ACTA
UNIVERSITATIS
CAROLINAE

IURIDICA 1/2005

ACTA
UNIVERSITATIS
CAROLINAE

IURIDICA 1/2006

PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ A JEHO PROSAZOVÁNÍ

MARTIN SMOLEK
VOJTĚCH STEJSKAL

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
NAKLADATELSTVÍ KAROLINUM
2006

Vědecký redaktor: prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.

Recenzovali: doc. JUDr. Soňa Košičiarová, Ph.D.
(Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave)
doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc.
(Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze)

© Univezita Karlova v Praze – Nakladatelství Karolinum, Praha 2006
ISBN 80-246-1145-7
ISSN 0323-0619

OBSAH

Martin Smolek: Implementace a prosazování norem mezinárodního práva a práva Evropských společenství v oblasti ochrany životního prostředí 9

Vojtěch Stejskal: Právní odpovědnost za škody na životním prostředí v Evropské unii 145

Toto číslo AUC Iuridica je věnováno památce českého ekologa doc. Ing. Josefa Vavrouška CSc., od jehož předčasné tragické smrti uplynulo dne 19. 3. 2005 deset let.

Autoři

PŘEDMLUVA

Vážení čtenáři,

dostává se Vám tímto do rukou monotematické číslo AUC Iuridica *Právo životního prostředí a jeho prosazování*, které se zabývá výlučně tímto odvětvím práva. Nejde o první počin toho druhu, který vzešel z katedry práva životního prostředí PF UK v Praze. Připomeňme jen, že již dříve v roce 1995 obdobným způsobem vyšla monografie Damohorský, M.: *Právní odpovědnost v ochraně životního prostředí*, AUC Iuridica 2/1994, v roce 2000 celokatedrální sborník *Životní prostředí a právo* – AUC Iuridica 3–4/1999 či v roce 2001 práce Franková, M.: *Chráněná území a ochranná pásma při ochraně životního prostředí* a práce Sobotka, M.: *Ekonomické nástroje v ochraně životního prostředí* – AUC Iuridica 3–4/2001. Členové katedry však přispívali i do jiných čísel AUCI – zmiňme jen příspěvky do dvojčísel nazvaných *Otázky rekodifikace soukromého práva* (AUCI 1–2/2003) či *České právo na prahu Evropské unie* (AUCI 1–2/2004) atd. To vše svědčí o trvale rostoucím zájmu právní vědy o právo v souvislosti s jeho působením na úseku ochrany životního prostředí.

Jádrem předkládaného čísla je upravené a aktualizované znění disertační práce JUDr. Martina Smolka, Ph.D., LL.M., pracovníka Ministerstva zahraničních věcí ČR, ve které se zabývá velmi složitou a dosud v české literatuře téměř nezpracovanou problematikou implementace a prosazování mezinárodního a evropského komunitárního práva životního prostředí. Ukazuje se totiž, že jakkoliv je právo již na všech rovinách poměrně teoreticky propracovaným systémem, jeho největší nedostatky a dluhy spočívají právě v oblasti jeho každodenní aplikace v praxi.

Číslo je pak doplněno rozsahem menším příspěvkem odborného asistenta katedry práva životního prostředí JUDr. Vojtěcha Stejskala, Ph.D., který se zabývá právní odpovědností za škodu na životním prostředí v kontextu evropského komunitárního práva. Jedná se o nový pohled na klasickou problematiku, vyvolaný nedávným přijetím evropské směrnice o odpovědnosti za škody na životním prostředí, historicky prvním normativním předpisem Evropské unie na toto téma.

V předkládaném čísle AUC Iuridica jde tedy o příspěvky nové mladé generace vědeckých pracovníků a vysokoškolských pedagogů, kteří postupně vstupují do světa vědeckých publikací i v oblasti práva životního prostředí. Je to zajisté jev velmi potěšitelný.

Autoři příspěvků i recenzenti, resp. celá katedra práva životního prostředí PF UK v Praze věnují toto monotematické číslo památce doc. Ing. Josefa Vavrouška, CSc., předního československého ekologa, ochranáře, učitele, vědce a politika, který před deseti lety tragicky zahynul pod lavinou ve Vysokých Tatrách na Slovensku. Stalo se tak zřejmě dne 19. března 1995. Jednalo se o osobnost evropského a světového formátu, na niž nikdy nezapomeneme a i nadále nám v mnohém zůstává vzorem.

prof. JUDr. Milan DAMOHORSKÝ, DrSc.
proděkan pro zahraniční záležitosti
a vedoucí katedry práva životního prostředí
PF UK v Praze

2005 ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE – IURIDICA 1 PAG. 9–144

IMPLEMENTACE A PROSAZOVÁNÍ NOREM MEZINÁRODNÍHO PRÁVA A PRÁVA EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ V OBLASTI OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

MARTIN SMOLEK

Tento příspěvek je zkrácenou a částečně upravenou verzí disertační práce, která byla obhájena na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v červnu 2004. Disertační práce byla v září 2004 oceněna Cenou Josefa Vavrouška – čestným uznáním v kategorii vědecko-výzkumných prací.

OBSAH

POUŽITÉ ZKRATKY 13

PŘEDMLUVA 16

ÚVOD 20

1. POJEM A VÝVOJ PROBLEMATIKY IMPLEMENTACE A PROSAZOVÁNÍ NADNÁRODNÍCH ENVIRONMENTÁLNÍCH NOREM 25
1.1 Pojem implementace a prosazování nadnárodních norem práva životního prostředí 25
1.2 Deficit implementace a prosazování nadnárodních norem práva životního prostředí, jeho formy a jeho příčiny 30
1.2.1 Formy implementačního deficitu 31
1.2.2 Příčiny implementačního deficitu 33
1.3 Faktory ovlivňující aplikovatelnost mezinárodních a komunitárních environmentálních norem 35
1.3.1 Vnější faktory 35
1.3.2 Vnitřní faktory 36
1.4 Problematika implementace a prosazování ve vývoji mezinárodního a komunitárního práva životního prostředí 37
1.4.1 Implementace a prosazování ve vývoji mezinárodního práva 37
1.4.2 Vývoj problematiky implementace a prosazování v komunitárním právu životního prostředí 40
SHRNUTÍ 43

2. IMPLEMENTACE MEZINÁRODNÍCH A KOMUNITÁRNÍCH ENVIRONMENTÁLNÍCH NOREM 45
2.1 Legislativní implementace 46
2.1.1 Recepce mezinárodních smluv na ochranu životního prostředí do vnitrostátních právních řádů 46
2.1.2. Transpozice a adaptace komunitárních předpisů práva životního prostředí 48
2.1.3 Informace o přijatých legislativních opatřeních 53
2.2 Praktická aplikace 54
2.2.1 Vytváření podmínek pro praktickou aplikaci nadnárodních environmentálních norem 55
2.2.2 Nástroje praktické aplikace 57
2.3 Pomoc při naplňování norem 62
2.3.1 Koncepce a mechanismy implementační pomoci 62
2.3.2 Formy implementační pomoci 67
2.4 Informace v implementačním procesu 71
SHRNUTÍ 73

3. PROSAZOVÁNÍ NADNÁRODNÍCH ENVIRONMENTÁLNÍCH NOREM 75
3.1 Kontrola implementačního procesu 75
3.1.1 Pojem, vývoj a základní prvky kontroly implementačního procesu 75
3.1.2 Fáze kontrolního procesu a jeho průběh 82

3.2 Komparace inspekcí na místě upravených v non-priliferačních a odzbrojovacích režimech s inspekcemi na místě podle nadnárodních environmentálních norem 87
3.2.1 Pojem a význam inspekcí na místě 88
3.2.2 Kategorizace inspekcí na místě 91
3.2.3 Typy inspekcí na místě 92
3.2.4 Činnost a vybavení inspekčních týmů 94
3.2.5 Hodnocení výsledů inspekcí na místě 94
3.2.6 Současná úprava inspekcí na místě v rámci mezinárodního a komunitárního práva životního prostředí 95
3.2.7 Perspektivy použití inspekcí na místě v rámci environmentálních nadnárodních norem – úvahy de lege ferenda 98
3.3 Porušení nadnárodních environmentálních norem a prostředky nápravy 99
3.3.1 Porušení pravidel mezinárodního práva životního prostředí 100
3.3.2 Postup při porušení komunitárních environmentálních norem 102
3.3.3 Sankce za porušení nadnárodních environmentálních norem 106
SHRNUTÍ 108

4. SUBJEKTY PODÍLEJÍCÍ SE NA PROCESU IMPLEMENTACE A PROSAZOVÁNÍ 110
4.1 Státy 110
4.1.1 Kategorizace účasti států na procesu implementace a prosazování 111
4.1.2 Význam, charakter a funkce národních úřadů 111
4.1.3 Regionální uskupení národních států 112
4.2 Mezinárodní organizace a smluvní orgány 112
4.2.1 Kategorizace mezinárodních organizací podle jejich účasti na implementaci a prosazování mezinárodních environmentálních norem 112
4.2.2 Mezinárodní orgány vytvořené za účelem verifikace 113
4.3 Mezinárodní nevládní organizace 115
4.3.1 Význam a úloha mezinárodních nevládních organizací v rámci mezinárodní ochrany životního prostředí 115
4.4 Mezinárodní soudní instituce 119
4.5 Komunitární orgány a instituce 119
4.5.1 Evropská komise 120
4.5.2 Evropský parlament a Rada 123
4.5.3 Specializované instituce 124
4.5.4 Evropský soudní dvůr 127
SHRNUTÍ 128

ZÁVĚR 129

LITERATURA 134
INTERNETOVÉ PRAMENY 137

SUMMARY 139
ZUSAMMENFASSUNG 141
RÉSUMÉ 143

POUŽITÉ ZKRATKY

BERCEN	Balkan Environmental Regulatory Compliance and Enforcement Network
BWC	Biological and Toxin Weapons Convention
CCAMLR	Convention for Conservation of Antarctic Marine Living Recources
CBD	Convention on Biological Diversity
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora
CLRTAP	Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution
COP	Conference of Parties
CSD	Comission on Sustainable Development
CTBT	Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty
CWC	Convention for the Prohibition of Chemical Weapons
EBRD	European Bank for Reconstruction and Develompment
EK	Evropská komise
EuGRZ	Europäische Zeitschrift für Grundrechte
ESD	Evropský soudní dvůr
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
FAO	United Nation Food and Agricultural Organisation
GAO	US General Accounting Office
GEF	Global Environment Fund
IAEA	International Atomic Energy Agency
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
ICJ	International Court of Justice
ICL	International Law Commission
ICRW	International Convention for the Regulation of Whaling
IMPEL	European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law
IMO	International Maritime Organisation
INF	Treaty on the Elimination of Intermediate-Range and Shorter-Range Missiles
IUCN	International Union for Conservation of Nature
MARPOL	International Convention for the Prevention of Pollution from Ships
MLF	Multi-Lateral Fund
NAAEC	North American Agreement on Environmental Co-operation
NGO	Non-governmental Organisation
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OJ	Official Journal
OPCW	Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons
TRAFFIC	Trade Records Analysis of Fauna and Flora in Commerce
UN	United Nations
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
UNDP	United Nations Development Programme
UNEP	United Nations Environmental Programme

UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
VERTIC	Verification Research, Training and Information Centre (London, UK)
WB	World Bank
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung (Zeitschrift)
WSSD	World Summit on Suistanable Development
WTMU	World Council for Monitoring Conservation
WTO	World Trade Organisation
YILC	Yearbook of the International Law Commission
ZAÖRV	Zeitschrift für Ausländisches und Öffentliches Recht und Völkerrecht

„Máme přes 500 mezinárodních a regionálních úmluv, dohod a ujednání, pokrývajících vše od ochrany ozónové vrstvy po zachování života v mořích a oceánech. Státy mají rovněž vnitrostátní právo, ale pokud tyto normy nejsou implementovány, pokud nejsou účinně prosazovány, zůstávají pouhými symboly, upomínkami, popsaným papírem".

Klaus Töpfer, výkonný ředitel UNEP
Světový summit o trvale udržitelném rozvoji, Johannesburg 27. srpna 2002

„Jako komisařka odpovědná za ochranu životního prostředí mám zvláštní zájem vidět, že nedostatky v implementaci komunitárního práva životního prostředí jsou odstraňovány."

Margot Wallström, členka Evropské komise
Čtvrtá zpráva o implementaci a prosazování komunitárního práva životního prostředí

PŘEDMLUVA

Konference o trvale udržitelném rozvoji, která se konala v Johannesburgu na přelomu srpna a září 2002, konstatovala, že degradace životního prostředí pokračuje. V bodě 13 Johannesburgské deklarace o trvale udržitelném rozvoji se uvádí: *„Životní prostředí na globální úrovni stále trpí. Pokračuje ztráta biologické rozmanitosti, rybí hejna jsou stále menší, desertifikací je ohroženo stále více úrodné půdy, negativní efekty změny klimatu jsou již evidentní, přírodní katastrofy jsou stále častější s hrozivějšími následky, rozvojové země jsou zranitelnější a znečištění vzduchu, vody a moře stále ohrožuje život."*

Tyto skutečnosti jasně ukazují, že mechanismy, dosud používané k zastavení poškozování životního prostředí a jeho ochraně, do značné míry selhávají. Jedním z hlavních nástrojů, jehož prostřednictvím je ochrana životního prostředí na globální úrovni realizována, je právo životního prostředí. I o něm bezesporu platí, že ač zaznamenalo v posledních zhruba třiceti letech nebývalý rozvoj, dosud nebylo schopno na vzniklé ekologické problémy adekvátně reagovat. Největším problémem přitom není neochota či nevůle států brát na sebe mezinárodní povinnosti, které by je zavazovaly přispívat k ochraně životního prostředí. Státy dnes ve své většině chápou nebezpečnost postupující devastace životního prostředí a uvědomují si potřebu koordinace svých aktivit v této oblasti na nadnárodní úrovni. Důkazem toho je celá řada univerzálních i regionálních mezinárodních úmluv uzavřených v posledních třech desetiletích, jejichž předmětem je ochrana životního prostředí. Skutečným problémem, který vážně ohrožuje účinnost mezinárodních mechanismů ochrany životního prostředí, je v minulosti často přehlížená implementace, resp. prosazování relevantních environmentálních norem. Implementační deficit, jak je tento jev nazýván v odborné literatuře, je na mezinárodní úrovni o to závažnější, že vychází ne z jedné, ale z celé řady příčin, které lze jen velmi obtížně díky charakteru mezinárodního práva jako takového odstraňovat. Zmíněné nedostatky v procesu implementace a prosazování mezinárodního práva životního prostředí z něho ovšem v žádném případě nečiní nástroj snad překonaný či nepotřebný.

Mezinárodní právo životního prostředí není nicméně jediným nadnárodním systémem práva, jehož prostřednictvím se uskutečňuje ochrana životního prostředí přesahující hranice jednotlivých národních států. Prakticky paralelně s rozvojem mezinárodních environmentálních norem se v rámci Evropských společenství začíná od počátku 70. let minulého století konstituovat ekologická politika a vznikají první normy na ochranu životního prostředí. Komunitární právo životního prostředí se postupem doby, zejména po zakotvení samostatné kapitoly Životní prostředí v Jednotném evropském aktu v roce 1987, rozrostlo do takových rozměrů, že podle odhadů více jak polovina aktivit členských států v oblasti ochrany životního prostředí vychází z rozhodnutí přijímaných na komunitární úrovni. Komunitární právo životního prostředí ovšem zdaleka neslouží pouze k harmonizaci vnitrostátních právních řádů člen-

ských zemí. Do značné míry ovlivňuje environmentální legislativu kandidátských i asociovaných zemí a rovněž se dotýká řešení určitých problémů spojených s životním prostředím na globální úrovni.

Ač dnes tvoří mezinárodní a komunitární právo dva svébytné právní systémy, mají vzhledem k právu vnitrostátnímu mnoho společných charakteristických rysů. Tyto vyplývají především z jejich nadnárodního charakteru. To platí samozřejmě rovněž o jejich subsystémech, k nimž v prvém případě patří mezinárodní a v druhém komunitární právo životního prostředí. Jedním ze společných znaků jsou specifika týkající se implementace a prosazování norem, které na těchto úrovních vznikají. Na rozdíl od vnitrostátního práva se právu mezinárodnímu ani komunitárnímu nedostává efektivních mechanismů implementace a prosazování jejich norem.

Otázkám implementace a prosazování mezinárodních a komunitárních norem na ochranu životního prostředí je v zahraniční literatuře věnován zejména v poslední době poměrně velký prostor. Pravidelnou součástí prakticky všech publikací učebnicového typu je samostatná kapitola věnovaná těmto otázkám. Vedle toho byla vydána celá řada monografií a ostatních publikací týkající se specificky problematiky implementace a prosazování environmentálních norem, ať již v celé její šíři či pouze určitého užšího tématu, jako např. implementační pomoci, verifikace a jejích mechanismů apod. Vedle samozřejmé angličtiny se lze v této oblasti, rovněž s ohledem na dostupnost pro českého čtenáře, setkat v hojné míře s literaturou psanou německy a francouzsky.

V české odborné literatuře nebyla dosud problematice implementace a prosazování nadnárodních norem v oblasti práva životního prostředí věnována přílišná pozornost. První ucelenější výklad této problematiky, týkající se oblasti komunitárního práva, přinesla publikace *E. Kružíkové* „Ekologická politika a právo životního prostředí v Evropské unii", která byla vydána v roce 1997. Otázky implementace a prosazování nadnárodních norem jsou dále rovněž zmíněny v učebnici „Právo životního prostředí" autorského kolektivu pod vedením *M. Damohorského*, a to v rámci obecného výkladu o mezinárodním a komunitárním právu životního prostředí.

První a dosud jedinou publikací vydanou v České republice, která se specificky zabývá problematikou implementace a prosazování mezinárodního práva životního prostředí, je anglicky a francouzsky psaný sborník nazvaný „Implementation and Enforcement of International Environmental Law", jehož editorem je *P. Šturma*. Tento sborník je výsledkem mezinárodního kolokvia na téma „Realizace a prosazování mezinárodního práva životního prostředí", které uspořádala v lednu 2002 Katedra mezinárodního práva ve spolupráci s Katedrou práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze. Díky svému charakteru sborníku se ovšem nejedná o systematicky podaný výklad této důležité problematiky, ale jsou zde zmíněny pouze některé otázky vztahující se k této materii, jako např. mezinárodněprávní následky porušení pravidel mezinárodního práva životního prostředí, mezinárodní odpovědnost za škodlivé následky činností nezakázaných mezinárodním právem, prostředky verifikace mezinárodních environmentálních norem či národní nástroje implementace mezinárodních pravidel v oblasti ochrany životního prostředí.

Předkládaná disertační práce je primárně zaměřena na mezinárodní právo životního prostředí, zejména pak na multilaterální smluvní režimy, jejichž předmětem je řešení

globálních environmentálních problémů. Tyto normy, resp. mechanismy jejich implementace a prosazování, jsou porovnávány tam, kde je to možné, s odpovídajícími normami na komunitární úrovni. Problematika implementace a prosazování tedy není v rámci obou zkoumaných systémů práva, tj. práva mezinárodního a komunitárního, pojednávána odděleně, ale naopak staví jednotlivé instituty obou zmiňovaných systémů vedle sebe a snaží se porovnat přednosti či naopak nedostatky implementačních metod a nástrojů, které v oblasti realizace environmentálních norem oba systémy upravují a používají.

