

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Marek Prokš

MEZINÁRODNĚPRÁVNÍ OCHRANA KLIMATU

Diplomová práce

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

Katedra mezinárodního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): duben 2011

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem celou diplomovou práci vypracoval samostatně 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 16. 4. 2011

.....

Poděkování

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

Zároveň děkuji své rodině a přátelům za podporu a toleranci, kterou mi v průběhu zpracování této diplomové práce projevovali.

Obsah

Úvod	7
1 Mezinárodní právo životního prostředí	10
1.1 Specifika mezinárodního práva životního prostředí	10
1.2 Mimosmluvní úprava	11
1.3 Typy smluvní úpravy	12
1.4 Výběr typu smluvní úpravy	12
2 Vývoj mezinárodněprávní ochrany klimatu	15
2.1 Počátky vývoje v 70. a 80. letech	15
2.2 Založení IPCC	16
2.2.1 Hodnotící zprávy IPCC	16
2.2.2 Další činnost IPCC	17
2.3 Rámcová úmluva OSN o změně klimatu	18
2.3.1 Východiska Úmluvy	18
2.3.2 Proces dojednávání Úmluvy	18
2.3.3 Okolnosti přijetí Úmluvy	20
2.3.4 Význam Úmluvy pro další vývoj	20
2.3.5 Ratifikace Úmluvy	21
2.4 Berlínský mandát	21
2.5 Kjótský protokol	22
2.5.1 Vznik Kjótského protokolu	22
2.5.2 Ratifikace Kjótského protokolu	23
2.6 Marakéšské dohody	24
2.7 Akční plán z Bali	25
2.8 Poslední vývoj, Kodaň a Cancún	25
3 Rozbor Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu	28
3.1 Struktura Úmluvy	28
3.2 Cíle Úmluvy	29
3.3 Základní zásady	30
3.3.1 Zásada generační odpovědnosti	30
3.3.2 Zásada společných, ale rozdílných odpovědností	30

3.3.3 Zásada prevence	31
3.3.4 Zásada trvale udržitelného rozvoje	32
3.3.5 Zásada mezinárodní spolupráce	33
3.4 Závazky smluvních stran	34
3.4.1 Závazky všech smluvních stran	34
3.4.2 Závazky smluvních stran přílohy I	35
3.4.3 Závazky smluvních stran přílohy II	35
3.4.4 Specifický režim některých smluvních stran	36
3.4.5 Závazky v oblasti výzkumu a vzdělávání	36
3.5 Institucionalizace	37
3.5.1 Konference smluvních stran	37
3.5.2 Sekretariát	37
3.5.3 Pomocné orgány	38
3.6 Finanční mechanismus	39
3.7 Mechanismy řešení otázek a sporů	39
4 Rozbor Kjótského protokolu	41
4.1 Struktura Kjótského protokolu	41
4.1.1 Příloha A	41
4.1.2 Příloha B	43
4.2 Závazky smluvních stran	43
4.2.1 Rozšíření závazků z Úmluvy	44
4.2.2 Finanční mechanismus	46
4.2.3 Nové závazky smluvních stran	46
4.3 Vlastní způsoby plnění závazků	47
4.4 Mezinárodní spolupráce v oblasti plnění závazků	48
4.4.1 Společné plnění závazků	48
4.4.2 Společně zaváděná opatření	48
4.4.3 Mechanismus čistého rozvoje	49
4.4.4 Obchodování s emisemi	49
4.5 Sledovací a informační povinnost	50
4.6 Orgány Protokolu	50
5 Aktuální problémy právní úpravy	52

5.1 Neexistence právní úpravy pro blízkou budoucnost	52
5.2 Kvantifikace závazků v Kjótském protokolu	53
5.3 Faktická účinnost Protokolu	53
5.4 Způsoby řešení nedodržení závazků	54
5.5 Problematika přijetí závazků dalšími smluvními stranami	55
Závěr	56
Seznam zkratk	59
Použitá literatura	60
Seznam příloh	64
Přílohy	65
Abstrakt	70
Abstract	72

Úvod

Mezinárodněprávní ochrana klimatu je již bezmála dvacet let tématem, které se svým významem vymyká běžným kategoriím mezinárodního práva životního prostředí i mezinárodního práva veřejného jako takového. Mimořádně bouřlivá veřejná diskuze jak nad obsahem práva mezinárodní ochrany klimatu, tak především nad jeho prameny v materiálním slova smyslu, tuto problematiku staví do jisté míry do výsadní pozice v celé oblasti mezinárodního práva veřejného. Celý systém mezinárodního práva životního prostředí bývá označován za „právní laboratoř či zkušebnu“¹, a to nejen v české právní literatuře. V oblasti mezinárodněprávní ochrany klimatu, vzhledem k množství rozličných faktorů na ni působících, pak nová právní řešení nacházíme doslova na každém kroku.

Výše nastíněné důvody, proč se oblastí mezinárodněprávní ochrany klimatu zabývat, jsou navíc posíleny současným stavem právní úpravy. Celé odvětví se blíží ke zlomovému bodu, kdy bude třeba celý právní systém přezkoumat, přehodnotit a celou řadu těch nejvýznamnějších otázek nově upravit. Ochrana klimatu na mezinárodní úrovni se tak stává oborem, kde je právě v těchto letech možno pozorovat vznik významného mezinárodněprávního dokumentu doslova v přímém přenosu, vzhledem k mimořádnému zájmu společnosti, a tím i médií o tuto problematiku.

Úvodní část práce je tvořena krátkým představením oblasti mezinárodněprávní ochrany klimatu jako pododvětví mezinárodního práva životního prostředí. Tato část není nikterak vyčerpávající, již samotné téma mezinárodního práva životního prostředí, jeho jednotlivých sektorových úprav a rozdílů mezi nimi by vydalo na vícedílnou monografii. Pro začlenění tématu do širšího kontextu je však alespoň stručné seznámení s obecnými základy nezbytné.

Práce samotná si klade za cíl především zmapovat historický vývoj právní úpravy v celém odvětví mezinárodněprávní ochrany klimatu. Bez ohledu na aktuálnost tématu a poměrně dobré zmapování vývoje právní úpravy v oblasti neexistuje v české právní literatuře publikace na tento vývoj zaměřená. Přitom právě okolnosti vývoje

¹ ŠTURMA, P., DAMOHORSKÝ, M., ONDŘEJ, J., a kol. *Mezinárodní právo životního prostředí. I. část (obecná)*. Beroun: Eva Rozkotová – IFEC, 2004.

právní úpravy, které je zde možno bezprostředně sledovat, mohou přinášet cenné poznatky stran metod vzniku právní úpravy, které je zcela jistě možno využít v celé řadě dalších odvětví mezinárodního práva životního prostředí i mezinárodního práva veřejného jako takového.

Cílem druhé části je seznámit čtenáře se základními zásadami, na kterých celá právní úprava stojí, s principy a mechanismy, kterými je obor upraven, jakož i s orgány, které na základě těchto dokumentů vznikly a jejichž činnost do značné míry definuje současný obsah mezinárodněprávní ochrany klimatu. Součástí práce je rovněž rozbor platné mezinárodněprávní úpravy, především dvou nejvýznamnějších dokumentů, tedy Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu a Kjótského protokolu. Nejedná se o rozbor vyčerpávající ani úplný. Práce zcela pomíjí například celou řadu ustanovení výše uvedených dokumentů, která se týkají obecných náležitostí mezinárodních smluv.

Třetí oblastí, kterou se práce zabývá, jsou pak některé problémy současné právní úpravy jako takové. Vzhledem ke konsensuální povaze vzniku mezinárodněprávních norem a k odlišným zájmům jednotlivých subjektů mezinárodního práva stav právní úpravy v odvětví není *de lege ferenda* ideální. Práce pak představuje některé z nejzávažnějších problémů, kterým právní úprava musí čelit, ať už se jedná o vlastní nedostatky právní úpravy jako takové nebo o vnější vlivy.

Z výše uvedeného vyplývá rovněž metodologie používaná při zpracování této práce a výběr literatury. Jádro výzkumu leží především v práci s primárními prameny z oblasti mezinárodněprávní ochrany klimatu, tedy mezinárodními smlouvami a rozhodnutími Konference smluvních stran. Sekundární literatura v českém jazyce je k problematice mezinárodněprávní ochrany klimatu velmi omezená, práce tedy pro potřeby vlastního tématu vycházela především z literatury anglické. Monografie na téma mezinárodního práva životního prostředí vzhledem ke svému rozsahu obsahují i velmi kvalitní kapitoly právě na téma mezinárodněprávní ochrany klimatu. Literatura českých autorů došla naproti tomu využití především v částech týkajících se obecného mezinárodního práva, jakož i mezinárodního práva životního prostředí, kde jednoznačně překonala literaturu zahraniční vzhledem k jejímu zaměření na úpravu v jednotlivých sektorech.

Poměrně významným pramenem při zpracování práce byly rovněž internetové stránky orgánů a institucí v oblasti působících. Základem byly především stránky

Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu², kde lze nalézt nepřehledné množství materiálů týkajících se vlastní úmluvy, Kjótského protokolu i činnosti jednotlivých orgánů. Pro potřeby příslušných kapitol v historické části práce, jakož i pro vědecké a fyzikální informace týkající se klimatických změn, byly využity stránky Mezivládního panelu pro změnu klimatu³. Z českých zdrojů nelze pominout internetové stránky Ministerstva životního prostředí ČR⁴, kde jsou mimo jiné k dispozici nejvýznamnější dokumenty z oblasti mezinárodněprávní ochrany klimatu v české, byť neautentické, verzi.

