection, is very similar to the structure of the second chapter, allowing the reader to compare both international legal systems the same way the author did. Therefore, the third chapter is also divided into three subchapters. The first one is aimed at the history of protection of climate under international law; it shows the process of negotiating and accepting international treaties and protocols as well as the processes that happened and happen after those treaties come into force. The second subchapter is aimed at the

United Nations Framework Convention on Climate Change, with focus on different groups of parties and the differences among their respective obligations in the area of climate protection. The third subchapter describes the Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change as the most important document added to the Framework Convention. It provides the necessary extension to the obligations so that the international climate protection system can become efficient.

The final chapter explores the differences in the both international legal systems the thesis have described. It is aimed at the success of the entire systems as well as single documents which were accepted in the boundaries of those systems. The differences found are subsequently explained by differences in the principles of legal tools used as well as by differences in non-legal factors that formed the legal systems themselves as they were created. The comparison tries to provide some general result which can be applicable to other areas of international law as well.

Abstrakt

Rigorózní práce na téma Ochrana ozonové vrstvy a klimatu v mezinárodním právu je zaměřena na dvě významné oblasti ochrany atmosféry v rámci mezinárodního práva životního prostředí. V rámci rozboru obou mezinárodněprávních systémů obsahuje jak rozbor historického vývoje jednotlivých právních úprav, tak popis jejich současné podoby se zaměřením na nejvýznamnější mezinárodní smlouvy a povinnosti smluvních stran v nich obsažené.

Cílem práce je srovnání obou mezinárodněprávních úprav a následná interpretace výsledků tohoto srovnání ve světle nejrůznějších faktorů, které měly na podobu právní úpravy vliv. S přihlédnutím k aktuálnímu vývoji v oblasti mezinárodněprávní ochrany klimatu je podobný rozbor silných a slabých stránek právní úpravy zcela klíčový pro vytváření nové právní úpravy. Srovnání s dalším příbuzným mezinárodněprávním systémem pak může poskytnout cenné informace jak pro volbu jednotlivých právních nástrojů použitých v nově vznikající právní úpravě, tak pro vyhodnocování jejich možného vlivu na chování budoucích smluvních stran.

Abstract

The thesis aimed at Protection of ozone layer and climate under international law is focused on the two important areas of atmosphere protection under international environmental law. It analyzes the international legal systems both from the point of view of historical development of the legal system and their current states, with emphasis on the most important international treaties and obligations of its parties.

The purpose of the thesis is to compare both international legal systems and to interpret the results of the comparison with use of various factors which have influenced the state of the legislation. The contemporary evolution of international climatic protection demands an analysis of strengths and weaknesses of current legislation for the purpose of creating the new international treaty. A comparison with another similar international legal system can provide valuable information for the choice of legal tools for the future legislation as well as for evaluation of its possible influence on behaviour of the future parties.

Klíčová slova

mezinárodněprávní ochrana atmosféry

mezinárodněprávní ochrana ozonové vrstvy

mezinárodněprávní ochrana klimatu

Key words

protection of atmosphere under international law

protection of ozone layer under international law

protection of climate under international law