Kromě toho se práce snaží provést určitou komparaci s blízkými oblastmi práva, které mají s nadnárodními normami práva životního prostředí řadu společných charakteristik. Vedle oblasti ochrany lidských práv se jedná zejména o tzv. non-proliferační a odzbrojovací smluvní režimy, zvláště pak o problematiku inspekcí na místě a jejich možného širšího použití v rámci prosazování nadnárodních environmentálních norem. Materii inspekcí na místě, upravených v rámci mezinárodních smluv o nešíření zbraní hromadného ničení a odzbrojování, a možnosti využití některých jejich prvků v oblasti ochrany životního prostředí *de lege ferenda,* je věnována samostatná podkapitola v části „Kontrola implementačního procesu".

Práce je členěna do pěti ucelených kapitol. První kapitola podává výklad o základech implementačních mechanismů uplatňovaných v rámci nadnárodních environmentálních norem. Vymezuje pojmy implementace a prosazování, analyzuje formy a příčiny implementačního deficitu, osvětluje zásady, které provází implementační proces a stručně uvádí vývoj problematiky implementace a prosazování v mezinárodním i komunitárním právu.

Jádro práce tvoří druhá a třetí kapitola, které se podrobně věnují procesu implementace a prosazování. Předmětem druhé kapitoly je implementační proces, a to jak na úrovni legislativní, tak administrativní. V samostatném oddílu je zpracována problematika tzv. implementační pomoci, která představuje vzhledem k tradičním nástrojům mezinárodního práva alternativní mechanismus, jehož prostřednictvím lze lépe a efektivněji realizovat mezinárodní a komunitární environmentální normy. Pozornost je v samostatném oddílu věnována rovněž informacím v implementačním procesu, včetně jejich kategorizace, způsobu získávání, poskytování a zpracování.

Třetí kapitola se zabývá problematikou prosazování. Vedle moderně pojatých prvků prosazování, kterými je kontrola implementačního procesu, postup při porušení nadnárodní normy a případný postih za toto porušení, je v rámci této kapitoly řešena rovněž zmiňovaná problematika týkající se jednoho z nejefektivnějších způsobů realizace verifikační činnosti, kterým jsou inspekce na místě, a to v porovnání s příbuznými smluvními režimy.

Čtvrtá kapitola řeší problematiku institucionálního zajištění implementace a prosazování, a to jak na úrovni mezinárodní, tak komunitární.

Citace relevantních ustanovení mezinárodních smluv a komunitárních předpisů jsou povětšinou vzhledem k potřebě autenticity uvedeny v poznámce pod čarou v anglickém jazyce. Překlady názvů mezinárodních norem a komunitárních předpisů korespondují s názvy použitými v učebnici autorského kolektivu pod vedením *M. Damohorského.* Pro citaci ustanovení Smlouvy o založení Evropského společenství a Smlouvy o Ev-

ropské unii v českém jazyce bylo použito konsolidované znění obou smluv vydané Ministerstvem zahraničních věcí ČR. Citace z návrhu Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu (CONV 850/03) jsou v českém jazyce jakožto jednom z autentických jazyků. Velkou část z citovaných mezinárodních úmluv je možné vyhledat ve sbírce International Environmental Law – Documents, vydanou v roce 1997 T.M.C. Asser Instituut, Haag. Pro ostatní mezinárodní úmluvy, jakož i všechny platné komunitární předpisy, byly použity odpovídající internetové stránky. Všechny citované předpisy vychází ze stavu k 29. únoru 2004, není-li v textu uvedeno jinak.

Na tomto místě si dovolím poděkovat školiteli panu prof. JUDr. Milanovi Damohorskému, DrSc., za odborné vedení po celou dobu doktorského studia a při zpracování své disertační práce, stejně jako svým spolupracovníkům pánům doc. JUDr. Jaroslavovi Drobníkovi, CSc., JUDr. Michalovi Sobotkovi, Ph.D., a JUDr. Vojtěchovi Stejskalovi, Ph.D., za cenné rady, které mi při psaní této práce poskytli. V neposlední řadě bych rovněž rád na tomto místě poděkoval panu Ing. Ladislavu Středovi, CSc., za konzultace v oblasti inspekcí na místě a Mgr. Karolině Žákovské za pomoc při překladu shrnutí do francouzského jazyka.

V Haagu, únor 2004
V Praze, únor 2006 *Martin Smolek*

ÚVOD

Mezinárodní právo životního prostředí (*international environmental law*) je v současné době bezpochyby jednou z nejdynamičtěji se rozvíjejících oblastí mezinárodního práva. Ač nepředstavuje samostatný právní systém, vyznačuje se mnoha specifiky, které jej odlišují od ostatních součástí mezinárodního práva jako takového. Přes hlubší historické kořeny lze o skutečném rozvoji mezinárodního práva životního prostředí hovořit přibližně od počátku 70. let minulého století. Rychlý vývoj této části mezinárodního práva byl zejména důsledkem nárůstu ekologických problémů globálního charakteru, resp. uvědomění národních států o nutnosti tyto problémy řešit. Určitý zlom představuje Konference o životním prostředí člověka konaná v roce 1972 ve švédském Stockholmu, která byla reakcí na prudce se zhoršující kvalitu životního prostředí v celosvětovém měřítku. V rámci konference byly přijaty tři právně nezávazné dokumenty, z nichž se Stockholmská deklarace přes svůj charakter *„soft law"* stala určující pro další vývoj mezinárodního práva životního prostředí. Na základě výsledků Stockholmské konference byl rovněž vytvořen Program pro životní prostředí (UNEP) jako zvláštní instituce OSN pro otázky koordinace aktivit v oblasti globální ochrany životního prostředí.

Následný vývoj mezinárodního práva životního prostředí se vyznačoval přijetím vysokého počtu bilaterálních i multilaterálních úmluv na ochranu životního prostředí, jejichž předmětem byla úprava otázek týkajících se environmentálních problémů do té doby neřešených, resp. řešených pouze okrajově. Dalšími mezníky na cestě vývoje k současnému stavu mezinárodního práva životního prostředí se staly dvě konference uspořádané v rámci OSN na globální úrovni, a sice Konference o životním prostředí a rozvoji (UNCED) v Rio de Janeiru v roce 1992 a Světový summit o udržitelném rozvoji (WSSD) v Johannesburgu v roce 2002.

Díky dynamickému rozvoji v posledních zhruba 30 letech, jež se zejména projevil v počtu a rozsahu multilaterálních mezinárodních smluv, se pokrok v oblasti mezinárodního práva životního prostředí stal jedním z nejzajímavějších vývojů v současném mezinárodním právu jako takovém. Na základě mnoha moderních multilaterálních úmluv na ochranu životního prostředí vznikají specifické smluvní instituce (*treaty bodies*), jež disponují rozsáhlými pravomocemi k provádění kontroly naplňování smluvních závazků prostřednictvím vlastních mechanismů a k poskytování pomoci těm smluvním stranám, jež nejsou schopny vlastními kapacitami realizovat závazky, které na sebe vzaly. Právo tvoří v tomto případě rámec pro kooperativní systém, ve kterém se smluvní strany pohybují.

Mezinárodní právo životního prostředí lze dnes považovat za relativně ucelený samostatný subsystém mezinárodního práva veřejného. V současné době zejména s ohledem na svébytnost řady principů a určitá specifika při tvorbě, implementaci i prosazování norem mezinárodního práva životního prostředí neobstojí podle názoru autora argumenty některých autorů, kteří chápou mezinárodní právo životního prostředí jako

pouhou aplikaci obecného mezinárodního práva na ekologické problémy[1]. Mezinárodní právo životního prostředí dnes zaujímá obdobné postavení v rámci obecného mezinárodního práva veřejného, jako např. mořské právo (*law of the sea*), oblast ochrany lidských práv (*human rights law*) či mezinárodního obchodu (*international economic law*). V mnoha případech je s ostatními oblastmi mezinárodního práva v přímé interakci a často záleží pouze na úhlu pohledu, do jaké z oblastí bude určitá problematika zařazena[2].

Mezinárodní právo životního prostředí lze s ohledem na výše uvedené charakterizovat jako soubor mezinárodních norem ve formě mezinárodních smluv, mezinárodních obyčejových pravidel, obecných právních zásad a soudních rozhodnutí, jejichž předmětem je ochrana životního prostředí přesahující hranice národních států na globální či regionální úrovni. Nejdůležitějším pramenem mezinárodního práva životního prostředí jsou mezinárodní smlouvy, a to jak na úrovni globální, tak regionální ochrany životního prostředí. V současné době existuje přes 240 multilaterálních environmentálních smluv, z nichž většina byla přijata po roce 1950 a přibližně 75 % z nich bylo přijato po konání Konference OSN o životním prostředí ve Stockholmu v roce 1972[3].

Také na úrovni Evropských společenství se rovněž od začátku 70. let minulého století vytvářel relativně samostatný ucelený subsystém norem, jejichž předmětem se stala ochrana životního prostředí. Tyto normy se postupně profilovaly z právních předpisů z počátku 70. let 20. století zaměřených primárně na odstranění překážek volného trhu Evropských společenství, které v sobě obsahovaly určité aspekty ochrany životního prostředí. Zlomem v tomto ohledu se stalo přijetí Jednotného evropského aktu, jehož prostřednictvím byla oblast životního prostředí zakotvena do tzv. primárního práva Společenství. Podobně jako v případě mezinárodního práva životního prostředí došlo následně k velkému nárůstu norem, jejichž předmětem byla ochrana životního prostředí. Tyto normy se staly základem zmiňovaného relativně samostatného subsystému, který dnes nese označení komunitární právo životního prostředí či komunitární environmentální právo (*Community environmental law*). Zahrnuje jak prameny primárního práva[4], tak prameny práva sekundárního. Tyto mají prakticky výlučně formu komunitárních směrnic[5], které nejlépe odpovídají jeho harmonizačnímu charakteru. Pouze malá část environmentálních norem je obsažena v nařízeních či ostatních sekundárních pramenech komunitárního práva. Co do rozsahu právně závazných norem je komunitární environmentální právo, které dnes čítá okolo 250 před-

---

1 Více k jednotlivým pojetím mezinárodního práva životního prostředí srov. *Birnie, P. – Boyle, A.*: International Law and the Environment, Oxford 2002, s. 1.

2 Mořské právo je tak často chápáno jako součást mezinárodního práva životního prostředí v širším smyslu, v rámci mezinárodní ochrany lidských práv je řešena problematika práva na zdravé životní prostředí a trvale udržitelný rozvoj atd. K jednotlivým vztahům mezinárodního práva životního prostředí k ostatním oblastem mezinárodního práva, zejména ochraně lidských práv, ozbrojeného konfliktu a mezinárodního obchodu srov. podrobně *Beyerlin, U.*: Umweltvölkerrecht, München 2000, s. 295 a násl.

3 http://www.un.org/esa/sustdev/agreed.htm.

4 Čl. 174–176 SES.

5 Směrnice tvoří v současné době asi 80 % environmentální legislativy Společenství. Zhruba 10 % komunitárních environmentálních norem je obsaženo v nařízeních, zbytek připadá na ostatní druhy pramenů sekundárního práva, jak jsou obsaženy v čl. 249 SES, tj. rozhodnutí a právně nezávazná doporučení a stanoviska.

pisů[6], srovnatelné s uvedeným počtem multilaterálních úmluv na ochranu životního prostředí.

Společným prvkem výše naznačeného vývoje na úrovni mezinárodní a komunitární ovšem nebyl pouze enormní počet a rozsah právních norem, které byly v posledních zhruba 30 letech přijaty. Pro obě roviny právní úpravy se stalo typické, že se vzrůstajícím počtem environmentálních norem také rostla potřeba jejich řádné implementace. Stále častěji docházelo k jevu označovanému jako implementační deficit, tj. k nedostatečnému naplňování požadavků, které tyto normy obsahují. Namísto hledání nových společných nadnárodních standardů v rámci obou právních systémů se tak začaly hledat spíše cesty a vhodné nástroje k jejich skutečné realizaci.

Implementace a prosazování představují v současné době klíčové pojmy jak v rámci mezinárodního, tak komunitárního práva životního prostředí. Více než na úrovni národní se v těchto právních systémech objevuje deficit implementace a prosazování jednotlivých právních norem. Je tomu tak zejména z důvodu neexistence efektivních implementačních mechanismů. Na úrovni mezinárodní, vyznačující se rovností národních států jakožto suverénních právních subjektů, zcela chybí nadřazená instituce prosazování. Naplňování norem mezinárodního práva je tak stále do značné míry odkázáno na pozitivní vůli států. To se projevuje zejména u mezinárodních úmluv univerzálního charakteru, jejichž předmětem je řešení globálních problémů životního prostředí. V této souvislosti je možné uvažovat o roli OSN, resp. jejích jednotlivých součástí a přidružených organizací, jako centrální mezinárodněprávní instituce koordinující naplňování mezinárodních environmentálních norem. Mechanismy implementace a prosazování, kterými tato organizace disponuje, jsou nicméně natolik slabé, že nedovolují efektivně prosadit velké množství závazků národních států, které na sebe v oblasti ochrany životního prostředí vzaly. Na úrovni komunitární jsou k dispozici propracovanější a důslednější mechanismy implementace a prosazování, než jak je tomu na mezinárodní úrovni, přesto ovšem i zde nedovolují protichůdné politické a hospodářské zájmy v mnoha případech efektivně naplnit požadavky relevantních komunitárních předpisů. Komunitární environmentální normy patří dlouhodobě k bezkonkurenčně nejhůře implementovaným předpisům komunitární práva vůbec, a statistické údaje poskytované Evropskou komisí dokonce ukazují na zhoršující se situaci v tomto ohledu v posledních 5 letech.

Typickým nedostatkem právních norem jak na úrovni komunitární, tak ještě ve větší míře na úrovni mezinárodní, je z pohledu problematiky implementace a prosazování jejich určitá vágnost. Ta je logickým důsledkem značné rozrůzněnosti jednotlivých právní řádů a implementačních mechanismů, kterými tyto disponují. Velký rozhodovací prostor pro vlastní uvážení národních kompetentních orgánů, jakým způsobem implementovat danou nadnárodní normu v rámci národního právního řádu a jakým způsobem ji účinně prosadit, je příčinou značných rozdílů v praxi jednotlivých států. To samozřejmě do značné míry snižuje efektivitu dotčené nadnárodní právní normy ve smyslu dosahování jejích environmentálních cílů.

---

[6] V roce 1996 identifikovala Komise v rámci sdělení COM (96) 500 z 22. 10. 1996 téměř 200 komunitárních environmentálních předpisů, od té doby se jejich počet zvýšil na cca 250.

Pojmy implementace a prosazování je potřeba chápat především jako pojmy právní. Ani dosažení plné implementace určité nadnárodní environmentální normy všemi zúčastněnými stranami v hypotetickém ideálním případě ještě nemusí vést ke zlepšení faktického stavu životního prostředí, resp. některé z jeho složek. To může mít jak objektivní příčiny spočívající ve změně vnějších podmínek životního prostředí po dobu implementace dané normy, tak rovněž v normě samotné, jejíž parametry byly od počátku chybně nastaveny. Příčinou takového „chybného nastavení" nadnárodní environmentální normy může být jak neschopnost nalézt konsensus na vyšších ekologických standardech v dané oblasti, tak ovšem také nedostatečné vědecké poznatky či jejich nesprávné vyhodnocování a interpretace. Na rozdíl od účinnosti implementace, resp. prosazování určité environmentální normy, které lze – byť s určitými obtížemi – měřit podle objektivních kritérií (např. míra souladu právních řádů národních států s požadavky určité mezinárodní smlouvy posuzovaná na základě počtu konkrétních ustanovení, jež jsou s danými požadavky v souladu apod.), je s ohledem na kumulaci různých příčin a jevů velmi problematické posoudit účinnost konkrétní nadnárodní environmentální normy ve vztahu ke změně faktického stavu životního prostředí na globální úrovni. To znamená, že důvodem zlepšení určitého ekologického ukazatele nemusí nutně být řádná implementace dané environmentální normy a na druhou stranu chybná či chybějící implementace určité nadnárodní environmentální normy ještě nemusí vést ke zhoršení stavu životního prostředí v globálních smyslu.

Výše uvedenému rovněž odpovídá samotná koncepce mnoha nadnárodních environmentálních norem, které často nejsou spojeny bezprostředně s ekologickým problémem jako takovým, ale snaží se jej řešit zprostředkovaně eliminací jedné nebo několika jeho příčin. Úmluva o mezinárodním obchodu ohroženými druhy volně žijících živočichů a rostlin (CITES) například zajišťuje ochranu volně žijící fauny a flóry prostřednictvím zákazu, resp. omezením obchodu s určitými druhy živočichů, rostlin a s určitými výrobky z nich pocházejícími. Podobně na základě Montrealského protokolu k Úmluvě o ochraně ozónové vrstvy Země je monitorován obchod s látkami poškozujícími ozónovou vrstvu Země jako prostředek k měření emisí těchto látek.

Pro účely této práce bylo potřeba definovat již několikrát výše použitý pojem „nadnárodní environmentální norma". Takovou normu lze charakterizovat jako závazné pravidlo chování, které vzniklo v rámci mezinárodního nebo komunitárního práva jako výsledek rozhodovacího normotvorného procesu kompetentních subjektů a jehož předmětem je ochrana životního prostředí. Vůči vnitrostátním normám, jejichž předmětem je rovněž ochrana životního prostředí, lze mezinárodní a komunitární environmentální normy vymezit řadou společných prvků, které dovolují vytvořit relativně homogenní skupinu zmíněných „nadnárodních norem". Zaprvé, jak bylo výše naznačeno, mezinárodní ani komunitární právo nedisponují, na rozdíl od práva vnitrostátního, takovými orgány, které by byly schopné účinně monitorovat plnění požadavků obsažených v relevantních normách a tyto efektivně prosazovat. Mezinárodní právo je nadále jakožto právní řád vyznačující se rovností právních subjektů a postrádající nadřazenou instituci prosazování zcela odkázáno na dobrou vůli národních států přijaté závazky splnit. Na úrovni komunitární naproti tomu existují určité relativně rozvinuté mechanismy, jak členské státy přimět k realizaci komunitár-

ních předpisů, oproti situaci ve vnitrostátním právu jsou ovšem i tyto mechanismy stále příliš slabé.

Za druhé mezinárodní ani komunitární normy s ohledem na skutečnost, že jsou primárně adresovány státům, neobsahují a prakticky ani obsahovat nemohou detailnější pravidla chování. Z velké části proto tyto normy pouze v obecné rovině stanoví implementační mechanismy realizace vlastních závazků, jejichž konkretizace pak záleží na jednotlivých národních státech.

Konečně je pro oba druhy norem charakteristické, že svoji působností pokrývají větší území, než je území národního státu. Tyto normy jsou tak v různých státech implementovány za značně rozdílných vnějších podmínek, které průběh implementačního procesu ovlivňují. Část nadnárodních norem na ochranu životního prostředí proto stanoví pro určité skupiny států rozdílné environmentální standardy, resp. nároky na jejich implementaci.

1. POJEM A VÝVOJ PROBLEMATIKY IMPLEMENTACE A PROSAZOVÁNÍ NADNÁRODNÍCH ENVIRONMENTÁLNÍCH NOREM

1.1 POJEM IMPLEMENTACE A PROSAZOVÁNÍ NADNÁRODNÍCH NOREM PRÁVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Implementaci (angl.: *implementation*, fr.: *la mise en œuvre*, něm.: *Durchführung*) a prosazování (angl.: *enforcement*, fr.: *le contrôle de l'application*, něm.: *Durchsetzung*) lze obecně charakterizovat jako dvě základní fáze procesu, jehož prostřednictvím jsou právně závazné normy[7] uváděny v život, tzn. jsou naplňovány požadavky v nich obsažené[8]. V mezinárodním i komunitárním právu životního prostředí se lze s oběma pojmy setkat velmi často, a to jak přímo v právních předpisech[9], tak ve stále se rozrůstající odborné literatuře, která se tomuto tématu věnuje[10].