² United Nations Framework Convention on Climate Change. <http://unfccc.int>

³ Intergovernmental Panel on Climate Change. <http://www.ipcc.ch>

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

1 Mezinárodní právo životního prostředí

1.1 Specifika mezinárodního práva životního prostředí

Mezinárodní právo životního prostředí je na poměry mezinárodního práva veřejného velmi specifickým pododvětvím. Pro tuto specifickou je hned několik důvodů, vyplývajících ze samotné podstaty mezinárodního práva životního prostředí.

Prvním z těchto důvodů je zcela nepochybně mládí tohoto oboru. O mezinárodním právu životního prostředí se začíná hovořit až v 70. letech 20. století. Za první výrazný počín na tomto poli lze považovat Konferenci OSN o životním prostředí člověka, která se uskutečnila ve Stockholmu v roce 1972. Historie oboru tedy sahá asi čtyřicet let do minulosti, což toto odvětví jednoznačně vyděluje od tradičnějších oborů mezinárodního práva veřejného, jejichž vývoj lze měřit často i ve staletích. Příмым důsledkem této skutečnosti je nejen rychlost vývoje mezinárodního práva životního prostředí, ale také moderní instituty právem životního prostředí používané.

Druhým důvodem je značná roztržitost mezinárodního práva zabývajícího se životním prostředím. Vzhledem k rozsahu předmětu tohoto právního odvětví a naprosto odlišným požadavkům na ochranu jednotlivých složek životního prostředí nepřichází v úvahu vytvoření generální úmluvy o ochraně životního prostředí. Dokumenty přijaté v rámci obecného mezinárodního práva životního prostředí, zejména deklarace z již zmíněné Stockholmské konference z roku 1972⁵, Deklarace OSN o životním prostředí a rozvoji z Ria de Janeiro z roku 1992 a Deklarace Světového summitu o udržitelném rozvoji z Johannesburgu z roku 2002, jsou již podle svých názvů dokumenty spadající do kategorie *soft law*. Jejich obsahem jsou především základní zásady a politická prohlášení, na jejichž základě vzniká vlastní mezinárodněprávní úprava v jednotlivých odvětvích.

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.

1.2 Mimosmluvní úprava

Ačkoli právní normy v mezinárodním právu veřejném jsou obecně dovozovány i z jiných pramenů než z mezinárodních smluv, v případě mezinárodního práva životního prostředí je situace ohledně mimosmluvních pramenů práva poměrně komplikovaná a neutěšená, což tím více platí pro mezinárodněprávní ochranu klimatu. Mezi dva nejvýznamnější mimosmluvní prameny v mezinárodním právu patří právní obyčeje a obecné právní zásady.

O právních obyčejích lze, vzhledem k požadavkům právní teorie na jejich vlastnosti, hovořit jen stěží. Čtyřicet let vývoje mezinárodního práva životního prostředí by bylo jistě dostatečnou dobou pro splnění podmínky dlouhodobého užívání, problematický je ovšem požadavek obecného přesvědčení o právní závaznosti. Promítnuto do oblasti mezinárodněprávní ochrany klimatu, lze si jen těžko představit existenci nepsaného právního pravidla omezujícího emise skleníkových plynů.

Za obyčej, který by se snad v oblasti mohl uplatnit, je možno považovat pravidlo tzv. „nepoškozování životního prostředí za hranicemi jejich jurisdikce při provádění činností států na jejich vlastním území“⁶. Toto pravidlo bývá, nikoli bez výhrad, uváděno jako jeden z mála příkladů obyčeje v mezinárodním právu životního prostředí. Vzhledem ke specifické povaze vztahu antropogenních emisí skleníkových plynů a klimatických změn lze však z tohoto pravidla dovodit závazky pro státy jen stěží.

Obecné právní zásady v mnohém sdílejí osud právních obyčejů. Vzhledem k nedlouhému vývoji mezinárodního práva životního prostředí a k velké roztříštěnosti jeho systému je obtížné již jen nalezení společných zásad, kterými se toto odvětví řídí. Argumentace vyvozující jejich obecnou platnost a nutnou použitelnost je pak téměř nemožná. I to je jeden z důvodů, proč se obecné mezinárodní právo životního prostředí vydalo cestou mezinárodních smluv spadajících do kategorie *soft law*, jejichž základní součástí jsou právě katalogy právních zásad, které smluvní strany těchto smluv uznávají za závazné. Tím dochází na jedné straně k jejich potvrzení a legitimaci, na straně druhé je to ovšem posouvá do roviny smluvního práva.

⁶ ŠTURMA, P., DAMOHORSKÝ, M., ONDŘEJ, J., a kol. *Mezinárodní právo životního prostředí. I. část (obecná)*. Beroun: Eva Rozkotová – IFEC, 2004. s. 71 a násl.

1.3 Typy smluvní úpravy

Samotná odvětvová úprava v mezinárodním právu životního prostředí pak nabývá zpravidla jedné ze dvou podob.

V případě, že je předmět odvětví úzký, přesně vymezený a existuje vůle subjektů mezinárodního práva v daném směru přijmout konkrétní závazky, nabývá mezinárodněprávní úprava tradiční podoby mezinárodní smlouvy nebo úmluvy, která upravuje práva a povinnosti smluvních stran na poměrně konkrétním základě. Struktura právní úpravy v takovémto odvětví je pak v zásadě jednoúrovňová. Jedním příkladem za všechny výše uvedeného postupu je Vídeňská úmluva o včasném oznamování jaderné nehody přijatá v roce 1986. Ta byla přijata v reakci na havárii jaderné elektrárny v Černobyli na území bývalého SSSR. Jak předmět úpravy, tak zájmy jednotlivých subjektů na úmluvě zúčastněných, umožnily vznik standardní mezinárodní smlouvy.

Pokud je ovšem předmět úpravy rozsáhlejší, hůře uchopitelný a vznikají problémy s nalézáním konsensu ohledně podoby jednotlivých pravidel mezi budoucími smluvními stranami, mezinárodněprávní úprava pak bývá řešena dvojúrovňově. Základem úpravy se stává rámcová úmluva, zpravidla obsahující zásady a jistou institucionalizaci daného odvětví, a konkrétní práva a povinnosti smluvních stran jsou obsaženy v protokolech přijímaných na základě této rámcové úmluvy. Samotná rámcová úmluva bývá dokumentem *soft law*, obsahuje cíle a zásady právní úpravy formulované co nejdříveji a nejobecněji, aby úmluva samotná byla přijatelná pro co nejširší okruh států.

Uvedené dva typy úpravy však často nejsou ostře vymezené vůči sobě navzájem. V úzkých a konkrétních mezinárodních smlouvách nacházíme prvky rámcové úpravy, stejně tak součástí rámcových úmluv bývají konkrétní ustanovení obsahující specifická pravidla, která další úpravu nevyžadují.

1.4 Výběr typu smluvní úpravy

Mezinárodněprávní ochrana klimatu se jako podobor mezinárodního práva životního prostředí vydala cestou rámcové úpravy. Příčiny leží v samotné povaze předmětu tohoto pododvětví, tedy v ochraně klimatického systému Země před důsledky antropogenních emisí skleníkových plynů.

V této souvislosti se nabízí srovnání s mezinárodněprávní úpravou příbuzného pododvětví, s ochranou ozonové vrstvy atmosféry. Cílem této úpravy, založené Vídeňskou úmluvou na ochranu ozonové vrstvy, přijatou v roce 1985⁷, je zabránit nepříznivým vlivům člověkem vyráběných látek (především halogenovaných uhlovodíků) na složení atmosféry Země. V tomto oboru byla tedy opatření, která bylo třeba přijmout, poměrně přímá a jasná. Zákazy výroby a obchodování s těmito látkami a jejich užívání, v nezbytných případech přísná omezení a zpoplatnění. I Vídeňská úmluva byla doplněna dodatkovými protokoly (především Montrealským protokolem z roku 1987⁸, který jednak významně rozšířil omezení počtu různých látek, na které režim dopadá, jednak tento režim poměrně podstatně zpřísnil). Dosažení cíle této úpravy bylo z právní nebo mezinárodněprávní stránky, na rozdíl od vědeckých, technických a politických úhlů pohledu, poměrně jednoduché.

Oproti tomu ochrana klimatu je pro vytvoření právní úpravy podstatně obtížnějším tématem. Zatímco v případě ochrany ozonové vrstvy „stačilo“ zastavit produkci nebezpečných látek, v ochraně klimatu tato možnost nepřichází v úvahu z celé řady důvodů. Předně většina skleníkových plynů vzniká přirozeně, v rámci běžných procesů v přírodě probíhajících, bez vlivu člověka. Tyto emise principiálně nejsou právní úpravou vůbec postižitelné. I pokud se zaměříme pouze na antropogenní emise skleníkových plynů, úprava nebude nijak prostá. Skleníkové plyny (především oxid uhličitý a metan) totiž vznikají při celé řadě činností, jejichž generální zákaz (jako v případě ochrany ozonové vrstvy) z podstaty věci nepřichází v úvahu. Zemědělství, chov hospodářských zvířat, lesní hospodářství, odlesňování, změna využití půdy, stejně jako doprava, energetika, spalování fosilních paliv a celá řada průmyslových odvětví, to vše a mnohé další ovlivňuje koncentraci skleníkových plynů v atmosféře, a přitom tvoří nedílnou součást dnešní společnosti, což metodu plošných zákazů v tomto sektoru práva jednoznačně vylučuje.

Jako prostředek právní úpravy v oblasti ochrany klimatu tedy zůstává především stanovení cílů, základních zásad a principů, které je třeba dodržovat, společně s dílčími omezeními a podpora vědeckého a technologického rozvoje, mající za cíl snížení

⁷ Vídeňská úmluva na ochranu ozonové vrstvy. *The Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer*. 1985. Available from <http://www.unep.org>.