V odborné literatuře se lze setkat s různým obsahovým pojetím obou pojmů. Chápání obsahové náplně implementace a prosazování navíc není zcela totožné v rámci práva mezinárodního a práva komunitárního. Některé elementy obou fází se částečně překrývají, resp. hranice mezi nimi není ostrá[11].

Implementaci nadnárodní environmentální normy lze charakterizovat jako tu část procesu její realizace, ve kterém jednak dochází k přenesení požadavků v ní obsažených do národních legislativ jednotlivých států, které se na tomto procesu podílejí, a dále k faktické aplikaci těchto požadavků v konkrétních relevantních případech. Im-

---

[7] V odborné literatuře se ovšem objevují úvahy o implementaci norem charakteru *soft law*, což souvisí především s jejich poměrně velkým významem jak v oblasti mezinárodního, tak komunitárního práva životního prostředí. Blíže k významu a používání *soft law* v nadnárodních environmentálních normách srov. *Damohorský, M. a kol.:* Právo životního prostředí, Praha 2003, s. 99 a násl.

[8] V oblasti komunitárního práva životního prostředí se lze také setkat s pojmem „aproximace" (angl. *approximation*), který bývá chápán jako zastřešující pojem jednotlivých fází procesu naplňování komunitárních norem – k tomu srov. *Smolek, M.:* Transposition, Implementation and Enforcement of the EC Environmental Law, in *Šturma, P.* (ed.) et al.: Implementation and Enforcement of International Environmental Law, Praha 2002, s. 101 a násl. Z důvodu, že se pojem aproximace nevyskytuje v rámci mezinárodního práva životního prostředí, je v této práci od něho upuštěno a jsou používány pouze pojmy implementace a prosazování.

[9] Srov. např. čl. 4 Úmluvy o jaderné bezpečnosti (Vídeň 1994), čl. 19 Úmluvy o zachování a hospodářském využití rybích hejn a druhů migrujících na velké vzdálenosti (New York 1995), čl. 21 směrnice 2000/76/ES o spalování odpadu, OJ 2000 L 332/91, čl. 9 směrnice 1999/22/ES o chovu volně žijících živočichů v zoologických zahradách, OJ 1999 L 94/24, atd.

[10] Srov. v zahraniční literatuře např. *Beyerlin, U. – Marauhn, T.:* Law-Making and Law-Enforcement in International Environmental Law after the 1992 Rio Conference, Umweltbundesamt Berichte 4/97, *Krämer, L.:* EC Treaty and Environmental Law, London 1998, *Everling, U.:* Durchführung und Umsetzung des Europäischen Gemeinschaftsrechts im Bereich des Umweltschutzes unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des EuGH, NvwZ, s. 209, 1993; v české literatuře srov. např. *Král, R.:* Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR, Praha 2002 nebo *Zemánek, J.:* Implementace směrnic Evropské unie v právním řádu České republiky in Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 1/1997.

[11] V odborné literatuře se prakticky nelze setkat se zcela identickým chápáním ani jednoho z uvedených pojmů. Různí autoři zahrnují pod zmíněné termíny jejich různé prvky a akcentují odlišné aspekty, srov. různá pojetí obsahu obou pojmů např. u autorské dvojice *P. Birnie – A. Boyle* (International Law and the Environment, Oxford 2002, s. 178 a násl.), *U. Beyerlina* (Umweltvölkerrecht, München 2000, s. 231 a násl.) nebo *L. Krämera* (EC Environmental Law, London 2000, s. 277 a násl.).

plementační fáze procesu realizace nadnárodní environmentální normy tedy v sobě zahrnuje dva základní prvky, které lze nazvat jako legislativní implementace a praktická aplikace. V této souvislosti se někdy také výstižně, i když poněkud nepřesně, hovoří o dvou rovinách implementace nadnárodních norem, a sice o rovině legislativní a administrativní.

Implementace ovšem nezahrnuje pouze opatření na národní úrovni, přestože je tak její skutečný obsah často nesprávně zužován a interpretován. Prakticky všechny dosud přijaté mezinárodní úmluvy na ochranu životního prostředí vyžadují ke své implementaci vedle národních aktivit také určitá opatření realizovaná na mezinárodní úrovni, bez kterých by část vnitrostátních opatření nebylo možno provést. Uvedené potvrzuje také dikce čl. 14 Světové charty přírody, který uvozuje oddíl nazvaný Implementace: *„Principy stanovené v této Chartě mají být reflektovány v legislativě a praxi každého státu, stejně jako na mezinárodní úrovni."*[12] Stejné platí samozřejmě pro oblast komunitárního práva životního prostředí, jehož normy zahrnují, resp. upravují jak implementaci na úrovni národní, tak na úrovni celého Společenství.

Pokus o vymezení pojmu prosazování s sebou přináší řadu otázek a je oproti definování pojmu implementace složitější. Prosazování mezinárodních environmentálních norem se stalo velice širokým pojmem, do kterého je dnes zahrnována řada institutů. Podle tradičního pojetí jsou pod pojem „prosazování", který je v tomto kontextu chápán jako ekvivalent anglického výrazu *„enforcement"*, zahrnovány především institut odpovědnosti států za protiprávní chování a institut donucení[13]. Jako samostatná kategorie, nebo coby součást institutu mezinárodní odpovědnosti, je pak do rámce tohoto pojmu zasazována rovněž problematika odpovědnosti za škodlivé následky činností nezakázaných mezinárodním právem[14]. Při širším chápání pojmu prosazování lze do této problematiky zařadit rovněž urovnávání sporů mezi státy, které vzniknou při rozdílné interpretaci smluvních ustanovení. Jako tzv. „alternativní mechanismy"[15] k výše uvedeným institutům, které podle tradiční nauky tvoří jádro pojmu prosazování, jsou pod tento pojem zahrnovány instituty implementační pomoci a kontroly (verifikace) naplňování požadavků vyplývajících z mezinárodních smluv[16].

Takové chápání pojmu prosazování v případě mezinárodních norem na ochranu životního prostředí se podle názoru autora nicméně jeví v současné době jako překonané. Zmiňované „alternativní mechanismy" postupem doby vytlačily institut odpověd-

---

[12] Čl. 14 Světové charty přírody (World Charter for Nature; UN General Assembly Resolution 37/7, 1982): *„The principles set forth in the present Charter shall be reflected in the law and practice of each State, as well as at the international level"*.

[13] K významu obou pojmů v obecném mezinárodním právu veřejném srov. *Malenovský, J.:* Mezinárodní právo veřejné, Brno 2001, s. 190–240.

[14] Srov. např. *Malenovský, J:* Mezinárodní právo veřejné – obecná část, Brno 2001, s. 206 a násl. nebo *Šturma, P.:* International Liability for Injurious Consequences of Activities not Prohibited by International Law: Mission Possible or Impossible? in *Šturma, P. (ed.):* Implementation and enforcement of International Environmental Law, Praha 2002, s. 21 a násl.

[15] Srov. např. *Ondřej, J.:* Means of Verification in the International Environmental Law, in *Šturma, P. (ed.):* Implementation and Enforcement of International Environmental Law, Praha 2002, s. 80.

[16] Zmíněné dobře vystihuje francouzský výraz *„la contrôl de l'application"* (kontrola provádění), používaný pro materii prosazování.

nosti a donucení z pozice ústředních prvků institutu prosazování nadnárodních environmentálních norem a samy se staly jeho jádrem[17].

Úprava otázek odpovědnosti, a to jak mezinárodněprávní, tak občanskoprávní, se v mezinárodních úmluvách na ochranu životního prostředí vyskytuje spíše ojediněle. Zatímco je ovšem občanskoprávní odpovědnost za ztráty na životním prostředí upravena v komplexním dokumentu[18], je mezinárodní odpovědnost států pouze fragmentální[19]. Některé mezinárodní environmentální úmluvy nicméně ukládají smluvním stranám, aby spolupracovaly za účelem přijetí odpovídajících norem, jejichž předmětem by byla úprava otázek odpovědnosti a náhrady škody, resp. ekologické újmy, v rámci působnosti dotčené smlouvy. Příkladem může být čl. 12 Basilejské úmluvy o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování[20] (1989), na jehož základě byl v roce 1999 přijat na 5. konferenci smluvních stran odpovídající protokol, který nicméně v první řadě upravuje otázky odpovědnosti soukromoprávních subjektů[21]. Ustanovení obdobného typu upravuje čl. 16 Madridského Protokolu o ochraně životního prostředí k Úmluvě o Antarktidě[22] (1991) nebo čl. 7 Úmluvy o ochraně a využívání hraničních vodních toků a mezinárodních jezer[23] (1992).

Výše uvedené ovšem neznamená, že by nadále instituty mezinárodněprávní odpovědnosti a donucení nebyly součástí procesu prosazování nadnárodních norem na ochranu životního prostředí. Tyto instituty se nicméně projevily pro účely nadnárodní

---

17 *P. Birnie* a *A. Boyle* k otázce použitelnosti mezinárodněprávní odpovědnosti států v oblasti nadnárodní ochrany životního prostředí a k účelu zpracování této problematiky v jejich publikaci „Environmental Law and the Environment" uvádí: *„Because of the sparseness, age or doubtful relevance of most of the other precedens and case law, the legal basis on which states may be held responsible for such damage remains uncertain. The main reason for discussing state responsibility at all in this book is thus not its immediate practical utility but because an understanding of what it can and cannot offer is essential to an explanation of other developmens in the international legal system which have largely taken its place. [..] international environmental law is no longer primarily concerned with reparation for environmental injury, but focuses instead on the control and prevention of environmental harm and the conservation and suistanable use of natural resources and ecosystems."* (*Birnie, P. – Boyle, A.:* International Law and the Environment, Oxford 2002, s. 179).

18 Dosud prakticky jedinou mezinárodní úmluvou, která se komplexním způsobem zabývá občanskoprávní odpovědností, je Úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené činnostmi nebezpečnými životnímu prostředí (Lugano 1993), přijatá v rámci Rady Evropy. Úmluva nicméně dosud nevstoupila v platnost, blíže k problematice občanskoprávní odpovědnosti v mezinárodním právu srov. *Damohorský, M:* Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, Praha 1999, s. 26 a násl. nebo *Damohorský, M. a kol.:* Právo životního prostředí, Praha 2003, s. 73.

19 V obecné rovině bez specifické úpravy otázek odpovědnosti za škody na životním prostředí byl v roce 1996 po téměř 50 letech přípravných prací předběžně přijat návrh ILC „Draft Articles on State Responsibility", YILC 1996, vol. II, Part Two, s. 100 a násl. V období let 1997 až 2000 byl pak v rámci ILC vypracován návrh „Předcházení přeshraničním škodám pocházejících z nebezpečných činností" (*Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities*), Report of the ILC 2001, s. 370. Blíže k těmto otázkám srov. *Šturma, P.:* International Liability for Injurious Consequences of Activities not Prohibited by International Law: Mission Possible or Impossible? in *Šturma, P. (ed.):* Implementation and enforcement of International Environmental Law, Praha 2002, s. 25 a násl.

20 Srov. znění čl. 12 Basilejské úmluvy o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování: *„The Parties shall co-operate with a view to adopting, as soon as practicable, a protocol setting out appropriate rules and procedures in the field of liability and compensation for demage resulting from the transboundary movement and disposal of hazardous wastes and other wastes."*

21 Srov. *Beyerlin, U.:* Umweltvölkerrecht, München 2000, s. 273.

22 Srov. čl. 16: *„[..] The Parties undertake to elaborate rules and procedures relating to liability for damage arising from activities taking place in the Antarctic Treaty area [..]".*

23 Srov. čl. 7: *„The Parties shall support appropriate international efforts to elaborate rules, criteria and procedures on the field of responsibility and liability".*

regulace ochrany životního prostředí jako nepříliš vhodné, resp. nefunkční, a proto začaly být postupně nahrazovány vhodnějšími mechanismy, které jsou schopné adekvátně reagovat na potřeby této specifické oblasti.

K těmto závěrům vede autora několik základních důvodů:

(a) Nesplněním povinnosti národního státu implementovat určitou mezinárodní environmentální normu, tj. porušením mezinárodního závazku, obvykle nevznikne objektivně zjistitelná, resp. měřitelné škoda na životním prostředí. Přestože současné mezinárodní právo nepovažuje vznik a existenci škody za nutnou náležitost mezinárodní odpovědnosti a újmou hodnou ochrany je již samo protiprávní chování států, odpovědnosti vůči jinému státu se může dovolat pouze stát, jehož právní sféra byla chováním jiného státu objektivně poškozena[24]. Samotné protiprávní chování státu, tedy rovněž nesplnění implementační povinnosti určitého mezinárodního závazku, založí sice mezinárodní odpovědnost státu, který mezinárodní normu porušil, ale jak uvádí *J. Malenovský „tato odpovědnost však zůstane platonickou – nevyvolá prakticky žádné následky, pokud nebude možno identifikovat konkrétní poškozený stát a individualizovanou škodu (újmu), kterou takovému státu protiprávní chování způsobilo"*.

(b) S ohledem na charakter multilaterálních mezinárodních úmluv, jejichž předmětem je ochrana životního prostředí v globálním měřítku, je prakticky nemožné individualizovat škodu vzniklou nesplněním povinnosti implementovat určitý environmentální závazek, ani stát, kterému tato škoda vznikla (poškozeným se stává prakticky celé společenství států). Pokud – jak bylo uvedeno v bodě (a) – nelze tuto škodu, resp. poškozený stát individualizovat, nelze ani úspěšně použít institut mezinárodní odpovědnosti.

(c) Institut donucení[25], využívaný v jiných oblastech mezinárodního práva, do značné míry v případě mezinárodního práva životního prostředí selhává, protože státy nemají dostatečnou motivaci a vůli vynucovat si tímto způsobem dodržování mezinárodních environmentálních norem. Do značné míry je to způsobeno skutečností, že státy bezprostředně nepociťují následky porušení určité mezinárodní normy na ochranu životního prostředí.

(d) Obtížnou použitelnost institutu mezinárodní odpovědnosti v oblasti ochrany životního prostředí přesahující hranice států konečně potvrzuje i dosavadní praxe států. Tyto se použití institutu mezinárodní odpovědnosti států vyhýbají a místo toho uplatňují raději odpovědnost soukromoprávních subjektů upravenou v rámci národních právních řádů. Žádné ze závažných poškození životního prostředí (*Černobyl, Sandoz, Amoco Cadiz*) tak dosud nevedlo k použití mezinárodní odpovědnosti vůči státům – původcům. Jediným příkladem nesporného použití mezinárodní odpovědnosti vůči státu za ztráty způsobené na životním prostředí je rezoluce RB OSN 687 (1991), přijatá po invazi Iráku do Kuvajtu v roce 1991[26].

(e) Rovněž na úrovni komunitární není institut odpovědnosti vůči státu, který nesplnil své povinnosti vyplývající z komunitárních environmentálních předpisů, využí-

---

[24] *Malenovský, J.:* Mezinárodní právo veřejné, Brno 1993, s. 202.

[25] Blíže k institutu donucení v mezinárodním právu srov. *Malenovský, J.:* Mezinárodní právo veřejné, Brno 1993, s. 215.

[26] *Birnie, P. – Boyle, A.:* International Law and the Environment, Oxford 2002, s. 179.

ván. Teoreticky přichází v úvahu přímý účinek směrnic a možnost uplatnění náhrady škody vůči takovému státu, ESD ale dosud přímý účinek environmentálních směrnic nejudikoval.

Je potřeba si uvědomit, že výše uvedené neplatí v případě vnitrostátního práva, které má k dispozici účinné mechanismy donucení splnění povinností vyplývajících z jeho norem. Zde samozřejmě tvoří nadále institut odpovědnosti jeden ze základních prvků tohoto pojmu.

E. Kružíková definuje pojem prosazování jako *„systém opatření, nástrojů a metod, zaměřených na dosažení zamýšleného účinku právních norem"*[27]. Tento výrok lze brát jako základ dalších úvah, má nicméně podle názoru autora jeden základní nedostatek, kterým je nerozlišení od procesu implementace. Stejně tak implementaci lze charakterizovat jako systém opatření, nástrojů a metod, jejichž prostřednictvím je dosahován zamýšlený účinek dané právní normy. Z tohoto pohledu je potřeba doplnit výše uvedenou definici o jednotlivé prvky prosazování, které jsou pro tento institut specifické a odlišují jej od implementačního procesu. Pojem prosazování by potom bylo možné vymezit jako systém opatření, nástrojů a metod, zaměřených na dosažení zamýšleného účinku právních norem, zahrnující kontrolu naplňování požadavků v nich obsažených a mechanismy reakce na případná zjištění jejich nesplnění či porušení[28].

Na tomto místě je potřeba učinit poznámku o vzájemném vztahu procesu implementace a prosazování, resp. o systematickém zařazení jejich jednotlivých prvků. Jestliže bylo výše uvedeno, že implementace a prosazování jsou dvěmi fázemi procesu realizace právních norem, neznamená to, že se jedná o oddělené postupy, které by neprobíhaly paralelně. Naopak oba subprocesy je nezbytné chápat jako paralelně probíhající a ve vzájemné interakci (srov. rovněž grafické znázornění). Toto souvisí rovněž se systematických zařazením jejich jednotlivých prvků. Zejména se jedná v tomto ohledu o otázku implementační pomoci. Jakožto institut upravovaný v současné době v hojné míře prakticky ve všech multilaterálních úmluvách na ochranu životního prostředí a sehrávající významnou úlohu také na úrovni komunitární, je implementační pomoc používána jako nástroj prevence předcházení latentních implementačních deficitů nadnárodních norem. Z tohoto pohledu je nesporné její zahrnutí do fáze implementace. Někdy se ovšem institut implementační pomoci uplatní v některé z jeho forem *ex post*, tj. následně jako reakce na porušení některé z povinností vyplývajících z implementačního procesu[29]. V takovém případě by bylo samozřejmě vhodnější chápat implementační pomoc jako jeden z nástrojů používaných v procesu prosazování. Z důvodu nutnosti jasného systematického zařazení byla nicméně s vědomím výše

---

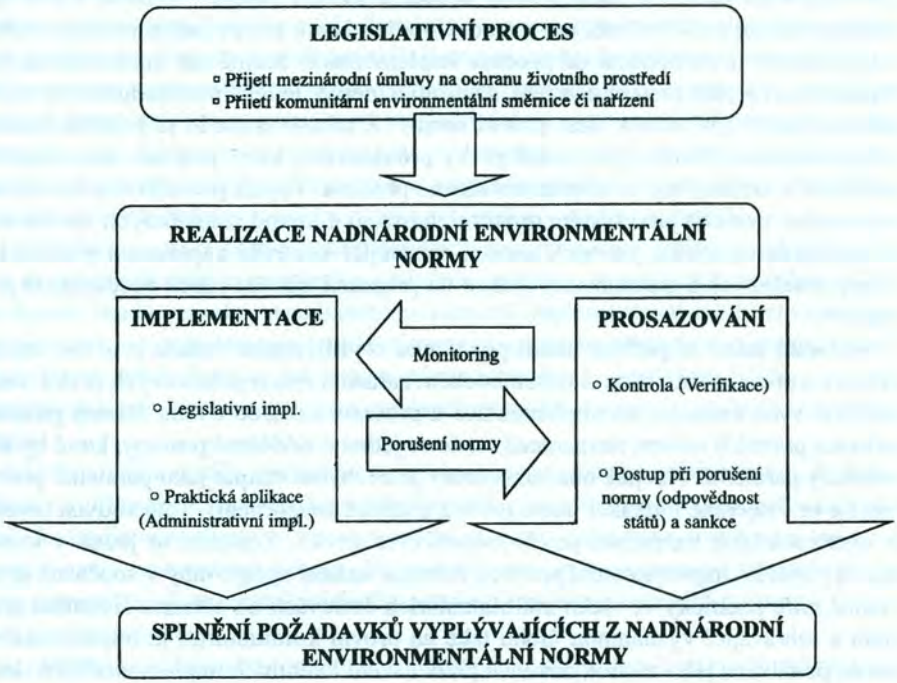
[27] *Kružíková, E.:* Ekologická politika a právo životního prostředí v Evropské unii, Praha 1997, s. 94.

[28] Srov. rovněž definici provedenou v rámci sdělení Komise o implementaci komunitárního práva životního prostředí, COM (96) 500, Příloha I – Definice: *„‚Enforcement' is defined broadly as all approaches of the competent authorities to ancourage or compel others to comply with existing legislation (eg. monitoring, on-the-spot controls, sanctions and compulsory corrective measures) in order to improve the performance of environmental policy with the final goal of improving the overall quality of environment."*

[29] Srov. např. pomoc ve formě legislativně-technického poradenství v případě nedostatečné legislativní implementace, kap. 2 bod 1.1.

uvedeného zařazena implementační pomoc pod institut implementace. Obdobné platí o poskytování informací vztahujících se k implementaci nadnárodních environmentálních norem. Tyto informace sice z velké části popisují implementační proces konkrétní nadnárodní normy, na druhou stranu jsou ale také nezbytným nástrojem fáze prosazování. I v tomto případě bylo preferováno zařazení této problematiky do oblasti implementace.

Graficky je možné znázornit proces realizace nadnárodních environmentálních norem následovně:



1.2 DEFICIT IMPLEMENTACE A PROSAZOVÁNÍ NADNÁRODNÍCH NOREM PRÁVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ, JEHO FORMY A JEHO PŘÍČINY

V souvislosti s problematikou implementace a prosazování nadnárodních norem práva životního prostředí se v současné době často hovoří o vážných nedostatcích tohoto procesu. Souhrnně se takové nedostatky nazývají jako implementační deficit. Implementační deficit není samozřejmě vlastní pouze oblasti mezinárodního a komunitárního práva životního prostředí. Setkat se s ním lze i v jiných oblastech práva, a to na všech třech úrovních, tj. na úrovni mezinárodní, komunitární i národní. Deficit nadnárodních environmentálních norem je nicméně v mnohém specifický. Spojuje v sobě nedostatky vlastní proveditelnosti a vymahatelnosti nadnárodních právních systémů jako takových i problémy vyskytující se obecně při realizaci pravidel práva životního prostředí.

1.2.1 Formy implementačního deficitu

Implementační deficit nadnárodních environmentálních norem se projevuje v různých podobách. Mezi jeho základní projevy patří (a) neúplná či zcela chybějící legislativní implementace (*non-communication*), (b) nesoulad přijatých legislativních opatření s nadnárodní normou (*non-comformity*) a (c) neúplná či nesprávná praktická aplikace vnitrostátních implementačních předpisů (*bad application*)[30].

Ad (a) Jedním z vážných nedostatků implementačního procesu v rámci mezinárodního i komunitárního práva je buď nedostatečné nebo zcela chybějící včasné přenesení požadavků relevantních ustanovení nadnárodních norem do vnitrostátních právních řádů. Prakticky všechny komunitární směrnice stanoví lhůtu, do které mají členské státy implementovat do svých právních řádů požadavky v nich obsažené[31]. Tyto lhůty jsou nicméně členskými státy pravidelně překračovány o nezanedbatelné časové úseky[32]. V případě mezinárodního práva je situace komplikovanější o skutečnost, že mezinárodní environmentální úmluvy obvykle nestanoví ani rámcově lhůtu[33], ve které je potřeba přijmout odpovídající vnitrostátní normy.

Jak ukazuje předchozí výklad, spadají do této kategorie implementačního deficitu nejen případy, kdy stát nepodnikl žádné kroky k přijetí odpovídajících implementačních norem na národní úrovni, ale i případy, kdy stát provedl legislativní implementaci nedostatečným způsobem. Nedostatečná implementace nadnárodních závazků do vnitrostátního práva zahrnuje případy, kdy stát implementoval pouze část z relevantních ustanovení, a dále případy, kdy implementační předpis nepokrývá v rámci své působnosti celé území státu (tento problém se týká zejména států s federativním uspořádáním, resp. států s širokou autonomií přijímání právních předpisů na regionální úrovni).

V rámci mezinárodního práva se v daleko větší míře, než jak je tomu u práva komunitárního, projevuje značná diferencovanost legislativního procesu a technik používaných při formulování vnitrostátních právních norem. V případech mnoha rozvojových zemí se vedle toho ještě odráží na procesu legislativní implementace nekonzistentnost vládnutí a časté změny složení zákonodárných sborů. Nicméně také v rovině komunitární je potřeba brát ohled na odlišné chápání legislativního procesu, resp. legislativních technik a metod. Jednotlivé právní řády členských států vychází z odlišných právních tradic, což způsobuje časté potíže při legislativní implementaci. Státy s ohledem na zmíněné ustálené legislativní praktiky např. odlišně vnímají, jaká ustanovení by měla být zahrnuta do právně závazného aktu, co je možné upravit odkazy na nezávazné technické standardy apod.

---

[30] Tato typologie forem implementačního deficitu je používána Evropskou komisí v rámci zpráv o implementaci a prosazování komunitárního práva životního prostředí, srov. SES (2002) 1041 z 1. 10. 2002, s. 116 a SEC (2003) 804 ze 7. 7. 2003, s. 41.

[31] Srov. např. ust. čl. 19 směrnice 91/271/EHS o čištění městských odpadních vod, OJ 1991 L 375/1 nebo ust. čl. 13 směrnice 96/62/ES o hodnocení a řízení kvality vnějšího ovzduší, OJ 1996 L 296/55.

[32] K současné situaci předpisů, které nebyly transponovány do vnitrostátních právních řádů členských států, srov. především Čtvrtou zprávu o implementaci a prosazování komunitárního práva životního prostředí, SEC (2003) 804 ze 7. 7. 2003. Otázkou je ovšem také splnitelnost stanovených lhůt, tj. zda je při zvážení běžných okolností možné rozumně předpokládat, že lhůta bude dodržena, k tomu srov. kap. 1 bod 1.3.

[33] Tato lhůta by se samozřejmě počítala pro každý stát individuálně od doby vstupu v platnost dané mezinárodní úmluvy pro tento dotčený stát.

Konečně je potřeba upozornit na skutečnost, že posouzení splnění požadavku legislativní implementace – jak již naznačuje anglické označení této kategorie implementačního deficitu jako *„non-communication"* – je spojeno s oznámením o přijetí vyžadované vnitrostátní normy nadnárodní verifikační instituci. Toto platí bezezbytku v případě práva komunitárního, kde úlohu verifikační instituce plní Evropská komise[34].

Ad (b) V některých případech legislativní implementace dochází k situaci, kdy stát sice implementuje nadnárodní normu do svého právního řádu, resp. jeho stávající předpisy pokrývají oblast věcné působnosti nadnárodní normy, ale některé z ustanovení vnitrostátního právního řádu je v rozporu s požadavky, které tato norma stanoví (tj. situace *contra legem*). Velká část těchto případů se soustřeďuje do tří oblastí, kterými jsou prakticky shodně pro mezinárodní i komunitární právo oblast ochrany přírody, posuzování vlivů na životní prostředí a nakládání s odpady a obaly[35]. V prvním ze jmenovaných případů se jedná zejména o nesoulad se stanovenou dobou možného odchytu zvířat, povolenými loveckými praktikami, nedostatečným nastavením kritérií pro výběr chráněných území či podmínek druhové ochrany[36]. V oblasti posuzování vlivů na životní prostředí se rozpor s nadnárodní normou týká skutečnosti, že vnitrostátní implementační norma nezaručuje v plné šíři u všech relevantních záměrů provedení jejich posouzení z hlediska vlivu na životní prostředí[37]. Ve třetím ze jmenovaných případů dochází k rozporům mezi nadnárodní a vnitrostátní normou nedostatečným pokrytím všech druhů nebezpečných odpadů, které mají být kontrolovány, odlišným definováním „odpadu" a „obalu" a stanovením mírnějších podmínek pro povolení nakládání s nimi, než jaké upravují nadnárodní normy[38].

Ad (c) Neúplná či nesprávná praktická aplikace implementovaných norem znamená nesplnění některé z tzv. „odvozených" povinností (*derived obligations*). Mezi tyto povinnosti patří např. zpracování určitých druhů plánů a programů, vymezení chráněných území, sběr a poskytování dat o stavu životního prostředí a jeho jednotlivých složek apod. V rámci práva komunitárního se nejvíce případů špatné aplikace vyskytuje

---

[34] Komunitární směrnice stanoví pravidelně vedle povinnosti transponovat relevantní ustanovení v nich obsažená do vnitrostátního práva rovněž povinnost o tom informovat EK; srov. např. ust. čl. 12 odst. 2 směrnice 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých projektů na životní prostředí, OJ 1985 L 175/40, nebo čl. 22 odst. 3 směrnice 94/62/ES o obalech a odpadech z obalů, OJ 1994 L 365/10.

[35] Srov. rovněž grafy v Příloze C k této publikaci. Ustanovení vnitrostátního práva, které by bylo v rozporu s mezinárodní úmluvou či komunitárním předpisem, lze v konkrétních případech nalézt celou řadu; v uvedených oblastech se nachází podle statistických údajů EK ustanovení v rozporu s nadnárodní normou nejčastěji.

[36] Srov. zejm. Úmluvu o ochraně stěhovavých druhů volně žijících živočichů (Bonn 1979), Úmluvu o ochraně evropské fauny a flóry a přírodních stanovišť (Bern 1979) a odpovídající komunitární předpisy, tj. především směrnici 79/409/EHS o ochraně volně žijících ptáků, OJ 1979 L 103/1, a směrnici 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, OJ 1992 L 206/7.

[37] Srov. Úmluvu o posuzování vlivů na životní prostředí přesahující hranice států (Espoo 1991) a směrnici 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých projektů na životní prostředí, OJ 1985 L 175/40.

[38] Srov. Úmluvu o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování (Basilej 1989), směrnici 75/442/EHS o odpadu, OJ 1975 L 194/39, směrnici 91/689/EHS o nebezpečném odpadu, OJ 1991 L 377/20 a směrnici 94/62/EHS o obalech a obalových odpadech, OJ 1994 L 365/10.

v oblasti ochrany vod[39] a v oblasti ochrany přírody[40], na úrovni mezinárodní nejsou srovnatelné údaje k dispozici.

V souvislosti s aplikací nadnárodních environmentálních norem je ovšem potřeba si položit nejen otázku, zda se tyto normy uplatňují, ale i do jaké míry jsou v jejich praktickém použití účinné. Zjišťování takových skutečností ovšem s sebou přináší velké problémy. Smluvní státy mezinárodních úmluv stejně jako členské státy ES jsou na základě většiny relevantních norem povinny poskytovat informace o opatřeních přijatých k jejich implementaci, nicméně žádné z těchto pravidel neobsahuje požadavek informovat o účinnosti implementovaných norem. Sekretariáty mezinárodních smluv na ochranu životního prostředí ani Evropská komise nemá v tomto směru dostatek spolehlivých objektivních informací a z větší části jsou tyto nadnárodní orgány odkázány na informace poskytované formou stížnosti jednotlivců, NGOs, orgánů místní samosprávy apod. Ověření faktického stavu pak naráží na zcela zásadní překážku neexistence dostatečných kompetencí a kapacit nadnárodních orgánů, které se tak musejí ve většině případů spolehnout na vysvětlení podaná kompetentními národními úřady[41].

1.2.2 Příčiny implementačního deficitu

Deficit při implementaci a prosazování nadnárodních environmentálních norem má celou řadu příčin. Jednou z nejzávažnějších jsou bezesporu nedostatečné vnitřní kapacity, ať již personální, administrativní, technické vybavenosti, infrastruktury či nedostatečné finanční zajištění v rámci národních rozpočtů. Problematická v tomto ohledu je i skutečnost, že se z důvodu složitosti a komplexnosti problematiky ochrany životního prostředí podílí na implementaci požadavků vyplývajících z nadnárodních environmentálních norem administrativní orgány různých úrovní a v rámci některých právních řádů se překrývají kompetence dvou i více orgánů stejné úrovně.

Jednou z vážných příčin implementačního deficitu je rovněž neurčitost či špatné formulování samotných nadnárodních environmentálních norem. V této souvislosti se hovoří o proveditelnosti či aplikovatelnosti jejich relevantních ustanovení[42]. S tímto nedostatkem se lze setkat jak v rámci práva mezinárodního, tak práva komunitárního. Vágnost ustanovení některých environmentálních norem přitom často pramení ze skutečnosti, že tyto jsou výsledkem špatného kompromisu vzešlého z diametrálně odlišných zájmů různých skupin a uskupení národních států. Neurčité formulace těchto norem často způsobují jejich odlišnou interpretaci v různých státech, čímž dochází k disharmonizaci jejich jednotné aplikace, a která může vyústit až ve spory mezi národními státy.

---

[39] Část členských států např. dosud nevymezila citlivé oblasti vod podle směrnice 91/676/EHS o ochraně vod před znečištěním dusičnany pocházejícími ze zemědělských zdrojů, OJ 1991 L 375/1, a podle směrnice 97/271/EHS o čištění městských odpadních vod, OJ 1991 L 135/40.

[40] Jedná se zejména o nesplnění povinnosti zpracování a předání seznamu zvlášť chráněných území ve smyslu směrnice 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, OJ 1992 L 206/7 a směrnice 79/409/EHS o ochraně volně žijících ptáků, OJ 1979 L 103/1.

[41] K problematice kontroly implementačního procesu nadnárodních environmentálních norem srov. kap. 3 bod 3.1.

[42] K aplikovatelnosti nadnárodních environmentálních norem srov. blíže kap.1 bod 1.3.

Některé nadnárodní normy navíc neodrážejí přesné vědecké poznatky a neodpovídají skutečným potřebám ochrany životního prostředí[43]. Za tímto účelem předvídá mnoho mezinárodních smluv i komunitárních předpisů na ochranu životního prostředí vytváření různých vědeckých institucí, které mají za úkol ověřovat současné znalosti a na základě vědeckého výzkumu navrhovat případné změny v právní regulaci[44]. Tato vědecká fóra ovšem obvykle nedisponují dostatečnou kapacitou a možnostmi zkoumat relevantní skutečnosti v potřebném rozsahu.

Další příčinou implementačního deficitu nadnárodních norem práva životního prostředí jsou nedostatečné mechanismy kontroly, resp. verifikačních režimů, jejichž prostřednictvím je monitorována realizace požadavků obsažených v těchto normách. Nedostatečná verifikace souvisí s omezenou pravomocí a faktickými možnostmi kontroly nadnárodních orgánů, které jsou tak ve většině případů odkázány na informace poskytované kompetentními národními úřady.

Mezi jednu z příčin implementačního deficitu mezinárodních norem práva životního prostředí je rovněž řazena omezená možnost přizpůsobení přijatých závazků na poměrně rychle se měnící podmínky životního prostředí, resp. vědeckých poznatků o něm[45].

Negativně se na procesu implementace nadnárodních environmentálních norem projevuje rovněž skutečnost, že ač se tento proces dotýká činnosti širokého spektra veřejných i soukromých subjektů, není obvykle jeho řádné uskutečňování přímým privátním zájmem[46].

Na rozdíl od jiných oblastí zejména mezinárodního práva se v oblasti práva ochrany životního prostředí většinou nehovoří o nedostatku vůle národních států relevantní normy implementovat, resp. prosadit. Vychází se přitom z předpokladu, že státy, které na sebe jednou vzaly často velmi obtížně vyjednané kompromisní závazky, nemají od počátku úmysl tyto závazky neplnit[47]. Že tomu tak ovšem nemusí být vždy, dokazuje např. odstoupení USA od Kjótského protokolu.

Jednou z dalších možných příčin implementačního deficitu je interakce s ostatními politikami, resp. s prováděním právních norem ostatních oblastí. Provádění environmentálních norem není samozřejmě procesem izolovaným, ale probíhá za vzájemného

---

[43] Např. po provedení důkladné analýzy bylo zjištěno, že seznamy měkkýšů v Úmluvě o ochraně evropské fauny a flóry a přírodních stanovišť, která zavádí celoevropskou soustavu chráněných území SMARAGD, resp. seznamy její aplikace v rámci komunitární směrnice 92/43/EEC o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, prostřednictvím které je vytvářena soustava chráněných území NATURA 2000, neodrážejí skutečné ochranné potřeby této živočišné skupiny, srov. *Vačkář, D.:* Ochrana biodiverzity ve využívaném světě: ekologické a právní aspekty, in: České právo životního prostředí, 3/2002 (5), s. 50. *D. Vačkář* zde odkazuje na studii List of protected land and freshwater molluscs in the Bern Convention and European Habitats Directive: are they relevant to conservation? autorů *B. Boucheta, G. Falknera* a *M. B. Seddona.*

[44] Příkladem mohou být 3 vědecké poradní výbory Úmluvy CITES (Výbor pro zvířata, Výbor pro rostliny a Nomenklaturní výbor) nebo řada vědeckých výborů zřizovaných na základě značné části komunitárních environmentálních předpisů, srov. např. čl. 18 nařízení (ES) č. 2037/2000 o látkách poškozujících ozónovou vrstvu, OJ 2000 L 244/1, nebo čl. 12 směrnice 98/83/ES o jakosti vody určené k lidské spotřebě, OJ 1998 L 330/32.

[45] Srov. např. bod 3 usnesení Rady o navrhování, implementaci a prosazování komunitárního práva životního prostředí, OJ 1997 C 321/1.

[46] Srov. *Krämer, L.:* EC Environmental Law, London 2000, s. 282.

[47] Viz *Beyerlin, U.:* Umweltvölkerrecht, s. 255.

působení implementace ostatních mezinárodních úmluv či komunitárních předpisů. Na úrovni mezinárodní je implementace mezinárodních environmentálních úmluv ovlivňována zejména aplikací pravidel mezinárodního obchodu. Na úrovni komunitární působí na proces implementace environmentálních norem vedle implementace komunitárních předpisů jednotného trhu také provádění norem především z oblasti zemědělství, dopravy a energetiky.

Konečně může být implementační deficit způsoben objektivními vnějšími podmínkami politického charakteru, jako např. vypuknutím válečného konfliktu či přeformulováním politických priorit vlády.

1.3 FAKTORY OVLIVŇUJÍCÍ APLIKOVATELNOST MEZINÁRODNÍCH A KOMUNITÁRNÍCH ENVIRONMENTÁLNÍCH NOREM

Velkou část z implementačních deficitů, uvedených v předchozím oddílu, lze současně chápat jako faktory, které ovlivňují proveditelnost (aplikovatelnost) nadnárodních environmentálních norem. Podobně jako není deficit implementace nadnárodních environmentálních norem způsobený jednou, ale celou řadou různých příčin, existuje rovněž celá řada faktorů, na nichž je úspěch implementačního procesu ve větší či menší míře závislý. Tyto faktory lze rozdělit do dvou základních skupin podle jejich vztahu k implementované normě na faktory vnější a vnitřní.