⁸ Montrealský protokol k Vídeňské úmluvě na ochranu ozonové vrstvy. *The Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer*. 1987. Available from <http://www.unep.org>.

negativního vlivu nezbytných činností a procesů na klimatický systém. Mezinárodněprávní úprava takto širokého pododvětví dotýkajícího se všech oblastí lidské činnosti je mimořádně obtížná. Proto nelze využít metodu zvolenou v případě ochrany ozonové vrstvy a způsob řešení rámcovou úpravou byl zvolen ne snad jako varianta nejlepší, ale jako varianta jediná.

2 Vývoj mezinárodněprávní ochrany klimatu

2.1 Počátky vývoje v 70. a 80. letech

Téma klimatických změn a potřeba jim bránit se na mezinárodní scéně objevila již koncem 70. let 20. století. 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.

Následující klimatická konference se konala v roce 1985 ve Villachu. Kromě Světové meteorologické organizace se na ní podílel rovněž Program OSN pro životní prostředí (*United Nations Development Programme*, UNEP) 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 1988⁹. Další vývoj poukázal na nerealizovatelnost tohoto cíle, nicméně tlak na snižování emisí skleníkových plynů od této doby na mezinárodní úrovni přetrvává.

⁹ JEHLIČKA, Petr. *Mezinárodní politika životního prostředí: konflikt mezi integrálním ekosystémem a fragmentárním systémem států?* Dostupné na <http://prg.xf.cz/>

2.2 Založení IPCC

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*, dále také jako IPCC)¹⁰. 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 bezplatná¹¹. 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 změn¹².

2.2.1 Hodnotící zprávy IPCC

Nejvýznamnější činností IPCC je vypracovávání hodnotících zpráv. S ohledem na nejnovější vědecké poznatky týmy vědců vytvářejí prognózy vývoje zemského klimatu. První taková zpráva byla uveřejněna v srpnu roku 1990. Jejím obsahem byly 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 nejhrošším důsledkům těchto změn zabránit. Tato zpráva se stala

¹⁰ DAMOHORSKÝ, Milan; ŠTURMA, Pavel; ONDŘEJ, Jan a kol. *Mezinárodní právo životního prostředí. II. část (zvláštní)*. Beroun: Eva Rozkotová – IFEC, 2008. s. 14 a násl.

¹¹ Intergovernmental Panel on Climate Change. *Organization*. Available from <http://www.ipcc.ch>.

¹² Intergovernmental Panel on Climate Change. *Secretariat*. Available from <http://www.ipcc.ch>.

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.

2.2.2 Další činnost IPCC

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 zabývá¹³.

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 přinášených 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

¹³ Intergovernmental Panel on Climate Change. *Activities*. Available from <http://www.ipcc.ch>.

změn. Právě zde vzniká základ pro hmotně právní obsah norem, které se státy s různou úspěšností snaží vtělit do závazných mezinárodněprávních dokumentů¹⁴.

2.3 Rámcová úmluva OSN o změně klimatu

2.3.1 Východiska Úmluvy

Založení IPCC a obsah první hodnotící zprávy z roku 1990 stojí na začátku cesty k prvnímu mezinárodněprávně závaznému dokumentu týkajícího 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“¹⁵. 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*).

2.3.2 Proces dojednávání Úmluvy

Samotný proces dojednávání Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu¹⁶ (dále také jen Rámcová úmluva nebo Úmluva) nebyl nikterak snadný. Aby rámcová úmluva mohla splnit svůj cíl, je zapotřebí, aby byla 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

¹⁴ Intergovernmental Panel on Climate Change. *Working Groups*. Available from <http://www.ipcc.ch>.

¹⁵ SANDS, P. *Principles of International Environmental Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. s. 358. „common concern of mankind“

¹⁶ 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>.

v zájmech jednotlivých budoucích smluvních stran, jak podrobně rozebírají Birnie a Boyle¹⁷.

Skupina států zastoupená Asociací malých ostrovních států (*Association of Small Island States*, dále také jako 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*, dále také jen 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 ukládány¹⁸. Vezmeme-li v úvahu, nakolik jsou tyto státy závislé na kácení lesů na svých územích, je tento požadavek pochopitelný.

Oproti tomu státy pod záštitou Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (*Organisation for Economic Cooperation and Development*, dále také jen OECD)

¹⁷ BIRNIE, P.; BOYLE, A. *International Law and the Environment*. New York: Oxford University Press, 2002.

¹⁸ Rámcová úmluva OSN o změně klimatu. 1992. Čl. 1, odst. 7 a 8.

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 projevíly neochotu přijmout jakákoli specifická omezení, která přetrvává dodnes.

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

2.3.3 Okolnosti přijetí Úmluvy

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. 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.

2.3.4 Význam Úmluvy pro další vývoj

Rámcová úmluva, jak bude rozebráno dále v kapitole 3, 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*, dále také jako COP), která slouží

jako fórum pro vznik dalších mezinárodněprávních dokumentů rozvíjejících právní úpravu v oblasti.

2.3.5 Ratifikace Úmluvy

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 členů¹⁹. 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 1994²⁰. Vývoj počtu ratifikací Úmluvy smluvními stranami je zachycen v grafech v přílohách č. 1 a 2. Od 2. března 2011 má Úmluva 195 smluvních stran (193 států a Evropská unie), posledním přistoupivším státem se stala Andorra. Vatikán i nadále zůstává nyní již posledním státem, který má pouze status pozorovatele²¹.

2.4 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

¹⁹ SANDS, P. *Principles of International Environmental Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

²⁰ Ministerstvo životního prostředí ČR. *Rámcová úmluva OSN o změně klimatu*. Dostupné na <http://www.mzp.cz>.

²¹ United Nations Framework Convention on Climate Change. *Parties and Observer States*. Available from <http://unfccc.int>.

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 opatření, stejně jako ke kvantifikaci cílů omezování a snižování zdrojů a podpory propadů antropogenních emisí skleníkových plynů, na něž se nevztahuje Montrealský protokol, vztaženým k určitým časovým horizontům jako 2005, 2010 a 2020“²².

Právě tento Berlínský mandát leží na začátku cesty k dalšímu mezinárodněprávnímu dokumentu mimořádného významu, ke Kjótskému protokolu²³ (dále také jen Protokol).

2.5 Kjótský protokol

2.5.1 Vznik Kjótského protokolu

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

²² Decision 1/CP.1. Conference of Parties of United Nations Framework Convention on Climate Change. Dostupné na <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“

²³ 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>.

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 hmotněprávní 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, které 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.

2.5.2 Ratifikace Kjótského protokolu

Již v prosinci 1997 se rozeběhly ratifikační procedury u jednotlivých smluvních stran. V platnost však vstoupil až 16. února 2005²⁴. 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. Vývoj počtu ratifikací Kjótského protokolu je uveden v grafech v přílohách č. 3 a 4, graf v příloze č. 5 pak ilustruje postup ratifikací v okruhu smluvních stran uvedených v příloze I Úmluvy. 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

²⁴ United Nations Framework Convention on Climate Change. *Kyoto Protocol*. Available from <http://unfccc.int>.

být Protokolem vázány. Smluvní strany zde projevily 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 6. 11. 2009 měl Kjótský protokol 190 smluvních stran. Celkový podíl emisí skleníkových plynů smluvních stran přílohy I, které Protokol ratifikovaly, pak činil 63,7 %²⁵. Na těchto číslech je zcela zřetelně vidět nechuť velkých producentů Protokolu ratifikovat. Ke dni 15. 3. 2011 pak zůstávají Spojené státy americké jedinou smluvní stranou Úmluvy, která protokol neratifikovala²⁶.

2.6 Marakéšské dohody

K největšímu rozvoji po přijetí Kjótského protokolu došlo na 7. schůzi konference smluvních stran v roce 2001 v Marakéši²⁷. Výsledkem této schůze je soubor dokumentů nazývaných Marakéšské dohody²⁸ (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 pro obecnost byla nepoužitelná. Mezi otázky řešené v rámci těchto dohod patří implementace flexibilních mechanismů, směrnice a metodiky pro

²⁵ Ministerstvo životního prostředí ČR. *Kjótský protokol k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu*. Dostupné na <http://www.mzp.cz>.

²⁶ United Nations Framework Convention on Climate Change. *Kyoto Protocol*. Available from <http://unfccc.int>.

²⁷ United Nations Framework Convention on Climate Change. *Meetings Archive. COP 7*. Available from <http://unfccc.int>.

²⁸ 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>.

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 vztažené 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.

2.7 Akční plán z Bali

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 Bali²⁹, který poskytuje nástin budoucího směřování vývoje v odvětví pro roky následující po roce 2012. Přesto se však o nástupce Kjótského protokolu nejedná.

2.8 Poslední vývoj, Kodaň a Cancún

Velké naděje byly v poslední době vkládány do 15. schůze konference smluvních stran v roce 2009 v dánské Kodani³⁰, ta však skončila pouze přijetím

²⁹ Ministerstvo životního prostředí ČR. *Aktuální stav vyjednávání*. Dostupné na <http://www.mzp.cz>.

³⁰ United Nations Framework Convention on Climate Change. *Meetings Archive. COP 15*. Available from <http://unfccc.int>.

politických deklarácí a velkým zklamáním pro všechny, kdo doufali, že by mohla přinést plán pro roky po prvním kontrolním období podle Kjótského protokolu³¹.

Zatím poslední, 16. schůze konference smluvních stran pořádaná na přelomu listopadu a prosince roku 2010 v mexickém Cancúnu³², 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 dohoda³³ 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 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 dohody³⁴ 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.

³¹ Decision 1/CP.15. Conference of Parties of United Nations Framework Convention on Climate Change. Available from <http://unfccc.int>.