1.3.1 Vnější faktory

Vnější faktory existují nezávisle na implementované normě. Vytvářejí vnější prostředí, ve kterém je nadnárodní norma uváděna v život. Mezi hlavní z těchto faktorů patří vyspělost státu, který danou nadnárodní normu implementuje do svého vnitrostátního práva a v jeho rámci ji aplikuje. Přestože se lze setkat s četnými výjimkami, je možné v obecné rovině tvrdit, že úspěch implementace na národní úrovni je přímo úměrný vyspělosti státu ve smyslu výše jeho hrubého národního produktu, uspořádání státní správy i státního zřízení jako takového. Např. analýza kompatibility národní legislativy s požadavky Úmluvy CITES, provedená v letech 1992 až 1998, ukázala, že všechny státy zařazené do kategorie zemí, jejichž vnitrostátní právo vůbec neodpovídá požadavkům CITES, byly rozvojovými státy[48]. Míra demokratizace vládnutí v jednotlivých státech má rovněž významný vliv na možnost zapojení NGOs a ostatních občanských aktivit v oblasti podpory procesu implementace a prosazování.

Dalším z vnějších faktorů ovlivňujících podstatným způsobem implementaci nadnárodních environmentálních norem je tržní prostředí státu a ekonomické chování jeho subjektů. Příkladem může být implementace směrnice 88/609/ES[49] o omezování emisí některých škodlivin do ovzduší z velkých spalovacích zařízení ve Velké Británii. Přechod od používání uhlí na plyn na konci 80. let minulého století způsobený pohyby na trhu znamenal daleko snazší splnění požadavků směrnice, než jak se původně očeká-

---

[48] Srov. *Reeve, R.:* Verification mechanisms in CITES, in *Findlay, T. – Meier, O. (eds.):* Verification Yearbook 2001, London 2001, s. 147.

[49] OJ 1988 L 336/1. Směrnice byla nahrazena směrnicí 2001/80/ES, OJ 2001 L 309/1.

valo. Podobně pozitivně ovlivnil implementaci této směrnice posun k používání atomové energie ve Francii[50].

1.3.2 Vnitřní faktory

Vnitřní faktory, které ovlivňují proveditelnost požadavků normy, jsou v ní bezprostředně obsaženy. Jedná se mimo jiné o nastavení kontrolních mechanismů, systému implementační pomoci, nástrojů praktické aplikace a o jejich vzájemné působení v rámci jednoho mezinárodněprávního smluvního režimu či komunitárního předpisu. Souhrnně lze tyto faktory zahrnout pod termín „kvalita nadnárodních environmentálních norem".

Na úrovni mezinárodní je posouzení kvality multilaterálních environmentálních úmluv, co se týče jejich aplikovatelnosti, s ohledem na jejich značně kompromisní charakter velmi obtížné. Spíše je zde možné hovořit o používání určitých úspěšných „technik" formulování těchto norem, jako je např. stanovení prostého obecného rámce pro mechanismy prosazování v úmluvě samotné a jejich konkretizace v následných rozhodnutích smluvních orgánů. Takto vytvořené mechanismy prosazování, jak to dokazuje např. Montrealský protokol o látkách poškozujících ozónovou vrstvu (1987), mohou být daleko detailnější a propracovanější, než jak by tomu bylo v případě, kdy by se je smluvní strany snažily prosadit do smluvního díla samotného od jeho počátku.

Situace je poněkud odlišná v případě práva komunitárního. Centralizované vytváření environmentálních předpisů v rámci Evropské komise, která má jako jediný orgán Společenství „monopol" na předkládání legislativních návrhů, vede již delší dobu k úvahám nad zlepšováním komunitární environmentální legislativy ve smyslu praktické proveditelnosti jednotlivých předpisů[51]. Jedním z prvních dokumentů, který se zabýval otázkami vlivu „kvality" předpisů v oblasti ochrany životního prostředí na jejich implementaci v rámci národních právních řádů členských států, bylo sdělení Komise „Implementace komunitárního environmentálního práva"[52], adresované EP a Radě. Jedna z částí tohoto sdělení, nazvaná „Kvalita komunitární legislativy", obsahuje konkrétní návrhy zlepšování proveditelnosti komunitárních environmentálních předpisů prostřednictvím transparentní fáze jejich přípravy v rámci Evropské komise. Velký důraz je přitom kladen na jasné definování povinností neumožňující rozdílné způsoby interpretace implementujícím subjektem a na celkové zjednodušení textů právních předpisů. Rovněž navazující usnesení Evropského parlamentu[53] a Rady[54] se podrobněji zabývala otázkou vztahu kvality komunitární environmentální legislativy a následného procesu implementace. Rada navrhla za účelem zlepšení transparentnosti implementačního procesu doplnit všechny návrhy komunitárních předpisů na ochra-

---

[50] Srov. *Glachant, M.:* The need for adaptability in EU environmental policy design and implementation, in European Environment 11/2001, s. 243.

[51] V rámci komunitárního práva životního prostředí se v této souvislosti objevil v poslední době termín *„enforcement friendly legislation"*, srov. např. Čtvrtou zprávu o implementaci a prosazování komunitárního práva životního prostředí, SEC (2003) 804, s. 6.

[52] COM (96) 500 z 22.10. 1996.

[53] OJ 1997 C 167/92.

[54] OJ 1997 C 321/1.

nu životního prostředí detailními informacemi ve formě vysvětlujících memorand, která by mj. měla obsahovat informaci o navrhované lhůtě pro zajištění shody s předpisem, informaci o praktických aspektech implementace a prosazování předpisu v jednotlivých členských státech, potenciální výhody a náklady v případě (ne)přijetí návrhu, kompatibilitu s ostatními komunitárními předpisy apod[55].

Problematikou aplikovatelnosti komunitární environmentální legislativy se rovněž podrobně zabýval IMPEL v rámci projektu *„Better Legislation Project"*[56]. Hlavním výsledkem tohoto projektu byla celá řada doporučení, včetně konstatování nutnosti většího zapojení pracovníků národních úřadů z členských států, kteří mají s implementací praktické zkušenosti, od první fáze navrhování environmentálních předpisů.

1.4 PROBLEMATIKA IMPLEMENTACE A PROSAZOVÁNÍ VE VÝVOJI MEZINÁRODNÍHO A KOMUNITÁRNÍHO PRÁVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Problematika implementace a prosazování jako relativně samostatně zkoumaná materie v rámci mezinárodního, resp. komunitárního práva životního prostředí prošla určitým vývojem, širšího uznání se jí nicméně dostalo až v poměrně nedávné době[57]. Podobně jako právo životního prostředí obecně, lze vývoj problematiky implementace a prosazování příslušných norem v oblasti ochrany životního prostředí demonstrovat na mezinárodní úrovni nejlépe na mezinárodních konferencích univerzálního charakteru, konaných v rámci OSN.

Na úrovni komunitární představují určité milníky ve vývoji problematiky implementace a prosazování změny základních smluv (zejména Maastrichtská smlouva), ale i Akční programy na ochranu životního prostředí Společenství[58].

1.4.1 Implementace a prosazování ve vývoji mezinárodního práva

Otázka implementace, resp. účinného prosazování multilaterálních úmluv na ochranu životního prostředí, zůstávala dlouhou dobu bez patřičného zájmu v teorii i praxi. Velký nárůst mezinárodních smluv v této oblasti od 70. let 20. století nicméně

---

[55] Takový postup je rovněž zmiňován např. v dokumentu COM (2003) 669, 20th Annual Report on Monitoring the Application of Community Law (2002), s. 33, kde se hovoří o zpracování vodítek (*guidlines*) a vysvětlujících textů (*interpretative text*). Konkrétním příkladem takového vysvětlujícího dokumentu, který byl v souhrnné podobě zpracován Evropskou komisí za účelem pomoci s legislativní implementací v kandidátských zemích, je „Návod na aproximaci environmentální legislativy Evropské unie", SEC (1997) 1608.

[56] IMPEL 13/2003, *„Effective Enforcement Needs a Good Legal Base: Final report of the IMPEL Better Legislation Project"*.

[57] Jak konstatuje jeden z předních německých specialistů na mezinárodní právo životního prostředí *U. Beyerlin: „[..] Je zarážející, že otázka prosazování mezinárodních environmentálních závazků byla uznána za vědeckou metodologickou materii teprve v nedávné době"*, *Beyerlin, U.:* Umweltvölkerrecht, München 2000, s. 232. Srov. též *Bothe, M.:* The Evaluation of Enforcement Mechanisms in International Environmental Law – An Overview, in: *Wolfrum, R. (ed.):* Enforcing Environmental Standards: Economics Mechanisms as Viable Means? (1996), s. 13 a násl.

[58] Dosud bylo vydáno šest akčních programů: První akční program pro období 1973–1976 (OJ 1973 C 112/1); Druhý akční program pro období 1977–1982 (OJ 1977 C 139/1); Třetí akční program pro období 1982–1986 (1982 OJ C 46/1); Čtvrtý akční program pro období 1987–1992 (OJ 1987 C 328/1); Pátý akční program pro období 1993–2000 (OJ 1993 C 138/5); Šestý akční program pro období 2002–2010 (rozhodnutí 1600/2002/ES, OJ 2002 L 242/1).

donutil právní teoretiky i praktiky vážně se touto problematikou zabývat. Zejména vývoj po Konferenci o životním prostředí a rozvoji, která se konala v roce 1992, ukázal jasný trend v této oblasti, vyznačující se především hledáním efektivnějších kontrolních mechanismů kombinovaných s pozitivními i negativními stimuly pro státy implementující nadnárodní závazky vyplývající z mezinárodních smluv na ochranu životního prostředí.

1.4.1.1 Konference ve Stockholmu a Rio de Janeiru a jejich význam z hlediska implementace a prosazování

Mezinárodní úmluvy týkající se problematiky ochrany životního prostředí v globálním měřítku, přijaté před Stockholmskou konferencí, prakticky neřešily problematiku implementace svých závazků v rámci národních právních řádů smluvních států. Většina z těchto mezinárodních smluv neobsahovala později samozřejmé prvky kontrolních mechanismů, jako např. podávání zpráv či hodnocení dosaženého stavu implementace.

Konference o životním prostředí člověka, která se konala v roce 1972 ve Stockholmu, se ještě otázkami účinné implementace mezinárodních environmentálních norem nezabývala, a to především z důvodu relativně malého počtu multilaterálních smluv na ochranu životního prostředí, které v té době existovaly. Přesto svými závěry do jisté míry ovlivnila budoucí vývoj problematiky implementace a prosazování. Zmínit lze zejména vytvoření Programu pro životní prostředí (UNEP), jemuž jsou dnes svěřeny určité úlohy týkající se implementace mezinárodních environmentálních smluv, a rovněž tzv. Akční plán, který předpokládal vytvoření monitorovacího programu *„Earthwatch"*, zahrnujícího sběr údajů o stavu složek životního prostředí, jejich vyhodnocování, výzkum a výměnu informací.

Po konání Stockholmské konference došlo k velkému nárůstu počtu multilaterálních smluv na ochranu životního prostředí, z nichž ovšem jen velmi malá část byla skutečně řádně implementována v rámci právních řádů smluvních států a prakticky aplikována. Hlavním důvodem byla nepřipravenost většiny států plnit finančně i administrativně velmi náročné environmentální závazky, které na sebe při podpisu smluv vzaly. Tento vývoj vedl k postupnému uvědomění si nezbytnosti začít se problematikou implementace a prosazování mezinárodních environmentálních smluv vážně zabývat, a to jak na úrovni teoretické, tak na úrovni praxe. V této době začaly také ve zvýšené míře poukazovat na četné případy porušování mezinárodních environmentálních závazků mezinárodní nevládní organizace a implementační proces postupně nabýval větší transparentnosti.

V roce 1992 se v Riu de Janeiru konala Konference o životním prostředí a rozvoji (*United Nations Conference on Environment and Development* – UNCED), která poprvé na takto širokém fóru identifikovala nedostatečnou implementaci mezinárodních environmentálních smluv jako vážný problém a bezprostředně se jím zabývala. Problematiky implementace a prosazování mezinárodních úmluv na ochranu životního prostředí se určitým způsobem dotkly prakticky všechny výstupní dokumenty této Konference, a to jak právně závazné akty (Úmluva o změně klimatu, Úmluva o biodiverzitě), tak dokumenty charakteru *soft law* (Deklarace o životním prostředí a rozvoji,

Agenda 21). Za zmínku stojí zejména Kapitola 38 Agendy 21 – „Mezinárodní právní nástroje a mechanismy", která poměrně detailně rozpracovává jednotlivé kroky, které je potřeba podniknout ke zlepšení legislativní implementace i praktické aplikace předmětných smluvních závazků. Jako jeden ze specifických cílů v tomto ohledu stanoví Agenda 21 potřebu *„zdokonalit účinnost institucí, mechanismů a postupů sloužících k realizaci mezinárodní úmluv a využití nástrojů"*[59].

Vývoj po konání Konference o životním prostředí a rozvoji se z perspektivy problematiky implementace a prosazování vyznačoval především vznikem velkého počtu zvláštních smluvních orgánů (*treaty bodies*), jež byly primárně založeny za účelem kontroly a koordinace implementačního procesu jednotlivých multilaterálních environmentálních smluv. Takový vývoj směrem k posilování smluvních kontrolních institucí lze podle názoru autora chápat alespoň z části jako pozitivní posun v myšlení národních států, vedoucí k většímu zájmu o faktické řešení problémů spojených s nedostatečnou implementací mezinárodních environmentálních norem.

1.4.1.2 Konference v Johannesburgu z hlediska problematiky implementace a prosazování

Konference v jihoafrickém Johannesburgu, nazvaná Světový summit o udržitelném rozvoji (*World Summit Sustainable Development* – WSSD), se konala na přelomu srpna a září 2002. Stala se největší konferencí zabývající se otázkami ochrany životního prostředí v globálním měřítku, ale současně i největší konferencí v dějinách OSN vůbec[60]. Vedle problematiky ochrany životního prostředí se tato konference zaměřila na další dva pilíře udržitelného rozvoje, a sice na řešení tíživých ekonomických a sociálních otázek.

Jedním z hlavních cílů WSSD bylo ukázat nové možnosti při implementaci a prosazování environmentálních standardů v duchu principu trvale udržitelného rozvoje. Hlavním výstupem WSSD byl Implementační plán (*Plan of Implementation*), jež se dotýká širokého okruhu otázek dalšího postupu v oblasti přístupu k nezávadné vodě, využívání obnovitelných zdrojů energie, vyhlazení chudoby, zdravotní politiky, managementu základních přírodních zdrojů (biodiverzita, atmosféra a hospodaření v lesích), podpory vzdělání apod[61].

Bezprostředně se Implementační plán dotkl problematiky implementace a prosazování v několika směrech. Zaprvé byla v obecné rovině zdůrazněna nutnost efektivní implementace stávajících mezinárodních úmluv na ochranu životního prostředí a jejich aplikace v rámci národních právních řádů za účasti všech dotčených partnerů jak z veřejného, tak soukromého sektoru[62].

---

[59] Srov. bod 39.3 písm h) Agendy 21.

[60] Světového summitu se zúčastnilo kolem 50 000 účastníků, srov. http://www.johannesburgsummit.org.

[61] Blíže k výstupům Konference v Johannesburgu srov. např. *Damohorský, M. a kol.:* Právo životního prostředí, Praha 2003, s. 97 a násl.

[62] *„Actvively promote cooporate responsibility and accountability, including through the full development and effective implementation of intergovernmental agreements and measures, international initiatives and public-private partnerships, and appropriate national regulations"*, srov. http://www.johannesburgsummit.org.

Za druhé Implementační plán zmínil konkrétní otázky implementace některých multilaterálních environmentálních úmluv, zejména Stockholmské úmluvy o organických persistentních polutantech (2001), Rotterdamské úmluvy o mezinárodním obchodu s určitými nebezpečnými látkami a pesticidy (1998), Montrealského protokolu o látkách poškozujících ozónovou vrstvu Země (1987) a Kjótského protokolu k Úmluvě o změně klimatu (1997).

Za třetí byl velký důraz položen na větší využívání moderních satelitních technologií v rámci monitorování implementace multilaterálních environmentálních úmluv[63].

1.4.2 Vývoj problematiky implementace a prosazování v komunitárním právu životního prostředí

Na úrovni komunitární byla větší pozornost věnována problematice implementace a prosazování prakticky až v rámci Čtvrtého akčního programu ochrany životního prostředí, přijatém v roce 1987[64]. Tento akční program již vycházel, s ohledem na zakotvení samostatné kapitoly „Životní prostředí" v SES, z jiného právního základu[65], než jak tomu bylo u předchozích tří programů. Čtvrtý akční program jednak bezprostředně stanovil nutnost účinné implementace platného práva Společenství v oblasti ochrany životního prostředí, jednak se problematiky implementace a prosazování komunitárních environmentálních norem dotkl rovněž nepřímo důrazem na zkvalitnění přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a k jejich rozšiřování. Silný důraz na zlepšování špatného naplňování požadavků komunitárních environmentálních norem byl reakcí na stále se zhoršující implementaci této oblasti komunitárního práva.

Jedním z prvních konkrétních pokusů, jak zlepšit nepříliš uspokojivou situaci implementace komunitárních norem na ochranu životního prostředí, byla směrnice 91/692/EHS o standardizaci a racionalizaci zpráv o implementaci některých směrnic souvisejících s životním prostředím[66]. Účelem této směrnice bylo sjednotit rozdílná ustanovení komunitárních environmentálních směrnic, týkající se podávání implementačních zpráv, a zlepšit tak jejich skutečné předkládání členskými státy[67]. Tento pokus se nicméně neprojevil jako příliš úspěšný. Přijetí směrnice nevedlo ke zlepšení situace v případě systematického zpracovávání a podávání adekvátních informací o implementačním procesu jednotlivých environmentálních směrnic, a dodnes tak v tomto ohledu přetrvává značný deficit.

---

63 Čl. 36 Implementačního plánu stanoví: *„The United Nations Framework Convention on Climate Change is the key instrument for addressing climate change, a global concern, and we reaffirm our commitment to achieving its ultimate objective of stabilisation of greenhouse gas concentrations in the atmosphere [..] Actions at all levels are required to: [..] (g) Promote the systematic observation of the earth's atmosphere, land and oceans by improving monitoring stations, increasing the use of satellites, and appropriate integration of these observations [..]".*

64 OJ 1987 C 328/1 ze 7. 12. 1987. Již od poloviny 80. let minulého století nicméně probíhal program harmonizace informací o stavu životního prostředí ES, srov. dále.

65 Začleněním samostatné kapitoly „Životní prostředí" prostřednictvím Jednotného evropského aktu (*Single European Act*) v roce 1987 se oblast ochrany životního prostředí stala součástí primárního komunitárního práva, srov. pův. čl. 130r–130t SES (současné čl. 174–176 SES).

66 OJ 1991 L 377/48. Srov. rovněž rozhodnutí ESD C-435/99 Komise v. Portugalsko [2000] ECR I-11179.

67 Srov. dále kap. 2 bod 2.4.

Na počátku 90. let minulého století byly také provedeny dvě významné institucionální změny ve smyslu založení Evropské agentury životního prostředí (EEA) a vzniku tzv. Chesterské sítě. Založení EEA[68] navázalo na program shromažďování a koordinace informací o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů v ES[69].

V roce 1991 se z iniciativy Nizozemska shodli ministři životního prostředí na neformálním zasedání Rady na potřebě koordinovat aktivity členských států, resp. jejich příslušných orgánů za účelem zlepšení prosazování komunitárních environmentálních norem[70]. Výsledkem bylo založení tzv. Chesterské sítě (*Chester network*), která se později modifikovala na síť IMPEL (*European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law*)[71].

1.4.2.1 Maastrichtská smlouva a následný vývoj

Maastrichtská smlouva zavedla z pohledu prosazování komunitárního práva důležité ustanovení, umožňující sankcionovat členské státy za nesplnění rozhodnutí Evropského soudního dvora, která byla do této doby spíše deklaratorní[72]. Záleželo tak na vůli každého členského státu, zda a v jaké míře bude rozhodnutí ESD respektovat. Toto tzv. řízení o výkonu rozhodnutí (čl. 162 odst. 2)[73] se tak stalo určitou pojistkou a tlakem, který do určité míry vedl ke zlepšení implementace komunitárního práva obecně, oblast ochrany životního prostředí nevyjímaje.

Maastrichtská smlouva se stala důležitou z pohledu implementace komunitárního práva ještě v jiném ohledu. Prakticky ve stejné době, tedy na počátku devadesátých let minulého století, kdy si státy začaly jasně uvědomovat deficit v implementaci mezinárodních environmentálních norem, došlo k obdobnému „uvědomění" na úrovni komunitární. Spolu s Maastrichtskou úmluvou tak byla podepsána Deklarace zdůrazňující potřebu plné implementace komunitárních právních norem. Deklarace k Maastrichtské smlouvě zejména připomíná povinnost transpozice komunitárních směrnic, včetně směrnic na ochranu životního prostředí, do vnitrostátních právních řádů členských států ve stanovených lhůtách, a přijímání takových opatření, která zajistí aplikaci požadavků směrnic na jejich území se stejnou účinností, jakého požívá právo vnitrostátní.

Konečně bylo Maastrichtskou smlouvou zavedeno nové ustanovení čl. 138c[74], které dalo Evropskému parlamentu možnost ustavit tzv. dočasný vyšetřovací výbor (*inquiery committee*)[75], jehož úlohou je zkoumat případné nedostatky v implementaci komu-

---

[68] Nařízení Rady (EHS) č. 1210/90 o založení Evropské agentury životního prostředí a Evropské informační a pozorovací sítě životního prostředí, OJ 1990 L 120/1.

[69] Program probíhal na základě rozhodnutí Komise 85/338/EHS, OJ 1985 L 176/14.

[70] Srov. prohlášení z neformálního zasedání ministrů životního prostředí v Dublinu v roce 1991 *„[..] it should be desirable as a first step to establish a Network of representatives of relevant national authorities and the Commission in the field of enforcement, primarily aimed at the exchange of information in the field of compliance and enforcement, and at the development of common approaches at a practical level"*, http://www.europa.eu.int.

[71] Blíže k IMPEL srov. kap. 4 bod 4.6.

[72] Srov. *Kružíková, E.:* Ekologická politika a právo životního prostředí v Evropské unii, Praha 1997, s. 98.

[73] Čl. 228 odst. 2 SES v současném znění.

[74] Čl. 193 SES v současném znění.

[75] Vyšetřovací výbor může být ustanoven na základě žádosti tří čtvrtin poslanců EP, srov. čl. 193 (ex.-čl. 138c) SES.

nitárních norem. Z kompetence vyšetřovacího výboru jsou vyňaty případy, kdy jsou tvrzené skutečnosti zkoumány ESD a soudní řízení ještě neskončilo.

Pátý akční program[76] pokračoval v nastoleném trendu snah o zlepšení nepříliš uspokojivé implementace komunitárních environmentálních předpisů. V tomto ohledu zejména zdůraznil dělbu odpovědnosti při implementaci komunitárních environmentálních předpisů mezi všechny zúčastněné subjekty, tedy především mezi veřejnou správu, podniky a veřejnost. Dále nastínil potřebu přehodnocení a zjednodušení dosavadní komunitární legislativy v oblasti ochrany životního prostředí a rozšíření nástrojů implementace o dobrovolně převzaté závazky a o určité nástroje ekonomické povahy.

1.4.2.2 Vývoj po Amsterodamské smlouvě

Amsterodamskou smlouvou bylo zavedeno spolurozhodování EP a Rady o velké části otázek týkajících se oblasti ochrany životního prostředí. Pro taxativně uvedené oblasti zůstalo jednomyslné rozhodování Rady nedotčeno[77]. Z hlediska problematiky implementace bylo důležité vyjasnění obsahu a rozsahu požadavku ochrany životního prostředí v rámci harmonizace právních předpisů a opatření přijatých k vnitřnímu trhu[78]. Modifikací tohoto ustanovení získaly členské státy možnost ponechat si vlastní vnitrostátní předpisy z důvodu důležitých požadavků vztahujících se k ochraně životního prostředí.

Druhá polovina 90. let minulého století se vyznačovala další snahou Evropské komise systematicky řešit přetrvávající neuspokojivou situaci implementace komunitárních environmentálních norem. V roce 1996 předložila komplexní dokument nazvaný Implementace komunitárního práva životního prostředí[79], který zhodnotil dosavadní obtížný průběh implementace komunitárních předpisů v oblasti ochrany životního prostředí a navrhl řadu změn (jednalo se např. o oblast inspekcí, koordinace aktivit komunitární a národní úrovně, kvality environmentální legislativy apod.). Na něj navázala již výše uvedená usnesení EP[80] a Rady[81].

1.4.2.3 Šestý akční program životního prostředí

Současný stav a další vývoj problematiky implementace a prosazování na komunitární úrovni lze dnes nejlépe ilustrovat na Šestém akčním programu na ochranu životního prostředí[82], přijatém na období 2001–2010.

S ohledem na přetrvávající deficit v implementaci komunitárních norem na ochranu životního prostředí je pro Šestý akční program problematika implementace a prosazování prioritní oblastí. V tomto ohledu program stanoví: *„Implementace environmentálních předpisů musí být zlepšena. Aby se toho dosáhlo, mělo by být kombinováno řízení před Evropským soudním dvorem s podporou nejlepších praktik a s politikou veřejného uvádění dobrých a špatných příkladů"*.

---

[76] OJ 1993 C 138/5.
[77] Čl. 175 odst. 2 SES (ex-čl. 130/1).
[78] Čl. 95 odst. 4 SES.
[79] COM (96) 500 z 22. října 1996.
[80] OJ 1997 C 167/92.
[81] OJ 1997 C 321/1.
[82] Rozhodnutí EP a Rady 1600/2002/ES, OJ 2002 L 242/1.

Z uvedeného vyplývá, že záměrem dalšího postupu zlepšování implementace komunitárního práva životního prostředí je kombinace právní a mimoprávních prostředků. Zejména zdůrazňování „transparentnosti" implementačního procesu zveřejňováním dobrých a špatných příkladů (metoda „*Name, Shame or Fame*") je důkazem, že si komunitární orgány uvědomují nedostatečnost řešení situace pouze prostřednictvím procesních pravidel postupu při zjištění nesplnění implementační povinnosti. V této souvislosti uvádí 20. výroční zpráva o monitoringu aplikace komunitárního práva: „*Je nezbytně nutné, aby se zlepšila implementace environmentální legislativy v členských státech. Nicméně podávání žalob na členské státy u Evropského soudního dvora není jediným, a často ani nejefektivnějším, způsobem vyřešení současného problému*"[83].

SHRNUTÍ

Problematiku implementace a prosazování mezinárodních a komunitárních environmentálních norem lze v současné době chápat jako komplexní materii, která se stala standardní součástí teorie mezinárodního i komunitárního práva životního prostředí. Jedná se nicméně o problematiku poměrně novou, které byla skutečná pozornost věnována na obou úrovních až od konce 80., resp. začátku 90. let minulého století, a v rámci které dnes probíhá velmi dynamický vývoj. Hlavním důvodem vzniku úvah, týkajících se implementace a prosazování environmentálních norem na úrovni mezinárodní i komunitární, je značná obtížnost účinného faktického naplňování velké části environmentálních norem nadnárodního charakteru, jež se projevuje v porovnání se srovnatelnými oblastmi v obou právních systémech značným implementačním deficitem. Ten je způsobený celou řadou příčin, které souvisí se specifickým charakterem právních norem životního prostředí upravených v rámci nadnárodních právních systémů.

Instituty implementace a prosazování představují vzájemně velmi úzce související fáze naplňování právních norem, které se v oblasti mezinárodního i komunitárního práva vyznačují mnoha odlišnostmi v porovnání s ostatními oblasti upravenými v rámci těchto právních systémů. V právu mají oba instituty podobu procesních pravidel, která v sobě zahrnují, a zčásti kombinují, jak klasické mechanismy naplňování mezinárodních, resp. komunitárních norem (odpovědnost států, sankce), tak především mechanismy a postupy relativně nové, jako je např. implementační pomoc, kontrola implementačního procesu apod.

V souvislosti s problematikou implementace a prosazování environmentálních norem obecně je zmiňován značný implementační deficit, a to jak na úrovni národní, tak mezinárodní i komunitární. V posledních dvou jmenovaných právních systémech se ovšem navíc projevuje nadnárodní charakter těchto norem, vyznačující se neexistencí účinných mechanismů vynucení splnění právní normy, jaké jsou známy z vnitrostátních právních řádů. Okruh příčin implementačního deficitu je proto u kategorie nadnárodních environmentálních norem širší, než jak je tomu u práva vnitrostátního, a zahrnuje mj. nedostatečné vnitrostátní kapacity, finační náročnost implementace, ne-

[83] Srov. COM (2003) 669, s. 33.

dostatečné vědecké poznatky či neexistenci dostatečně silných zájmových skupin. Základními formami implementačního deficitu je neúplná či zcela chybějící legislativní implementace, nesoulad přijatých implementačních norem s normou implementovanou a nesprávná praktická aplikace přejatých nadnárodních norem na národní úrovni.

Účelem zkoumané problematiky je nalézt vhodné mechanismy a nástroje, jejichž prostřednictvím by bylo možné dosáhnout naplnění předmětných norem co nejširším okruhem národních států. Podle názoru autora je potřeba zabývat se v případě nadnárodních environmentálních norem daleko intenzivněji rozvojem mechanismů, které jsou dnes mnohými označovány za „alternativní", tj. především výše zmíněnou implementační pomocí, kontrolními mechanismy a speciálním druhem řízení známém v anglofonní literatuře jako *non-compliance procedure*, spojující prvky pozitivních i negativních stimulů.

2. IMPLEMENTACE MEZINÁRODNÍCH A KOMUNITÁRNÍCH ENVIRONMENTÁLNÍCH NOREM

Jak již bylo dříve uvedeno, lze implementaci mezinárodních a komunitárních norem na ochranu životního prostředí charakterizovat jako jednu ze dvou základních fází procesu naplňování nadnárodních právně závazných environmentálních pravidel, jež zahrnuje jednak implementaci požadavků vyplývajících ze zmiňovaných norem do vnitrostátních právních řádů (legislativní implementace) a dále vytvoření relevantních podmínek umožňujících skutečné provedení transponovaných norem (praktická aplikace). Obě tyto fáze jsou spolu úzce provázány a nelze je od sebe v praxi oddělovat. Fáze legislativní implementace je předpokladem následné praktické aplikace, i když tomu tak nemusí být vždy. V případech, kdy vnitrostátní normy přiznávají mezinárodním úmluvám bezprostřední závaznost a kdy jsou tyto úmluvy tzv. *self-executing*, tj. že jsou přímo aplikovatelné nezávisle na vnitrostátním právním řádu, fáze legislativní implementace chybí a praktická aplikace následuje bezprostředně (ovšem nikoli ve smyslu časovém) po ratifikaci předmětné úmluvy[84]. Obdobně se chovají v rámci vnitrostátních právních řádů komunitární nařízení, a za splnění určitých podmínek též směrnice[85].

Přestože je někdy implementace nadnárodních environmentálních norem nesprávně zužována na implementační opatření prováděná na národní úrovni, je potřeba si uvědomit, že implementace probíhá rovněž na úrovni nadnárodní, ať již prostřednictvím mezinárodních či komunitárních orgánů. S ohledem na výše uvedenou definici je ovšem *stricto sensu* vyloučena z činnosti nadnárodních orgánů legislativní implementace[86], i když se na ní mohou tyto orgány do určité míry podílet (zprostředkování právního poradenství při vytváření odpovídajících vnitrostátních právních předpisů, kontrola legislativních opatření přijatých na národní úrovni apod.). Nadnárodním orgánům je nicméně stanovena, podobně jako národním státům, řada povinností vztahující se k praktické aplikaci.

---

[84] Jedná se nicméně spíše o čistě teoretickou úvahu, protože naprostá většina multilaterálních úmluv na ochranu životního prostředí nejsou samovykonatelná, tj. *non self-excuting*.

[85] V komunitárním právu mají bezprostřední účinek vůči svým adresátům – tj. rovněž vůči fyzickým a právnickým osobám – nařízení. Za určitých podmínek mohou mít bezprostřední účinek rovněž směrnice, k tomu srov. kap. 2 bod 2.1.

[86] Při velmi široce chápané implementaci by bylo možné uvažovat o tom, že legislativní implementace probíhá rovněž na nadnárodní úrovni. V takovém případě by samozřejmě neplatila výše uvedená definice, charakterizující legislativní implementaci jako inkorporaci požadavků relevantních norem do národních právních řádů. Na mezinárodní úrovni by bylo možno takto chápat aktivity mezinárodních organizací směřující k přijímání doplňujících či prováděcích opatření, jako např. v případě doplňování seznamů chemických látek podle čl. 8 Stockholmské úmluvy o persistentních organických polutantech nebo doplňování druhů do Příloh Úmluvy CITES (viz čl. XV CITES). Na úrovni komunitární by se jednalo o případy, kdy je např. Evropská komise zmocněna v komunitární environmentální směrnici navrhnout, a Evropský parlament a Rada přijmout, specifická opatření legislativní povahy, která mají sloužit k jejímu provádění (srov. např. čl. 16 a čl. 17 směrnice 2000/60/ES, OJ 2000 L 327/1). Stejně tak by se mohlo jednat o případy, kdy je k vydání „prováděcího" předpisu zmocněna sama Komise v rámci tzv. komitologie (viz např. čl. 30 směrnice 2001/18/ES, OJ L 106/1, ve spojení s rozhodnutím 1999/468/ES). Jedná se nicméně pouze o teoretickou úvahu, která v současné době nemá oporu v odborné literatuře.

S ohledem na četné problémy vyskytující se při implementaci nadnárodních environmentálních norem je v rámci problematiky implementace také často řešena materie týkající se implementační pomoci. S ohledem na vzrůstající význam tohoto prostředku implementace nadnárodních environmentálních norem je této problematice věnován samostatný oddíl v této kapitole. Důležitou úlohu sehrávají v implementačním procesu také informace. Problematice získávání, poskytování a zpracování informací ve vztahu k implementaci je rovněž věnován samostatný oddíl.

2.1 LEGISLATIVNÍ IMPLEMENTACE

Legislativní implementaci, tj. převod relevantních ustanovení nadnárodních norem do vnitrostátních právních řádů, vyžadují jak mezinárodní, tak komunitární normy na ochranu životního prostředí. Vyplývá to z povahy těchto norem, které jsou z velké části *„non-self-executing"*, tzn. k provádění řady jejich ustanovení je potřeba jejich implementace do národních právních řádů zúčastněných stran[87]. V obou případech se setkáváme, ať již díky specifickému charakteru mezinárodního a komunitárního práva, či norem práva životního prostředí jako takového, se značným implementačním deficitem.

2.1.1 Recepce mezinárodních smluv na ochranu životního prostředí do vnitrostátních právních řádů

Většina moderních úmluv na ochranu životního prostředí stanoví pro smluvní státy explicitně vyjádřenou povinnost přijmout *„nezbytná a odpovídající legislativní, administrativní a jiná opatření ke splnění závazků, které pro ně vyplývají z [této] úmluvy"*[88]. Dikce ustanovení většiny mezinárodních environmentálních úmluv univerzálního charakteru, týkající se požadavku legislativní implementace, se sice navzájem mírně liší, v naprosté většině nicméně zůstává v obecné rovině, bez bližší úpravy vodítek, kterými by se měly státy při legislativní implementaci řídit. Pro srovnání lze uvést např. čl. 14 Světové charty přírody *„Pravidla stanovená v této Chartě budou reflektována v zákonech a prakticky aplikována"*[89], čl. 3 Úmluvy o ochraně a využívání hraničních vodních toků a mezinárodních jezer: *„Za účelem předcházení, kontroly a snižování přeshraničních vlivů členské státy navrhnou, přijmou, implementují a pokud to bude možné předloží kompatibilní relevantní opatření právní, administrativní, ekonomické, finanční a technické povahy [..]"*[90] nebo čl. 4 Úmluvy o jaderné bezpečnosti: *„Každá smluvní strana přijme, v rámci svého národního právního řádu, zákonná, prováděcí a administrativní opatření a další kroky nezbytné k implementaci povinností podle této Úmluvy"*[91].

---

87 Srov. např. *Reeve, R.*: Verification mechanisms in CITES, in *T. Findlay – O. Meier (eds.)*: Verification Yearbook 2001, London 2001, s. 139.

88 Srov. čl. 2 odst. 1 Úmluvy o posuzování vlivů na životní prostředí přesahující hranice států (Espoo 1991).

89 Srov. angl. znění čl. 14: *„The principles set forth in the present Charter shall be reflected in the law and practise."*

90 Srov. angl. znění čl. 3: *„To prevent, control and reduce transboundary impact, the Parties shall develop, adopt, implement and, as far as possible, render compatible relevant legal, administrative, economic, financial and technical measures [..]"*.

91 Srov. čl. 4: *„Each Contracting Party shall take, within the framework of its national law, the legislative, regulatory and administrative measures and other steps necessary for implementing its obligations under this Convention"*.

Naopak některé starší multilaterální mezinárodní úmluvy na ochranu životního prostředí povinnost provést na národní úrovni legislativní implementaci explicitně nestanoví, jako např. Ramsarská úmluva o mokřadech (1971). Úmluva CITES (1973) rovněž explicitně nehovoří o povinnosti přijmout „opatření legislativní povahy", nicméně v čl. VIII ukládá smluvním stranám povinnost přijmout *„odpovídající opatření k prosazení ustanovení této Úmluvy a k zákazu obchodu s ohroženými druhy"*. Z následné specifikace těchto opatření (sankcionování obchodu a držení ohrožených druhů a zabavení nebo navrácení ohrožených druhů do státu původu) je patrné, že smluvní stát nemá možnost výběru, zda recipovat příslušná ustanovení Úmluvy do svého právního řádu či nikoli.

Přenos závazků vyplývající z mezinárodních environmentálních úmluv je ovšem i bez výše zmíněných ustanovení pro smluvní státy prakticky nutností, pokud chtějí dostát smluvním závazkům. Značná část mezinárodních úmluv na ochranu životního prostředí se totiž zprostředkovaně obrací k fyzickým a právnickým osobám[92], a stát se tak zakotvením povinností vyplývající z úmluvy ve vnitrostátním právu ve formě příkazů a zákazů dělí o svou odpovědnost podle mezinárodního práva. Na druhou stranu jsou tímto způsobem rovněž realizována četná oprávnění pro fyzické a právnické osoby, která jsou součástí mezinárodních úmluv na ochranu životního prostředí[93].