³² United Nations Framework Convention on Climate Change. *Meetings Archive. COP 16*. Available from <http://unfccc.int>.

³³ Decision 1/CP.16. Conference of Parties of United Nations Framework Convention on Climate Change. Available from <http://unfccc.int>.

³⁴ Ministerstvo životního prostředí ČR. *Aktuální stav vyjednávání*. Dostupné na <http://www.mzp.cz>.

V dohodě rovněž chybí stanovení cílů pro střednědobý a dlouhodobý časový horizont, vztažených 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 je budoucnost mezinárodněprávní ochrany klimatu značně nejistá. V současnosti probíhají přípravy na 17. schůzi konference smluvních stran, která se bude konat v roce 2011 v jihoafrickém Durbanu.

3 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 zcela jistě 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.

3.1 Struktura Úmluvy

Struktura Rámcové úmluvy je více méně totožná s většinou významných mezinárodních smluv. Sestává se z 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. 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 deponitáře, 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 hospodářství³⁵ – 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 třech 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 Cíle úmluvy

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 úrovně by mělo být dosaženo v takovém časovém období,

³⁵ United Nations Framework Convention on Climate Change. 1992. Art. 4, par. 6. „Countries that are undergoing the process of transition to a market economy“

kteří umožní ekosystémům, aby se přirozenou cestou přizpůsobily změně klimatu, přičemž by nebyla ohrožena produkce potravin, a hospodářskému rozvoji, aby mohl pokračovat udržitelným způsobem“³⁶. Společně s článkem 3 vytváří hodnotový základ celého systému mezinárodněprávní ochrany klimatu.

3.3 Základní zásady

3.3.1 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 ukládá státům „chránit klimatický systém ve prospěch současných i budoucích generací lidstva“³⁷. 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.

3.3.2 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

³⁶ Rámcová úmluva OSN o změně klimatu. 1992. Čl. 2.

³⁷ Ibid. Čl. 3 odst. 1.

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 důsledků“³⁸. 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“³⁹. V tomto případě se ale jedná spíše o proklamaci států, pro které mohou klimatické změny vést k zvlášť 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.

3.3.3 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 nápravy⁴⁰. 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 pomíneme 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 výbuch

³⁸ Rámcová úmluva OSN o změně klimatu. 1992. Čl. 3 odst. 1.

³⁹ Ibid. Čl. 3 odst. 2.

⁴⁰ ŠTURMA, P., DAMOHORSKÝ, M., ONDŘEJ, J., a kol. *Mezinárodní právo životního prostředí. I. část (obecná)*. Beroun: Eva Rozkotová – IFEC, 2004.

islandské sopky Eyjafjallajökull v dubnu roku 2010, který ochromil leteckou dopravu v celé Evropě, uvolnil 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.

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“⁴¹. 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.

3.3.4 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“⁴². Sama Úmluva hovoří o hospodářském rozvoji jako nutné podmínce přijetí účinných opatření

⁴¹ Rámcová úmluva OSN o změně klimatu. 1992. Čl. 3 odst. 3.

⁴² ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: Eurolex Bohemia. 2003. s. 311.

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 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 nezbytné⁴³.

3.3.5 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“⁴⁴. 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.

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

⁴³ BOYLE, Alan; FREESTONE, David. *International Law and Sustainable Development*. New York: Oxford University Press, 1999.

⁴⁴ Rámcová úmluva OSN o změně klimatu. 1992. Čl. 3 odst. 5.

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.

3.4 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)“⁴⁵. 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.

3.4.1 Závazky všech smluvních stran

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 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 vůči dopadům změny klimatu, zvláště na územích bezprostředně

⁴⁵ Rámcová úmluva OSN o změně klimatu. 1992. Čl. 4 odst. 2.

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.

3.4.2 Závazky smluvních stran přílohy I

Pro smluvní strany uvedené v příloze I Úmluvy kromě povinností uvedených výše, jsou 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 právě 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 tohoto 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.

3.4.3 Závazky smluvních stran přílohy II

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 dle čl. 12 odst. 1 Úmluvy rozvojových států. 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.

3.4.4 Specifický režim některých smluvních stran

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 jim v předchozích odstavcích 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.

3.4.5 Závazky v oblasti výzkumu a vzdělávání

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.

3.5 Institucionalizace

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.

3.5.1 Konference smluvních stran

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.

3.5.2 Sekretariát

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

jmenování konferencí smluvních stran, do první schůze konference vykonával funkce sekretariátu tzv. prozatímní sekretariát, který byl ustanoven rezolucí 45/212 Valného shromáždění OSN z prosince 1990⁴⁶.

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.

3.5.3 Pomocné orgány

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 stranám⁴⁷. 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 doporučení 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.

⁴⁶ Rámcová úmluva OSN o změně klimatu. 1992. Čl. 21 odst. 1.

⁴⁷ Rámcová úmluva OSN o změně klimatu. 1992. Čl. 9.

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.

3.6 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 úpravu ponechává v kompetenci konference smluvních stran. V rámci prozatímních opatření Úmluva pověřila provozem finančního mechanismu Globální fond pro životní prostředí v rámci Rozvojového programu OSN (*United Nations Development Programme*, UNDP), Programu OSN pro životní prostředí (*United Nations Environmental Programme*, UNEP) a Mezinárodní banky 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. Zajištění faktického fungování tohoto fondu ovšem stále zůstává úkolem do budoucna.

3.7 Mechanismy řešení otázek a sporů

V Úmluvě existuje i úprava pro 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 vyplývající z Úmluvy. 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“⁴⁸. 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 nepřímou úměrnou této právní závaznosti. Obecně - po téměř dvaceti letech od přijetí této Úmluvy - zůstává řešení sporných otázek, nebo spíše neexistence efektivního způsobu jejich řešení, jedním z největších problémů.

⁴⁸ Rámcová úmluva OSN o změně klimatu. 1992. Čl. 14 odst. 1.

4 Rozbor Kjótského protokolu

4.1 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.

4.1.1 Příloha A

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 (CO_2), metan (CH_4), oxid dusný (N_2O), částečně fluorované uhlovodíky (hydrofluorocarbons - HFC), zcela fluorované uhlovodíky (perfluorocarbons – PFC) a fluorid sírový (SF_6). 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 individuálně⁴⁹.

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 chlor-fluorované uhlovodíky, známější pod svým triviálním názvem freony. Jedná se o 96 různých sloučenin, jejichž užití je upraveno (a

⁴⁹Ministerstvo životního prostředí ČR. *Kjótský protokol k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu*. Dostupné na <http://www.mzp.cz>.

ve své podstatě zakázáno) Montrealským protokolem k Vídeňské úmluvě na ochranu ozonové vrstvy z roku 1985. Kjótský protokol se proto vyhýbá zdvojení právní úpravy a 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“⁵⁰.

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 (O₃) 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 regulace jejich vzniku. Zcela jistě zde však existuje prostor pro budoucí rozšiřování předmětu protokolu.

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.

⁵⁰Rámcová úmluva OSN o změně klimatu. 1992. Čl. 4 odst. 1 písm. a).

4.1.2 Příloha B

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“⁵¹. 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.

4.2 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 politiky a opatření na vnitrostátní úrovni, především v oblastech zvyšování energetické účinnosti, ochrany a zvyšování rezervoárů 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

⁵¹ Kjótský protokol k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu. 1997. Čl. 10.

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 k uplatnění obecného právního principu proporcionality, porovnávají se na jedné straně účinky těchto opatření na mezinárodní obchod, jejich společenské, environmentální a hospodářské dopady na smluvní strany, na straně druhé pak negativní dopady způsobené změnou klimatu. 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 politiky jednotlivých smluvních stran Protokolu, samozřejmě s ohledem na rozdílné vnitrostátní situace a možnosti, pro lepší naplnění cílů Protokolu i Úmluvy.

4.2.1 Rozšíření závazků z 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, specifické priority, cíle a okolnosti 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 nevedených 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 hmotněprávní 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 zlepšování územního plánování jako důležité prostředky 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 atd. 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.

4.2.2 Finanční mechanismus

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.

4.2.3 Nové závazky smluvních stran

Vlastní hmotněprávní 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 vztažení 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.

4.3 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.

4.4 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.

4.4.1 Společné plnění závazků

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 kterýmkoli smluvním stranám uzavřít podobnou dohodu. Takové opatření by samozřejmě bylo v rozporu s obecnou zásadou rovnosti smluvních stran.

4.4.2 Společně zaváděná opatření

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“⁵². 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

⁵² Kjótský protokol k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu. 1997. Čl. 6 odst. 1.

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.

4.4.3 Mechanismus čistého rozvoje

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.

4.4.4 Obchodování s emisemi

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 k vlastním vnitrostátním opatřením fakticky snižujícím emise skleníkových plynů.

4.5 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.

4.6 Orgány 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.

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.

5 Aktuální problémy právní úpravy

Mezinárodněprávní úprava ochrany klimatu v podobě, ve které v současnosti existuje, se potýká s celou řadou problémů. Jejich příčiny leží v nejrůznějších oblastech, ať už se jedná o samotnou koncepci právní úpravy v odvětví, ve způsobech, kterými tato právní úprava řeší samotný předmět, ve vědecko-technických pramenech úpravy nebo v přístupu států k této již existující právní úpravě.

5.1 Neexistence právní úpravy pro blízkou budoucnost

Jedním z největších aktuálních problémů systému mezinárodněprávní ochrany klimatu je bezesporu fakt, že vzhledem k definici prvního kontrolního období dle Kjótského protokolu a ke skutečnosti, že Protokol nestanoví žádná následující kontrolní období, jsou všechny závazky Protokolem uložené fakticky časově limitovány koncem roku 2012. Po tomto datu kvantifikované závazky pozbývají platnosti a celý systém učiní krok zpět pouze k obecným závazkům z Úmluvy a Protokolu. Bohužel, od roku 1997, kdy byl Protokol přijat, se nenašla na mezinárodním fóru dostatečná vůle vytvořit nové závazky pro období následující.