K přenosu mezinárodního práva do práva vnitrostátního je vždy zapotřebí tzv. recepce, která je jednostranným projevem vůle každého státu[94]. Přestože, jak bylo ukázáno výše, většina moderních smluv na ochranu životního prostředí zakotvuje ve svém smluvním textu povinnost zohlednit v rámci vnitrostátních právních řádů smluvních států požadavky vyplývající z úmluvy, není stanoven způsob, jakým má být recepce dosaženo[95]. Způsob, jakým se mezinárodní právo stává součástí práva vnitrostátního, se značně liší dokonce i v rámci relativně blízkých právních řádů. Je proto velmi těžké komplexně posoudit kvalitu legislativní implementace určité nadnárodní normy provedené na národní úrovni, resp. slučitelnost jednotlivých právních řádů smluvních států, s požadavky vyplývajícími z mezinárodní smlouvy. V případě existence sekretariátu mezinárodní úmluvy je možné, aby tento sekretariát prováděl posuzování kompatibility národních legislativně-implementačních opatření, ve většině případů ovšem nejsou dostupné relevantní informace o přijatých vnitrostátních předpisech. Mezinárodní environmentální úmluvy totiž pouze zřídka stanoví právní rámec pro poskytování informací takového druhu, a pokud je povinnost poskytovat informace o přijatých legislativních opatřeních v úmluvě zakotvena, bývá její plnění státy velmi často poru-

---

92 Blíže k tomu srov. *Malenovský, J.:* Poměr mezinárodního a vnitrostátního práva obecně a v českém právu zvláště, Brno 2000, s. 24.

93 Za všechny lze jmenovat především Úmluvu o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Aarhus 1998).

94 *Malenovský, J.:* Poměr mezinárodního a vnitrostátního práva obecně a v českém právu zvláště, Brno 2000, s. 18.

95 Obecné mezinárodní právo nestanoví žádné pravidlo, zda a jak má být přenesen obsah jeho norem do práva vnitrostátního, srov. *Malenovský, J.:* Poměr mezinárodního a vnitrostátního práva obecně a v českém právu zvláště, Brno 2000, s. 24. Z tohoto pohledu tedy nemají stát, resp. jeho orgány, povinnost zajistit přenos mezinárodních závazků vyplývajících z mezinárodních smluv do svých právních řádů, a volba zda a jakým způsobem k přenosu dojde, je ponechána zcela na vůli každého státu. Pokud ovšem mezinárodní úmluva stanoví požadavek přijmout opatření legislativní povahy – což, jak bylo ukázáno, je případ většiny moderních smluv na ochranu životního prostředí – smluvní stát ztrácí volbu ve smyslu, zda recepci provést či nikoli. Nadále ovšem zůstává otázka, jakým způsobem příslušnou normu do vnitrostátního práva přenést (recipovat).

šováno[96]. Dalším problémem v tomto ohledu jsou nedostatečné personální kapacity relativně malých sekretariátů multilaterálních mezinárodních úmluv na ochranu životního prostředí, které obvykle nedisponují odpovídajícím počtem expertů s odbornými předpoklady k posuzování kompatibility národních implementačních předpisů.

Jak bylo dříve uvedeno, existuje v oblasti legislativní implementace mezinárodních environmentálních úmluv velký implementační deficit. Jedním z mála úspěšných příkladů zlepšení legislativní implementace na mezinárodní úrovni se stal Projekt národní legislativy, započatý v roce 1992 v rámci Úmluvy CITES. Právní řády smluvních států Úmluvy CITES byly analyzovány Centrem pro právo životního prostředí IUCN a TRAFFIC USA a na základě výsledků tohoto posouzení byly zařazeny do odpovídající kategorie podle toho, zda plně, částečně nebo vůbec nesplňují implementační požadavky CITES[97]. Konference smluvních stran pak na doporučení sekretariátu stanovila lhůty pro státy, jejichž právní řády byla zařazeny do druhé a třetí kategorie, k přijetí odpovídajících legislativních opatření. Na žádost byla státům poskytnuta pomoc legislativně-právní a technické povahy. Protože většina států ve stanovených lhůtách své právní řády neupravila adekvátním způsobem, konference doporučila přerušení obchodu s druhy zahrnutými do CITES se 7 státy zařazenými do třetí kategorie, pokud nepřijmou požadovaná opatření v další stanovené lhůtě[98]. Sekretariát byl pověřen monitorováním implementačního procesu v dotčených státech. Pět z výše uvedených států přijalo odpovídající právní předpisy v rámci svých národních právních řádů v uvedené lhůtě, Senegal a Guayana tak učinily poté, co na ně začala být uplatňována obchodní restriktivní opatření sankční povahy[99]. Zmíněný příklad dobře ilustruje efektivnost použití kombinace negativních (hrozba ekonomické sankce) a pozitivních (právní poradenství) stimulů v oblasti implementace práva životního prostředí.

Úmluva CITES je nicméně ojedinělým příkladem mezi multilaterálními úmluvami na ochranu životního prostředí, v rámci níž byla použita hrozba obchodních sankcí po případ nesplnění požadavku legislativní implementace. Přestože lze projekt označit za úspěšný, je potřeba připomenout, že stále více jak 50 % smluvních států CITES nemá plně implementovánu odpovídající legislativu na národní úrovni.[99a]

2.1.2 Transpozice a adaptace komunitárních předpisů práva životního prostředí

Povinnost inkorporovat komunitární předpisy do vnitrostátních právních řádů vyplývá v obecné rovině v rámci primárního komunitárního práva z čl. 10 SES,

---

[96] K tomu srov. bod 2.1.3.

[97] Srov. CITES Doc. 10.31 (Rev) „National Laws for Implementation of the Convention", COP 10.

[98] Jednalo se o následující státy s vysokým podílem na obchodu v rámci CITES: Egypt, Guyana, Indonésie, Malajsie, Nikaragua, Senegal a Demokratická republika Kongo. Konec stanovené lhůty byl stanovena na 9. června 1998, srov. *Reeve, R.:* Verification mechanisms in CITES, in *T. Findlay – O. Meier (eds.):* Verification Yearbook 2001, London 2001, s. 147.

[99] Srov. sdělení stranám Úmluvy CITES č. 1999/75 z 21. října 1999 „Senegal: Recommendation to Suspend Trade"; sdělení č. 1999/78 z 5. listopadu 1999 „Guyana: withdrawal of the recommendation to suspend trade; CITES Doc. 11.21.2 „National Laws for Implementation of the Convention: Measures to be Taken with Regard to Parties without Adequate Legislation" – COP 11; sdělení č. 2000/004 z 31. ledna 2000 „Senegal: withdrawal of the recommendation to suspend trade".

[99a] www.cites.org.

který ukládá členským státům povinnost učinit veškerá vhodná opatření obecné i zvláštní povahy k naplnění závazků, které vyplývají ze Smlouvy nebo jsou výsledkem činnosti orgánů Společenství (tj. vyplývají ze sekundárního práva)[100]. Zároveň je ve stejném ustanovení Smlouvy zakotvena povinnost zdržet se jakýchkoli opatření, která by mohla ohrozit uskutečnění cílů Smlouvy, tedy vztaženo na oblast životního prostředí ohrozit uskutečňování komunitární environmentální politiky.

Specificky pro oblast životního prostředí vyplývá povinnost implementace komunitárních environmentálních norem z čl. 175 odst. 4 SES, jež ukládá členským státům povinnost financovat a provádět politiku v oblasti životního prostředí[101]. Ustanovení Smlouvy, jejichž předmětem je problematika ochrany životního prostředí, ovšem nejsou narozdíl od některých jiných ustanovení, jako je např. zákaz kvantitativních omezení mezi členskými státy[102], zákaz kartelů[103], zákaz zneužívání dominantního postavení[104] nebo poskytování podpor[105], bezprostředně aplikovatelná (*directly applicable*) a nemají přímý účinek[106]. Je ovšem otázkou, do jaké míry by mělo přímý účinek ustanovení zakazující v obecné rovině znečišťování životního prostředí[107].

Sekundární legislativa Společenství v oblasti práva životního prostředí zahrnuje všechny známé formy sekundárního komunitárního práva, tj. směrnice (*directive*), nařízení (*regulation*) a rozhodnutí (*decision*). Vedle toho se lze v oblasti životního prostředí setkat rovněž s doporučeními (*recommendations*) a stanovisky (*positions*), která ač nemají povahu právních norem (nejsou právně závazná), tvoří součást pramenů komunitárního práva (srov. čl. 249 SES)[108]. Každý z pramenů komunitárního práva životního prostředí vyžaduje odlišný způsob legislativní implementace[109].

Nejčastěji se vyskytujícím pramenem komunitárního práva životního prostředí jsou směrnice, které jsou závazné pro členský stát co do výsledku, kterého má být dosaženo[110]. Jsou inkorporovány do národních právních řádů členských států procesem ozna-

---

[100] Srov. dikci čl. 10 (ex-čl. 5) SES: *„Member States shall take all appropriate measures, whether general or particular, to ensure of the obligations arising out of the Treaty or resulting from action taken by the institutions of the Community. They shall faciliate the achivement of the Community's tasks. They shall abstain from any measure which could jeopardise the attainment of the objectives of this Treaty."*

[101] Toto ustanovení se v jistém ohledu jeví z pohledu ustanovení Smlouvy týkajících se ostatních politik Společenství, které žádnou podobnou formulaci neobsahují, jako nadbytečné. Také v případě ostatních komunitárních politik jsou to především členské státy, do jejichž kompetence spadá realizace implementačních opatření v rámci těchto politik.

[102] Čl. 28 (ex-čl. 30) SES.

[103] Čl. 81 (ex-čl. 85) SES.

[104] Čl. 82 (ex-čl. 86) SES.

[105] Čl. 87 (ex-čl. 92) SES.

[106] Srov. též angl. výraz *„doctrine of direct effect"*.

[107] K přímému účinku komunitárních směrnic v oblasti ochrany životního prostředí srov. také např. *Kružíková, E.:* Ekologická politika a právo životního prostředí v Evropské unii, Praha 1997, s. 83 a násl.

[108] Blíže k jednotlivým pramenům sekundárního komunitárního práva srov. v obecné rovině *Tichý, L. – Arnold, R. – Svoboda, P. – Zemánek, J. – Král. R.:* Evropské právo, Praha 1999, s. 159 a násl.

[109] S ohledem na skutečnost, že doporučení a stanoviska, ač jsou pramenem komunitárního práva, postrádají, jak bylo uvedeno výše, právní závaznost, je dále řešena pouze implementace směrnic, nařízení a rozhodnutí. Nicméně při širokém pojímání pojmu implementace je možné uvažovat rovněž o implementaci těchto tzv. *„soft-law"* pramenů práva, k tomu srov. kap. 1 bod 1.2.

[110] Srov. dikci čl. 249 odst. 3 (ex-čl. 189) SES: *„A directive shall be binding, as to result to be achieved, upon each Member State to which it is addressed, but shall leave to the national authorities the choice of form and methods."*

čovaným jako transpozice (*transposition*). Zatímco směrnice mají přímý účinek pouze výjimečně jako důsledek nesprávné implementace na národní úrovni, jsou nařízení přímo aplikovatelná ve všech členských státech, tj. nejsou adresována jako je tomu u směrnic pouze státům, ale rovněž i právnickým a fyzickým osobám. I nařízení však ve velké části případů vyžadují určitou bližší úpravu některých svých ustanovení v rámci vnitrostátních právních řádů. Legislativní implementace nařízení je proto označována jako adaptace (*adaptation*).

2.1.2.1 Transpozice směrnic

Naprostá většina komunitárních směrnic na ochranu životního prostředí[111] obsahuje ustanovení, které explicitně ukládá členským státům *„uvést v platnost zákony, prováděcí a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí"*[112]. Volba formy a metody transpozice je s ohledem na ustanovení čl. 249 odst. 3 SES ponechána na jednotlivých členských státech, nicméně je limitována obecnými principy komunitárního práva.

Směrnice musí být transponována do vnitrostátního právního řádu členského státu ve stanovené lhůtě obecně závazným právním předpisem, aby byla zajištěna *„plná implementace směrnice v právu, nikoli pouze fakticky"*[113]. Evropský soudní dvůr v řadě případů neuznal transpozici komunitární environmentální směrnice, která byla provedena jiným než právním předpisem obecné závaznosti. Poměrně známým případem v této souvislosti je rozhodnutí ve věci Komise v. Německo, ve kterém se uvádí, že transpozice do vnitrostátního práva by měla být učiněna *„výslovně závazným ustanovením zákona nebo prováděcího předpisu"*[114]. To znamená, že k transpozici směrnice není dostačující zakotvení jejích relevantních ustanovení prostřednictvím národních programů, plánů, technických směrnic a metodik či obdobných vnitřních předpisů, které obecnou závaznost postrádají. Hlavním argumentem pro takový postup je vytváření prostředí právní jistoty pro fyzické a právnické osoby členského státu, který takovým způsobem komunitární směrnici transponoval[115], resp. pro všechny ostatní fyzické

---

[111] Výjimku představuje směrnice 76/464/EHS (OJ L 129/23) o znečištění způsobeném nebezpečnými látkami vypouštěnými do vodního prostředí Společenství. V tomto případě se ovšem pravděpodobně nejedná o záměr, ale o nedopatření, srov. *Krämer, L.:* EC Environmental Law, London 2000, s. 278.

[112] Srov. např. dikci čl. 24 odst. 1 směrnice 2000/60/ES: *„Member States shall bring into force the laws, regulations and administrative provisions necessary comply with this Directive at latest 22 December 2002. They shall forthwith inform the Commission there of."*

[113] *Krämer, L.:* EC Environmental Law, London 2000, s. 278.

[114] Srov. rozhodnutí ESD C-131/88 [1991] E.C.R. I-825, Komise v Německo, marg. č. 8: transpozici je třeba učinit *„by an express binding legislative or regulatory provision in order to secure full implementation of directive in law, not only in facts"*. Dalšími rozhodnutími ESD v oblasti ochrany životního prostředí v tomto smyslu byly např.: rozhodnutí ESD C-96/81 [1982] E.C.R. I-1791, Komise v Nizozemsko, rozhodnutí ESD C-361/88 [1991] E.C.R. I-2567, Komise v Německo (*TA Luft*), rozhodnutí ESD C-13/90 [1991] E.C.R. I-4327, Komise v Francie, rozhodnutí ESD C-58/89 [1991] E.C.R. I-4983, Komise v Německo, rozhodnutí ESD C-262/95 [1996] E.C.R. I-5729, Komise v Německo.

[115] Příkladem může být opět výše uvedené rozhodnutí ESD C-131/88 Komise v Německo, marg. č. 8: *„The transposition of a directive into domestic law does not necessarily require that its provisions be incorporated formally and verbatim in express, specific legislation; a general legal context may, depending on the content of the directive, be adequate for the purpose provided that it does indeed guarantee the full application of the directive in a sufficiently clear and precise manner so that, where the directive is intended to create rights of individuals, the persons concerned can ascertain the full extend of their rights and where appropriate, rely on them before the national courts."*

a právnické osoby EU. Ze stejného důvodu není rovněž možné transponovat směrnici správním aktem národního orgánu[116].

Problematický může být někdy rozsah, ve kterém je potřeba směrnici transponovat. Směrnici je v zásadě potřeba transponovat do vnitrostátního práva celou včetně ustanovení, na jejichž základě by měly být vytvořeny programy opatření, plány budoucích činností apod.[117]. Výjimkou jsou pouze ta ustanovení, která ukládají povinnosti komunitárním orgánům (nejčastěji Evropské komisi) a jiným institucím, jako např. Evropské agentuře životního prostředí, a dále ta ustanovení, která upravují výlučně administrativní vztah mezi zodpovědnými národními orgány a komunitárními orgány (zasílání pravidelných zpráv Komisi apod.).

Pokud členský stát nesplní povinnost řádně a úplně transponovat směrnici do svého právního řádu, může mít takové nesplnění vedle zahájení procesu o porušení Smlouvy následek[118] tzv. přímého účinku[119]. Podle teorie přímého účinku komunitárních směrnic se může za splnění určitých podmínek domáhat jednotlivec odpovědnosti státu vyplývající z neplnění jeho transpoziční povinnosti. Podmínky pro aplikaci principu přímého účinku stanovil prostřednictvím své judikatury ESD. Přímý účinek lze podle takto stanovených pravidel použít, pokud:

- uplynula lhůta pro transpozici směrnice do vnitrostátního práva,
- členský stát směrnici netransponoval, resp. ji netransponoval řádně a úplně,
- předmětné ustanovení směrnice je bezpodmínečné a dostatečně určité,
- dotčené ustanovené přímo nebo nepřímo zakládá oprávnění jednotlivce vůči členskému státu,
- existuje příčinná souvislost mezi porušením povinnosti státu a škodou způsobenou jednotlivci.

Z charakteru některých komunitárních environmentálních směrnic vyplývá, že část požadavků v nich obsažených může za splnění výše uvedených podmínek zakládat přímý účinek, tj. jednotlivci se mohou vůči státu domáhat u vnitrostátního soudu náhrady škody podle norem vnitrostátního práva. Jak uvádí *L. Krämer*, lze za ustanovení s možným přímým účinkem v rámci komunitárních environmentálních směrnic považovat především stanovení emisních a imisních limitů, zákazy a omezení[120]. Přímý účinek může založit rovněž čl. 2 a 4 odst. 1 směrnice 85/337/EHS[121] o posuzování vlivů některých soukromých a veřejných projektů na životní prostředí, a to v části týkající se záměrů uvedených v příloze I. Naopak záměry podle přílohy II směrnice, u nichž je posouzení vlivů na životní prostředí vázáno na správní uvážení příslušného

---

[116] Srov. rozhodnutí ESD C-429/85 Komise v. Itálie, ECR [1988] 843: *„mere administrative practices, which by their nature may be changed at will by the authorities, cannot be regarded as constituting proper compliance with the obligations on Member States to which a directive is addressed."*, srov. rovněž rozhodnutí ESD C-339/87, Komise v. Nizozemsko, ECR [1990] 851.

[117] Srov. *Jans, J.*: European environmental law, Hague, London and Boston 1995, s. 125.

[118] K řízení o porušení Smlouvy srov. kap. 3 bod 3.3.

[119] Vedle řízení o porušení Smlouvy a bezprostředního účinku existují samozřejmě další možné následky nenáležité transpozice směrnic (nepřímý účinek, odpovědnost státu a posunutí začátku běhu promlčecí lhůty), jejich použití v případě transpozice komunitárních environmentálních směrnic lze nicméně zvažovat v současné době spíše v rovině teoretické.

[120] Srov. *Krämer, L.*: Direct Effect of EC Environmental Law, in *Somsen, H. (ed.)*: Protecting the European Environment – Enforcing Environmental Law, London 1996, s. 99 a násl.

[121] OJ 1985 L 175/40.

orgánu, přímý účinek založit nemohou. Jak nicméně vyplývá z dosavadní judikatury ESD[122], je otázka přímého účinku směrnic v oblasti ochrany životního prostředí stále spíše v rovině teoretické. Hlavním důvodem je podle názoru autora velmi obtížně posouditelná otázka, zda v konkrétním případě zakládá environmentální norma subjektivní právo jednotlivce či nikoli. Ve výše uvedených rozhodnutích ESD nepřiznal existenci subjektivního práva jednotlivce tam, kde je předmětem ustanovení směrnice vztah mezi správními orgány. V případě, že by ESD uznal existenci přímého účinku v případě určitých environmentálních komunitárních směrnic, mohla by být dotčeným jednotlivcem uplatňována po státu jakožto odpovědném subjektu náhrada škody.