Jak již bylo nastíněno v části týkající se historického vývoje smluvní úpravy ochrany klimatu, snahy o vznik nového mezinárodněprávního dokumentu, který by především v oblasti kvantifikovaných závazků pro smluvní strany uvedené v příloze I Úmluvy nahradil Kjótský protokol, se v rámci konference smluvních stran objevují již několik let. Problematičnost nalézání konsensu na podobě budoucí úpravy dosahuje takové míry, že do dnešní doby nebyla přijata ani rámcová podoba této budoucí úpravy.

Na této problematičnosti nese svůj díl i vývoj ve vědecké oblasti a ve výzkumu klimatických změn. V nedávné době bylo zpochybněno několik vlivných vědeckých studií týkajících se vlivu antropogenních emisí skleníkových plynů na klimatický systém, které stály v základu úpravy dosavadní. To mělo také vliv na ochotu smluvních stran přijmout novou závaznou úpravu, vzhledem ke zvýšeným pochybnostem o nutnosti jejího přijetí. Bez ohledu na tyto pochybnosti by však zásada prevence, na které celé odvětví stojí, měla obhájit potřebu přijetí nové úpravy.

5.2 Kvantifikace závazků v Kjótském protokolu

Ze systému ukládání závazků smluvním stranám v Kjótském protokolu, který je popsán podrobně výše, vyplývá hned několik problémů, se kterými se Protokol musí potýkat. Problémem je především procentuální stanovení omezení emisí v kombinaci s výchozím rokem, který leží poměrně hluboko v minulosti. Tato skutečnost má za následek, že několik států, které patří k největším producentům skleníkových plynů, s ratifikací Protokolu dlouho otálelo, popřípadě ji přímo odmítlo.

Jako jeden příklad za všechny je třeba uvést Spojené státy americké. Jedná se o celosvětově největšího producenta oxidu uhličitého i ostatních skleníkových plynů (v roce 2001 dosahovaly emise skleníkových plynů USA téměř 25 % celosvětových emisí). Příloha A Kjótského protokolu stanovila objem snížení emisí pro USA na 7 % oproti stavu v roce 1990. Problémem ovšem zůstává, že vzhledem k růstu ekonomiky, produkce, a tedy i emisí v období 1990 – 2000, by v roce 2000 USA musely snížit své emise o více než 36 %, aby dosáhly úrovně emisí roku 1990, nepočítaje v to další snižování v souladu s požadavkem Protokolu. Omezení takového rozsahu by pro ekonomiku země bylo likvidační, a proto USA ratifikaci Protokolu odkládaly až do roku 2001, kdy ji tehdejší americký prezident G. W. Bush ve svém prohlášení jednoznačně odmítl.

5.3 Faktická účinnost Protokolu

Dalším problémem Protokolu, který úzce souvisí s problémem předchozím, je absence ratifikací států, které patří mezi celosvětově největší producenty emisí skleníkových plynů. V rámci kvantifikovaných omezení uložených Protokolem jsou postiženy pouze emise smluvních stran uvedených v příloze I Úmluvy, jejichž emise se na emisích celosvětových podílejí zhruba ze dvou třetin. Absence ratifikace Protokolu Spojenými státy americkými snižuje objem emisí, kterých se Protokol týká, o více než 36 %. Protokol v důsledku kombinace těchto čísel tedy dopadá na necelou polovinu celosvětových emisí skleníkových plynů, což se nutně musí podepsat na jeho účinnosti.

Efektivita Protokolu je navíc dále snížena tím, že podle národních sdělení celé řady států se jejich závazky uložené Protokolem nepodaří splnit. Již v dnešní době, tedy

dva roky před koncem kontrolního období podle Protokolu, je zřejmé, že cíl snížit antropogenní emise skleníkových plynů o 5 % se nepodaří dodržet.

5.4 Způsoby řešení nedodržení závazků

Vzhledem ke konkretizaci a kvantifikaci závazků jednotlivých smluvních stran by existence procedury řešící nedodržení závazku smluvní stranou (non-compliance process) byla zcela jistě žádoucí. Protokol pro takovou 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*)⁵³. 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 v případě, že vznikne oprávněná obava z nedodržení konkrétního závazku smluvní stranou. V případě, že

⁵³ United Nations Framework Convention on Climate Change. *Kyoto Protocol. Compliance*. Available from <http://unfccc.int>.

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 vynuocovací. 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 vynuocování.

Vlastní Výbor 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.

5.5 Problematika přijetí závazků dalšími smluvními stranami

Již krátce po přijetí Kjótského protokolu, v roce 1998, využila Argentina možnosti přiznané v Úmluvě čl. 4 odst. 2 písm. g), čímž přistoupila k závazkům v rozsahu, v jakém byly uloženy smluvním stranám přílohy I. Tím se ovšem otevřela rovněž možnost plnit závazky formami mezinárodní spolupráce v souladu s Protokolem. Extenzivní výklad ustanovení Protokolu by umožňoval zemím přílohy I prostřednictvím metod mezinárodní spolupráce snadno splnit závazky z Protokolu, a tím fakticky obejít jeho účel a cíl. Tato otázka byla řešena konferencí smluvních stran na 6. schůzi v roce 2000 v Haagu, avšak nebyla uspokojivě vyřešena.

Závěr

Mezinárodněprávní ochrana klimatu prošla za téměř dvacet let od přijetí prvního mezinárodněprávně závazného dokumentu bouřlivým vývojem. I přes celou řadu obtíží způsobených často komplikovaným až nemožným hledáním konsensu mezi jednotlivými smluvními stranami je dnešní podoba právní úpravy velice propracovaná a kvalitní. I nadále však zůstává celá řada cílů, dílčích i těch největších, které před mezinárodním společenstvím leží a bez jejichž dosažení je účinná realizace opatření proti klimatickým změnám nemožná. Právě v této době, kdy je třeba velice rychle přijmout novou úpravu zásadní povahy, ve spojení s novými pochybnostmi o vlivu antropogenních emisí skleníkových plynů na průběh klimatických změn, se rozhodne, zda se celá oblast mezinárodněprávní ochrany klimatu změní v plnohodnotný právní režim, nebo naopak v relikv minulosti. Vývoj v nejbližších letech nelze předjímat, každopádně však bude hoden pozornosti každého, kdo má zájem o oblast klimatických změn, stejně jako pro ty, jejichž zájem směřuje do oblasti mezinárodního práva veřejného.

Práce si klade za neskromný cíl poskytnout v oblasti právně historické čtenáři ucelený přehled vývoje právní úpravy od jeho vědecko-politických počátků až po nejnovější vývoj v jednání smluvních stran v rámci Konferencí smluvních stran. Podoba této části práce je kompromisem mezi přístupem celé řady existujících sekundárních pramenů, které vývoj redukuje na pouhých několik milníků, a snahou o co nejkompresnější přístup, kde by se ovšem tyto milníky mohly v záplavě politických i vědeckých konferencí, rozhodnutí, deklarací a prohlášení ztratit.

V oblasti právní, konkrétně v rozboru významných dokumentů, pak přínos právě spočívá především v propojení souvislostí mezi oběma rozebíranými dokumenty. Kjótský protokol, aniž by kdokoli snižoval jeho nezpochybnitelný význam, je pouhým dodatkovým protokolem k vlastní Rámcové úmluvě, a bez ohledu na jeho povahu, která se téměř blíží povaze samostatné mezinárodní smlouvy, je třeba k němu podle toho přistupovat. Vyznění celé řady sekundárních pramenů je však opačné. Jejich popisy vývoje právní úpravy v období po přijetí Protokolu působí, jako by pro ně přestala Úmluva existovat. Byť skutečně valná většina vývoje po přijetí Protokolu se vztahuje

přímo k němu, je třeba i nadále vnímat celý vývoj v kontextu Úmluvy a zásad v ní uvedených.

V kapitole páté se pak práce snaží poukázat na několik problémů právní úpravy. Jejich povaha je nejrůznější, ať již leží ve vlastní podobě právních norem, nebo v ekonomických, sociálních, vědeckých, technických, technologických nebo jiných vlivech, které na právní úpravu působí. Jedná se o problémy, na které upozorňuje spíše denní tisk než odborná literatura. Cílem této části je tedy demonstrovat vlivy působící na právní úpravu a důsledky, které s sebou tyto vlivy přináší. Ambice práce ani autora nesahají k možnostem řešení těchto problémů, už jen z důvodu prostých pochybností o existenci takových možností.

Konečně, v obecném kontextu, práce demonstruje moderní postupy vzniku a vývoje právní úpravy v oblasti mezinárodního práva veřejného. Bez ohledu na segmentární povahu mezinárodního práva jsou postupy používané v jednom odvětví použitelné v zásadě obecně. Především prostřednictvím analýzy problémů, které se v rámci vývoje právní úpravy mezinárodní ochrany klimatu objevily a objevují, je možno prostředky použité pro tvorbu této právní úpravy využít i v jiných odvětvích mezinárodního práva s možností předjímat jejich dopady.

K tomuto zobecnění přispívá také demonstrovaná závislost mezi mírou závaznosti mezinárodní smlouvy a ochotou subjektů mezinárodního práva stát se její stranou. Rámcová úmluva dosáhla potřebného počtu ratifikací pro vstup v platnost po dvou letech od přijetí, Kjótský protokol vstoupil v platnost až po osmi letech. Rovněž je patrné, že období, kdy se smluvní stranou stalo alespoň deset států za rok, trvalo v případě Rámcové úmluvy čtyři roky, v případě Kjótského protokolu let osm. Z toho jednoznačně vyplývá, že uložení konkretizovaných závazků budoucím smluvním stranám oslabuje jejich ochotu smlouvu ratifikovat. Tato tendence se objevuje v mezinárodním právu obecně, ale málokdy je tak silná jako právě v oblasti mezinárodního práva životního prostředí.

Rozbory v práci obsažené, ať už právně-historický rozbor v kapitole druhé nebo právní rozbor v kapitole třetí až páté, nejsou v žádném případě vyčerpávající. Nabízí se zde poměrně široká škála oblastí pro další výzkum, i když pomineme vývoj v příštích několika letech, na jehož význam tato práce poukazuje hned několikrát. Namátkou lze uvést v části historické vývoj po přijetí Kjótského protokolu, popřípadě Marakéšských

dohod. Vzhledem k neexistenci sekundárních pramenů pojednávajících o období po Marakéši, respektive po vstupu Kjótského protokolu v platnost na počátku roku 2005, a tedy k omezení pramenů pouze na ty primární, se v práci tomuto období možná nedostalo dostatečné pozornosti.

V oblasti čistě právní by pak další výzkum mohl směřovat právě směrem k Marakéšským dohodám. Vzhledem k jejich významu pro aplikaci Kjótského protokolu, jakož i k jejich rozsahu (soubor dohod je rozsahově oproti Kjótskému protokolu téměř čtyřnásobný) by si tyto dohody zcela jistě zasloužily vlastní kapitolu. Tato práce je pominula především kvůli jejich technicistní podstatě, jejíž rozbor by příliš neodpovídal celkové koncepci práce.

Seznam zkratek

- AOSIS – Asociace malých ostrovních států
- CBD – Úmluva o biologické rozmanitosti
- 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
- 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
- SSSR – Svaz sovětských socialistických republik
- 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
- WMO – Světová meteorologická organizace

Použitá literatura

Primární prameny

Decision 1/CP.1. Conference of Parties of United Nations Framework Convention on Climate Change. [on line][cit. 2011-02-16] 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. [on line][cit. 2011-02-22] 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. [on line][cit. 2011-02-22] 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. [on line][cit. 2011-02-11] 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. [on line][cit. 2011-02-11] Available from WWW: <<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>>

Montrealský protokol k Vídeňské úmluvě na ochranu ozonové vrstvy. *The Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer*. 1987. [on line][cit. 2011-02-08] Available from WWW: <<http://www.unep.org/ozone/pdfs/montreal-protocol2000.pdf>>

Rámcová úmluva OSN o změně klimatu. 1992. [on line][cit. 2011-02-09] 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. [on line][cit. 2011-02-22] Available from WWW: <<http://unfccc.int/resource/docs/cop7/13.pdf>>

United Nations Framework Convention on Climate Change. 1992. [on line][cit. 2011-02-09] Available from WWW: <<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>>

Vídeňská úmluva na ochranu ozonové vrstvy. *The Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer*. 1985. [on line][cit. 2011-02-08] Available from WWW: <<http://www.unep.org/ozone/pdfs/viennaconvention2002.pdf>>

Sekundární prameny

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

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

ČEPELKA, Č.; ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003. 761 s.

DAMOHORSKÝ, M.; ŠTURMA, P.; ONDŘEJ, J. a kol. *Mezinárodní právo životního prostředí. II. část (zvláštní)*. Beroun: Eva Rozkotová – IFEC, 2008. 318 s.

JEHLIČKA, P. *Mezinárodní politika životního prostředí: konflikt mezi integrálním ekosystémem a fragmentárním systémem států?* [on line] [cit. 2011-03-04] 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.

SANDS, P. *Principles of International Environmental Law*. Second Edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. 1116 s.

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

Internetové zdroje

Intergovernmental Panel on Climate Change. [on line] *Activities*. [cit. 2011-02-22] Available from WWW: <<http://www.ipcc.ch/activities/activities.shtml>>

Intergovernmental Panel on Climate Change. [on line] *Organization*. [cit. 2011-02-22] Available from WWW: <<http://www.ipcc.ch/organization/organization.shtml>>

Intergovernmental Panel on Climate Change. [on line] *Secretariat*. [cit. 2011-02-22] Available from WWW: <http://www.ipcc.ch/organization/organization_secretariat.shtml>

Intergovernmental Panel on Climate Change. [on line] *Working Groups*. [cit. 2011-02-22] Available from WWW: <http://www.ipcc.ch/working_groups/working_groups.shtml>

Ministerstvo životního prostředí ČR. [on line] *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. [on line] *Kjótský protokol k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu*. [cit. 2011-02-11] Dostupné na WWW:
<http://www.mzp.cz/cz/kjotsky_protokol>

Ministerstvo životního prostředí ČR. [on line] *Rámcová úmluva OSN o změně klimatu*. [cit. 2011-02-09] Dostupné na WWW:
<http://www.mzp.cz/cz/ramcova_umluva_osn_zmena_klimatu>

United Nations Framework Convention on Climate Change. [on line] *Convention*. [cit. 2011-02-09] Available from WWW:
<http://unfccc.int/essential_background/convention/items/2627.php>

United Nations Framework Convention on Climate Change. [on line] *Convention Bodies*. [cit. 2011-02-09] Available from WWW:
<http://unfccc.int/essential_background/convention/convention_bodies/items/2629.php>

United Nations Framework Convention on Climate Change. [on line] *Kyoto Protocol*. [cit. 2011-02-11] Available from WWW:
<http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php>

United Nations Framework Convention on Climate Change. [on line] *Kyoto Protocol. Compliance*. [cit. 2011-04-06] Available from WWW:
<http://unfccc.int/kyoto_protocol/compliance/items/2875.php>

United Nations Framework Convention on Climate Change. [on line] *Meetings Archive. COP 7*. [cit. 2011-02-17] Available from WWW: <<http://unfccc.int/cop7/>>

United Nations Framework Convention on Climate Change. [on line] *Meetings Archive. COP 15*. [cit. 2011-02-20] Available from WWW:
<http://unfccc.int/meetings/cop_15/items/5257.php>

United Nations Framework Convention on Climate Change. [on line] *Meetings Archive. COP 16*. [cit. 2011-02-21] Available from WWW:
<http://unfccc.int/meetings/cop_16/items/5571.php>

United Nations Framework Convention on Climate Change. [on line] *Parties and Observer States*. [cit. 2011-02-19] Available from WWW:
<http://unfccc.int/parties_and_observers/items/2704.php>

United Nations Framework Convention on Climate Change. [on line] *Status of Ratification of the Convention*. [cit. 2011-02-09] Available from WWW:
<http://unfccc.int/essential_background/convention/status_of_ratification/items/2631.php>

United Nations Framework Convention on Climate Change. [on line] *Status of Ratification of the Kyoto Protocol*. [cit. 2011-02-11] Available from WWW: <http://unfccc.int/kyoto_protocol/status_of_ratification/items/2613.php>

Seznam příloh

Příloha č. 1 – Graf počtu ratifikací Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu

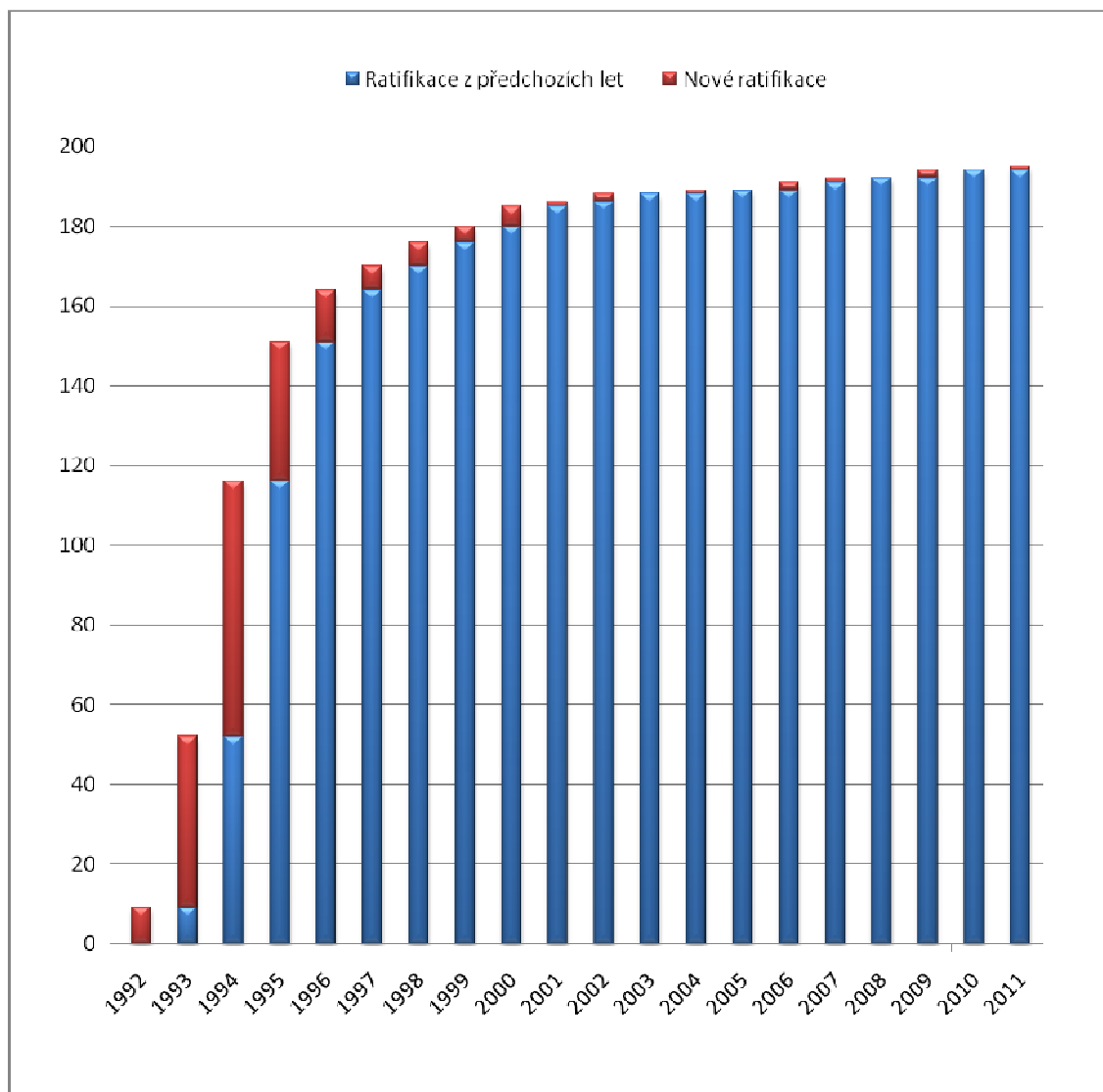
Příloha č. 2 – Graf počtu nových ratifikací Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu

Příloha č. 3 – Graf počtu ratifikací Kjótského protokolu k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu

Příloha č. 4 – Graf počtu nových ratifikací Kjótského protokolu k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu

Příloha č. 5 – Graf počtu ratifikací Kjótského protokolu k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu smluvními stranami přílohy I Úmluvy

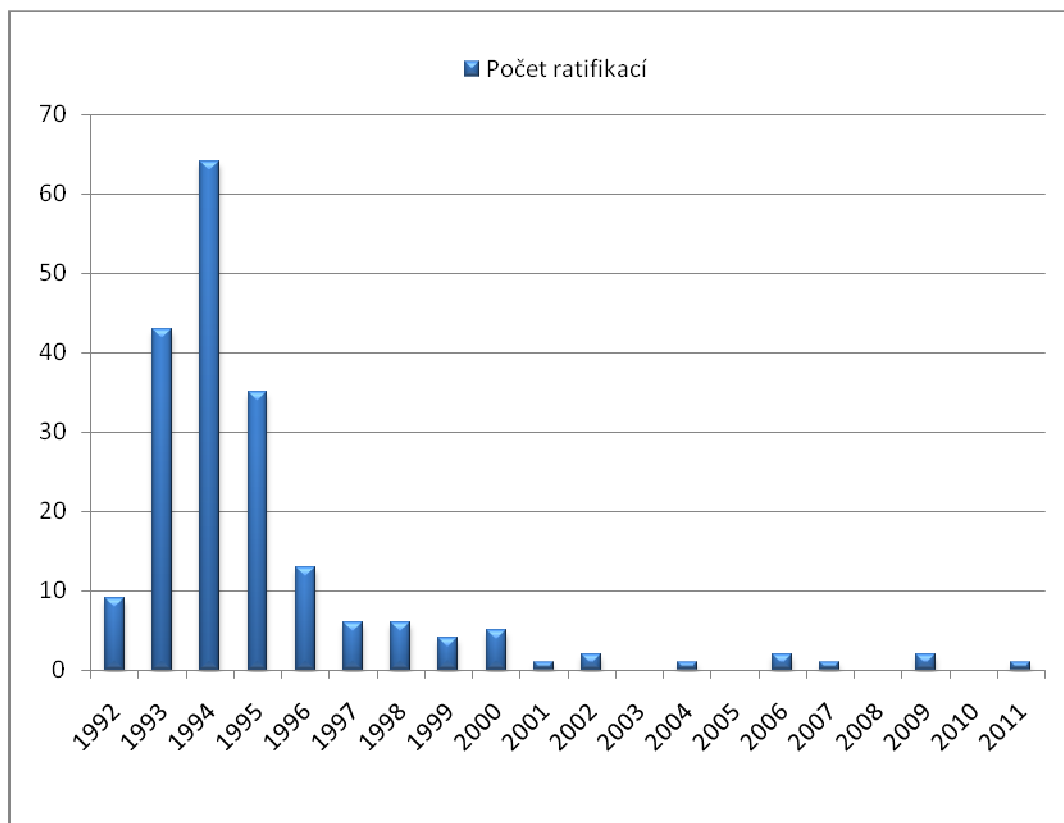
Příloha č. 1



Graf počtu ratifikací Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu⁵⁴

⁵⁴ United Nations Framework Convention on Climate Change. *Status of Ratification of the Convention*. Available from <http://unfccc.int>.

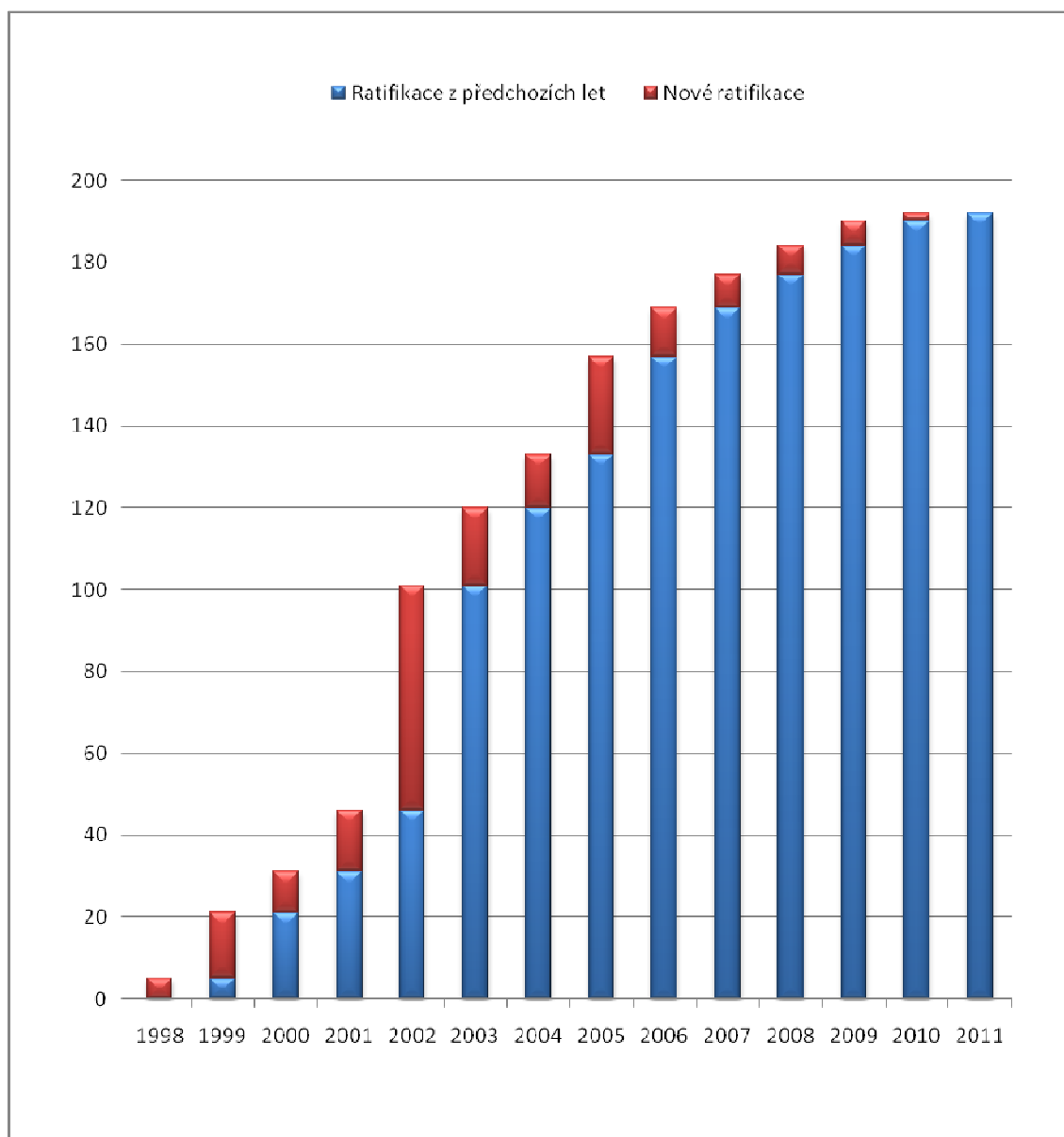
Příloha č. 2



Graf počtu nových ratifikací Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu⁵⁵

⁵⁵ United Nations Framework Convention on Climate Change. *Status of Ratification of the Convention*. Available from <http://unfccc.int>.

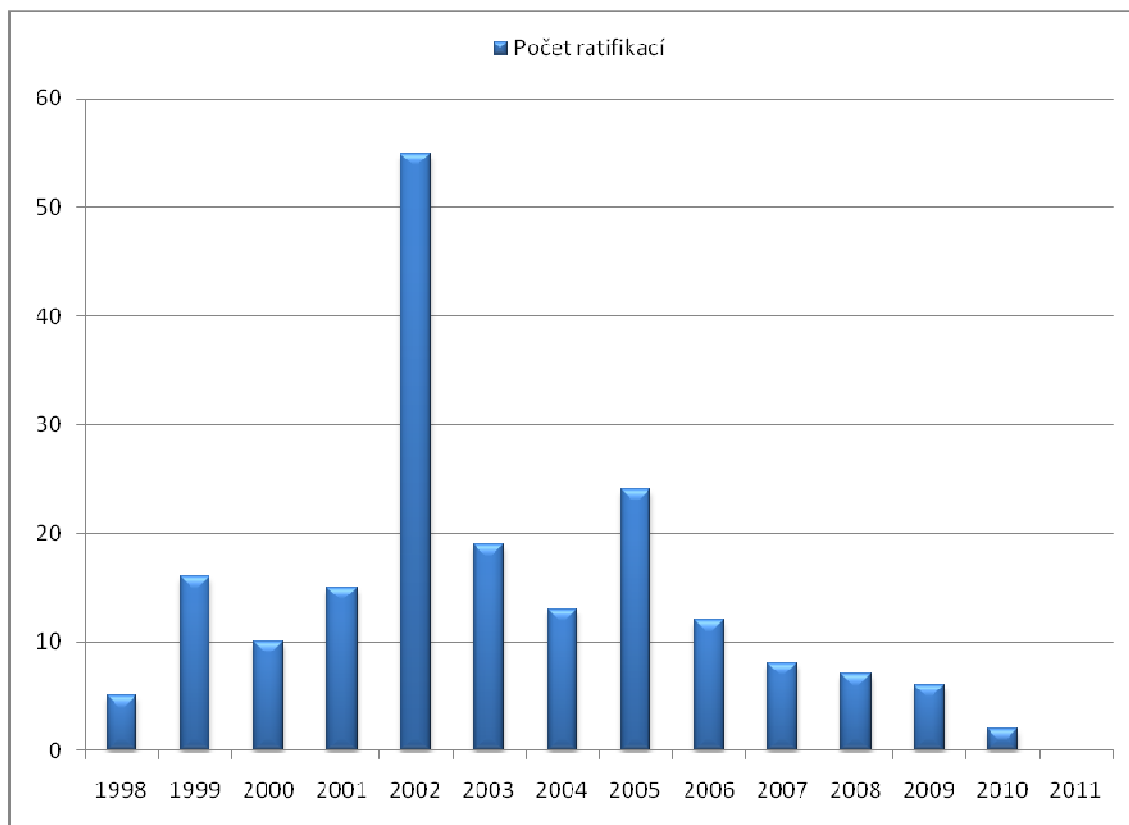
Příloha č. 3



Graf počtu ratifikací Kjótského protokolu k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu⁵⁶

⁵⁶ United Nations Framework Convention on Climate Change. *Status of Ratification of the Kyoto Protocol*. Available from <http://unfccc.int>.

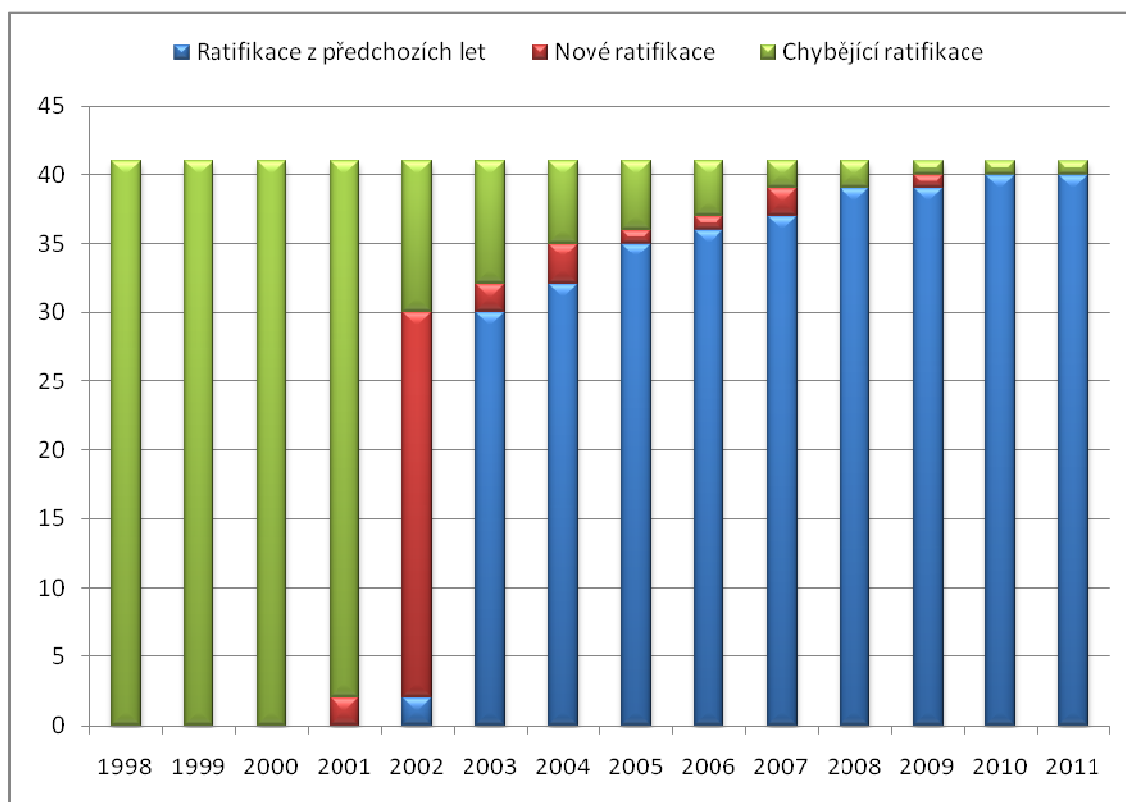
Příloha č. 4



Graf počtu nových ratifikací Kjótského protokolu k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu⁵⁷

⁵⁷ United Nations Framework Convention on Climate Change. *Status of Ratification of the Kyoto Protocol*. Available from <http://unfccc.int>.

Příloha č. 5



Graf počtu ratifikací Kjótského protokolu k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu smluvními stranami přílohy I Úmluvy⁵⁸

⁵⁸ United Nations Framework Convention on Climate Change. *Status of Ratification of the Kyoto Protocol*. Available from <http://unfccc.int>.

Mezinárodněprávní ochrana klimatu

Klíčová slova: mezinárodněprávní ochrana klimatu, Rámcová úmluva OSN o změně klimatu, Kjótský protokol

Abstrakt

Cílem práce je rozbor mezinárodněprávní úpravy v oblasti ochrany klimatu. Je zde popsán historický vývoj právní úpravy týkající se klimatických změn, soudobý stav právní úpravy a některé z nejzávažnějších problémů, ke kterým při jejím vzniku i aplikaci dochází. Hlavní záměr výzkumu je představit v ucelené podobě základní systém mezinárodněprávní ochrany klimatu a demonstrovat na něm, jak vzniká moderní mezinárodněprávní úprava.

Práce je rozdělená do pěti kapitol. První kapitola popisuje mezinárodní právo ochrany klimatu jako součást mezinárodního práva životního prostředí, základní typy právní úpravy v něm používané a předkládá důvody, proč byla pro oblast mezinárodněprávní ochrany klimatu zvolena koncepce rámcové úmluvy.

Druhá kapitola analyzuje historii a vývoj mezinárodněprávní úpravy ochrany klimatu. Popisuje nejvýznamnější milníky právní úpravy od prvních politických prohlášení až po poslední mezinárodní konference.

Třetí kapitola představuje Rámcovou úmluvu OSN o změně klimatu jako nejdůležitější mezinárodní smlouvu v této oblasti. Obsahuje rozbor textu Úmluvy se zaměřením na hlavní zásady, které se v ní uplatňují, závazky smluvních stran, orgány Úmluvou založené a způsoby řešení sporů a otázek týkajících se implementace Úmluvy.

Čtvrtá kapitola podobným způsobem rozebírá Kjótský protokol, nejdůležitější mezinárodněprávní dokument přijatý k Rámcové úmluvě. Je zaměřena na závazky smluvních stran ve srovnání se závazky z Úmluvy a na způsoby jejich plnění, především pak na způsoby zahrnující mezinárodní spolupráci.

Poslední kapitola předkládá několik z problémů mezinárodního práva ochrany klimatu, vztahujících se jak k vývoji právní úpravy, tak k jejímu současnému stavu. Některé z nich jsou problémy právními, jiné jsou na základě ekonomickém, vědeckém

nebo politickém. Bez ohledu na jejich původ však musí být vyřešeny pro další rozvoj v oblasti mezinárodněprávní ochrany klimatu.

The climate protection under international law

Key words: international climatic law, United Nations Framework Convention on Climate Change, Kyoto Protocol

Abstract

The purpose of the thesis is to analyze the system of climate protection in international law. In the thesis, there is described the history of the part of international law concerning climate changes, the contemporary international climatic law itself, and some of the most serious problems concerning the topic. The reason for my research is to introduce the basic system of international climatic law, as well as to show how modern international law is created.

The thesis is divided into five chapters. The first chapter describes the international climatic law as a part of the international environmental law, shows the forms of treaties used in the international environmental law and presents the reasons why the form of framework convention was used in the case of international climatic law.

The second chapter analyzes the history and evolution of international climatic law. From the first political declaration to the most recent international conventions, the most important milestones of the development of the international climatic law are shown.

The third chapter presents the United Nations Framework Convention on Climate Change itself as the most important international treaty adopted in the international climatic law. Divided into subchapters, it contains the analysis of the text, mainly aimed at the principles guiding the convention, obligations for the parties of the convention, institutions established in the convention, as well as resolution of questions regarding implementation of the convention and settlement of disputes.

The fourth chapter relatively examines the Kyoto protocol, the most important international document adopted to the Framework Convention. It is focused on

obligations of the parties, compared with obligations in the Framework Convention, and on the methods of fulfilling the obligations, especially the methods concerning international cooperation.

The last chapter, as a conclusions derived both from the historic and the legal part of the thesis, explores several of the problems of the modern international climatic law. Some of them are based on legal issues; some of them are economical, scientific or political. No matter what their origin is, they have to be solved for the further development of the international climatic law.