2.1.2.2 Adaptace nařízení

Nařízení (*regulations*) jsou v oblasti komunitární ochrany životního prostředí na rozdíl např. od oblasti zemědělství spíše výjimkou[123]. Jsou přijímána v případech, kdy je potřeba stanovit jednotná pravidla pro všechny členské státy, což odpovídá jejich právnímu charakteru, protože stejně jako nařízení v jiných oblastech komunitárního práva jsou nařízení upravující problematiku ochrany životního prostředí závazná a přímo aplikovatelná na území všech členských států (tzn. jsou bezprostředně adresována nejen členským státům, ale i fyzickým a právnickým osobám) [124].

Z výše uvedeného vyplývá, že s ohledem na jejich přímou aplikovatelnost na celém území EU není potřeba transponovat jejich ustanovení do právních řádů členských států. Taková transpozice by mohla způsobit nejednotnou aplikaci v různých státech či regionech Společenství, a proto ji ESD prohlásil za nepřípustnou.

Část komunitárních nařízení týkající se oblasti ochrany životního prostředí nicméně ukládá explicitně povinnost členským státům upravit část požadavků v nich obsažených do vnitrostátního práva závazným právním předpisem[125]. Tato povinnost se nevztahuje na celé nařízení, ale pouze na jeho určitá ustanovení. Příkladem může být čl. 13 odst. 4 nařízení (EHS) č. 259/93 o dohledu a kontrole nad přepravou odpadu v rámci, do a z Evropského společenství[126], který stanoví: *„Členské státy aplikují v rámci své jurisdikce systém stanovený v části II, VII a VIII"*[127].

Pravidelně se povinnost adaptovat určitá ustanovení komunitárních environmentálních nařízení týká ustanovení upravujících vydávání povolení a licencí[128], kontrolu určitých zařízení, činností či vývozu a dovozu, vytváření implementačních zpráv a poskytování informací Evropské komisi, vytváření národních kompetentních úřadů apod. Pravidelně patří mezi tato ustanovení také úprava sankcí v případě porušení povinnos-

---

[122] Srov. např. rozhodnutí ESD C-380/87 Enichem Base a další v. Comune di Cinisello Balsamo (*Cinisello Balsamo*) [1989] E.C.R 2491 a C-236/92 Comitato do Coordinamento per Difesa della Cava a další v. Regione Lombardia a další (*Difesa della Cava*) [1994] E.C.R I-484.

[123] Srov. kap. 1 bod 1.1.

[124] Čl. 249 SES.

[125] Blíže k adaptaci environmentálních nařízení, zejm. v ČR, srov. *Smolek, M.*: Transposition, Implementation and Enforcement of the EC Environmental Law, in *Šturma, P. (ed.)* et al.: Implementation and Enforcement of International Environmental Law, Praha 2002, s. 110.

[126] OJ 1993 L 30/1.

[127] Srov. angl. znění čl. 13: *„Member States may apply the system provided for in Titles II, VII and VIII within their jurisdiction"*.

[128] Srov. např. čl. 6 nařízení (ES) č. 2037/2000 o látkách poškozujících ozónovou vrstvu, OJ 2000 L 244/1.

tí vyplývajících z nařízení. Příkladem takového ustnovení může být čl. 18 nařízení (ES) č. 1980/2000 o změněném komunitárním systému udělování označení ekologicky šetrného výrobku[129], které stanoví: *„Členské státy podniknou odpovídající právní či administrativní opatření v případě porušení ustanovení tohoto nařízení a sdělí tato opatření Komisi"*. Na rozhodnutí členského státu je ponecháno, jaký druh sankce zvolí, tj. zda-li se bude jednat v souladu s úpravou v daném národním právním řádu o sankce povahy trestněprávní či správněprávní.[129a]

2.1.3 Informace o přijatých legislativních opatřeních

Pravidelnou součástí komunitárních směrnic na ochranu životního prostředí jsou ustanovení obsahující požadavek informovat Evropskou komisi o přijatých legislativních opatřeních[130] (*information on adopted legislative measures*). Součástí takových informací není pouze konstatování, že požadovaná národní implementační norma byla přijata, ale Komisi jsou rovněž sdělována *„znění hlavních ustanovení vnitrostátního práva, která [členské státy] přijmou v oblasti působnosti [této] směrnice."*[131] Komise má obvykle povinnost poskytnout informaci o těchto relevantních ustanoveních ostatním členským státům. Informace o přijatých legislativních opatřeních přijatých k implementaci komunitárních environmentálních směrnic jsou rovněž v komplexním přehledu součástí zpráv o implementaci a prosazování komunitárního práva životního prostředí (*Annual Surveys on the implementation and enforcement of Community environmental law*).

Na rozdíl od komunitárního práva nalezneme v mezinárodních environmentálních úmluvách takto specificky formulovanou povinnost informovat o legislativních opatřeních přijatých na národní úrovni pouze zřídka. Určitou výjimkou je např. ustanovení čl. VIII odst. 7 písm. (b) Úmluvy CITES, které je ovšem v praxi smluvními státy z velké části ignorováno[132]. Požadavek předkládat informace o přijatých legislativních opatřeních bývá často zahrnutý v rámci obecné povinnosti podávat implementační zprávy[133]. Takový postup ovšem často vede ke značně rozdílnému přístupu k legislativní implementaci a následně nevyvážené praktické aplikaci v jednotlivých smluvních státech. Podle názoru autora by proto bylo vhodné a účelné v budoucích mezinárodních úmluvách na ochranu životního prostředí takovou povinnost bezprostředně stanovit, resp. u stávajících úmluv vyřešit problém přijetím odpovídající sekundární

---

[129] OJ 2000 L 237/1.

[129a] ESD ve svém rozhodnutí C-176/03 Komise v. Rada (rozsudek ze dne 13. 9. 2005, dosud nepublikováno) potvrdil, že rovněž Společenství je oprávněno vydávat v rámci I. pilíře předpisy, obsahující trestněprávní (sankční) ustanovení, blíže k tomu srov. Smolek, M.: Soudní dvůr Evropských společenství: Trestní sankce v oblasti životního prostředí – revoluce v trestním právu členských států?, in Trestněprávní revue 12/2005, s. 338 a násl.

[130] Srov. např. čl. 24 odst. 1 směrnice 2000/60/ES (OJ 2000 L 327/1) ustavující rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky: *„Member States shall bring into force the laws [..] They shall forthwith inform the Commission thereof."*

[131] Srov. např. čl. 24 odst. 2 směrnice 2000/60/ES (OJ 2000 L 327/1): *„Member States shall communicate to the Commission the texts of the main provisions of the national law which they adopt in the field governed by this Directive"*.

[132] Uvedené ustanovení stanoví povinnost pro smluvní státy předkládat každé dva roky zprávu obsahující údaje o přijatých legislativních opatřeních.

[133] Viz např. čl. 15 Stockholmské úmluvy o persistentních organických polutantech (2001): *„Každá smluvní strana bude podávat zprávy konferenci smluvních stran o opatřeních, učiněných pro implementaci ustanovení této Úmluvy a o účinnosti těchto opatření při dosahování cílů Úmluvy"*.

normy, tj. např. rozhodnutím konference smluvních stran. Preferováno by mělo být podle názoru autora poskytování těchto údajů prostřednictvím jednotných dotazníků zpracovaných na nadnárodní úrovni, jak je to běžnou praxí v některých jiných oblastech mezinárodního práva. Do značné míry se tím zvyšuje srovnatelnost i kvalita poskytovaných informací a možnosti jejich dalšího využití[134].

Účel poskytování takových informací by byl nicméně odlišný od účelu poskytování informací o provedených legislativních opatřeních na komunitární úrovni. Jestliže je cílem takto definované povinnosti v komunitární směrnici zejména získat přehled o dosud nesplněných požadavcích, na jehož základě by bylo možné v budoucnu zahájit řízení o porušení Smlouvy před ESD, mělo by být hlavním cílem takto formulovaných případných ustanovení v rámci mezinárodních smluv zjištění nedostatků za účelem jejich odstranění formou konzultační právní pomoci (*legal advisor's assistance*).

2.2 PRAKTICKÁ APLIKACE

Praktickou aplikací (*practical application*) se rozumí, jak bylo zmíněno dříve, samotné provádění relevantní nadnárodní normy, a to jak na národní úrovni prostřednictvím kompetentních vnitrostátních orgánů, resp. ostatních vnitrostátních subjektů, tak také na úrovni mezinárodní, resp. komunitární, pokud je dotčená norma či její část adresována nikoli členskému státu, ale určitému mezinárodnímu orgánu či instituci. Praktická aplikace zahrnuje celou škálu činností od vydávání povolení, souhlasů a stanovisek, měření koncentrací emisí a imisí škodlivých látek, zpracování programů a plánů, ukládání sankcí, až po provádění ochranných opatření.

K tomu, aby mohla být fáze praktické aplikace skutečně realizována, je potřeba vytvořit určité základní podmínky. Fáze legislativní implementace stanoví základní právní rámec, ve kterém se bude praktická realizace uskutečňovat, následně je ovšem potřeba provést určité iniciační kroky. K základním podmínkám, které je potřeba splnit, aby mohla být fáze praktické aplikace realizována, patří zejména vytvoření, resp. určení kompetentního národního úřadu, který bude gestorem provádění příslušné mezinárodní či komunitární environmentální normy a dále vyčlenění dostatečných finančních prostředků v národních či místních rozpočtech.

Pro praktickou aplikaci nadnárodní normy na ochranu životního prostředí je k dispozici řada nástrojů, které se shodují s obecnými nástroji používanými v rámci vnitrostátního práva životního prostředí. Mezi tyto nástroje lze počítat především nástroje administrativní, ekonomické, koncepční a sankční. K těmto nástrojům ovšem přistupují ještě určité nástroje specifické, které se uplatní pouze nebo převážně v případě implementace norem nadnárodního charakteru. Jedná se zejména o výměnu informací mezi subjekty provádějícími implementaci v jednotlivých národních státech.

---

[134] Taková ustanovení, která stanoví povinnost smluvních stran informovat příslušný nadnárodní orgán o provedených legislativních opatřeních a poskytnout tomuto orgánu plný text přijatých legislativních předpisů, nejsou v rámci mezinárodního práva zcela neznámá. Příkladem může být čl. VII odst. 5 Úmluvy o zákazu chemických zbraní, který stanoví: *„Each State Party shall inform the Organization of the legislative [..] measures taken to implement this Convention"*. Nicméně rovněž aplikace tohoto ustanovení není zcela bez problémů. Do doby 5 let po vstupu CWC v platnost informovalo o přijetí odpovídajících právních předpisů pouze 64 % smluvních států.

V případě, že je požadavek stanovený v rámci nadnárodní environmentální normy adresovaný nikoli národnímu státu, ale některému z nadnárodních orgánů, musí být podniknuty patřičné kroky na mezinárodní, resp. komunitární úrovni. Obvykle se bude jednat o aktivity typu sběru a vyhodnocování dat poskytovaných státy i jinými subjekty, zpracování implementačních zpráv, přípravu podkladových dokumentů a návrhů rozhodnutí, provádění verifikační činnosti včetně inspekcí apod.

2.2.1 Vytváření podmínek pro praktickou aplikaci nadnárodních environmentálních norem

2.2.1.1 Ustavení kompetentních národních úřadů

Jedním z důležitých předpokladů úspěšné implementace na národní úrovni je pověření určitého úřadu státní správy nebo některé ze samospráv, do jejichž kompetence bude spadat koordinace implementačních aktivit příslušné nadnárodní normy. Velká část moderních úmluv na ochranu životního prostředí stanoví povinnost pro smluvní státy takový národní úřad (*national authority*) vytvořit, resp. pověřit některý ze stávajících úřadů[135]. Obdobně je v tomto směru koncipována také většina komunitárních směrnic na ochranu životního prostředí.

V určitých případech ovšem v rámci mezinárodních environmentálních úmluv výslovně stanovená povinnost vytvořit, resp. pověřit implementací úmluvy na národní úrovni určitý úřad chybí, přestože z ostatních ustanovení dané mezinárodní smlouvy vyplývá, že vytvoření takového úřadu je nezbytné pro splnění smluvních požadavků. Příkladem může být Úmluva o biologické rozmanitosti (1992), která ukládá smluvním stranám celou řadu kooperačních povinností, prakticky realizovatelných pouze prostřednictvím určitého národního úřadu. Výslovně ovšem ustanovení takového úřadu nepředvídá, pouze v čl. 10 písm. (e) zmiňuje potřebu zvyšování spolupráce mezi „národními úřady a soukromým sektorem".

Jedním z problémů, které při realizaci ustanovení mezinárodních smluv týkajících se zřizování národních úřadů vznikají, je neexistence časových lhůt, ve kterých mají být národní úřady zřízeny, resp. pověřeny.

Národní úřady jsou důležitým kontaktním místem, přes které probíhá velká část komunikace mezi sekretariátem příslušného smluvního instrumentu a smluvní stranou. Kromě toho jsou také místem bilaterální spolupráce s národními úřady v jiných státech. Jsou většinou obsazeny specializovaným personálem vyškoleným pro danou problematiku, který se účastní implementačních kurzů, seminářů a výcviku. Mohou být zapojeny do pomocných orgánů organizace (poradní výbory, vědecké výbory apod.[136]) nebo do příslušných sítí implementační pomoci (např. síť právní poradců).[136a] Spolu-

---

[135] Viz např. čl. VI Úmluvy o ochraně moří před znečišťováním v důsledku ukládání odpadů a jiných látek (Londýn 1972); čl. I písm. (f) a čl. IX Úmluvy o mezinárodním obchodu s ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (zde je namísto „*National Authority*" stanovena povinnost vytvořit tzv. „*Management Authority*" a „*Scientific Authority*").

[136] Srov. např. čl. 25 Úmluvy o biologické rozmanitosti (Rio de Janeiro 1992) nebo čl. 14 Úmluvy o ochraně evropské fauny a flóry a přírodních stanovišť (Bern 1979).

[136a] V roce 2005 byla např. z iniciativy britského předsednictví v radě EU založena síť právních poradců, složená především z právníků ministerstev životního prostředí jednotlivých členských států, blíže k tomu viz Smolek, M.: Založení sítě environmentálních právníků Evropské unie, in České právo životního prostředí 2/2005 (16), s. 67 a násl.

práce s národními úřady ostatních států probíhá na všech úrovních, tj. na zmíněné úrovni bilaterální, regionální i multilaterální.

Obdobně je tomu na komunitární úrovni, kde jsou národní úřady kontaktními místy pro komunikaci informací vyplývajících z implementace komunitárních předpisů Evropské komisi, resp. příslušným úřadům v ostatních členských státech.

2.2.1.2 Finanční zajištění

Primárně je povinností každého státu, aby zajistil nezbytné finanční pokrytí implementačního procesu nadnárodních norem. V rámci mezinárodního práva plyne tato povinnost především z obecné povinnosti dodržet smluvní závazky. Některé mezinárodní úmluvy navíc explicitně stanoví povinnost adresovanou smluvním státům zajistit dostatečné finanční prostředky na implementaci požadavků, které z ní vyplývají. Příkladem takového ustanovení je čl. 13 odst. 1 Stockholmské úmluvy o organických persistentních polutantech (2001): *„Každá smluvní strana se zavazuje zajistit v rámci svých možností a v souladu se svými národními plány, prioritami a programy a se zřetelem na ně finanční podporu a stimuly, které jsou určeny pro dosažení cílů této Úmluvy"*. Obdobně formulované ustanovení je např. obsahem čl. 11 odst. 1 Úmluvy o jaderné bezpečnosti (1994). Zajištění odpovídajících finančních prostředků pro implementaci Úmluvy je zde ovšem stanoveno kategoricky bez relativizující dikce *„v rámci svých možností"*[137].

Na úrovni komunitární vyplývá povinnost financovat provádění komunitárních předpisů na ochranu životního prostředí z primárního práva. Vedle čl. 10 SES, který stanoví v obecné rovině povinnost pro členské státy provádět primární i sekundární normy Společenství[138], je to specificky pro oblast ochrany životního prostředí čl. 175 SES, který ukládá členským státům financovat a provádět politiku v oblasti ochrany životního prostředí.

Velkým problémem dostatečného finančního zajištění procesu implementace je u většiny mezinárodních smluv i komunitárních předpisů jejich enormní náročnost co se týká nákladů nezbytných na jejich provádění. V případě mezinárodních smluv je navíc velmi těžké odhadnout celkové náklady, které bude daný smluvní režim vyžadovat, aby byl řádně implementován. Agenda 21 tak např. odhadovala, že v letech 1993–2000 bude potřeba na implementaci Úmluvy o biodiverzitě vynaložit ročně přibližně 3,5 mld. USD; jiné odhady nicméně hovořily o ročních nákladech ve výši 17 mld. USD.

Na úrovni komunitární patří k nejnákladnějším environmentálním předpisům z hlediska jejich implementace směrnice 91/271/EHS o čištění městských odpadních vod[139], směrnice 91/676/EHS o ochraně vod před znečištěním dusičnany pocházejícími ze zemědělských zdrojů[140] a směrnice upravující vytvoření sítě NATURA 2000[141].

---

[137] Srov. znění čl. 11 odst. Úmluvy o jaderné bezpečnosti (Vídeň 1994): *„Each Contracting Party shall take the appropriate steps to ensure that adequate financial recources are available to support the safety of each nuclear instalation throughout its life"*.

[138] K tomu srov. též kap. 2 bod 2.1.

[139] OJ 1991 L 137/1.

[140] OJ 1991 L 375/1. Náklady na implementaci směrnice 91/271/EHS se v ČR odhadují do roku 2010 na cca 98 mld. Kč (3.3 mld EUR) a na směrnici 91/676/EHS na 28 mld Kč (934 mil. EUR), viz *Smolek, M.:* Transposition, Implementation and Enforcement of the EC Environmental Law, in *Šturma, P. (ed.) et al.:* Implementation and Enforcement of International Environmental Law, Praha 2002, s. 115.

[141] Směrnice 79/409/ES o ochraně volně žijících ptáků, OJ 1979 L 103/1, a směrnice 96/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť a volně žijících druhů a planě rostoucích rostlin, OJ 1992 L 206/7. Pouze v ČR se předpokládají náklady na vytvoření a udržování sítě NATURA 2000 v oblasti ochrany ptactva pro období jednoho roku ve výši cca 1 mld. Kč (879 mil. bez nákladů na personální zajištění), viz http://www.env.cz.

2.2.2 *Nástroje praktické aplikace*

Jak bylo výše uvedeno, velká část nástrojů provádění nadnárodních norem na ochranu životního prostředí v rámci národních právních řádů se shoduje s běžnými nástroji uplatňovanými v případě vnitrostátního práva životního prostředí, tj. jsou zde převážně používány metody veřejnoprávní regulace. Některé mezinárodní environmentální úmluvy, resp. komunitární předpisy na ochranu životního prostředí, poměrně přesně stanoví, jaký nástroj by měl být pro implementaci konkrétního požadavku na národní úrovni použitý, resp. stanoví alespoň rámcově jeho povahu (tj. zda má být použit nástroj povahy administrativní, ekonomické, sankční apod.). Tím je do určité míry limitován rozhodovací prostor národního zákonodárce při recepci mezinárodních smluv, resp. transpozici a adaptaci komunitárních předpisů, jaký nástroj implementace požadavku nadnárodní normy v konkrétním případě zvolit.

Nástroje provádění environmentálních norem lze rozčlenit podle několika kritérií. Základním rozlišovacím prvkem je skutečnost, zda daný nástroj působí na chování subjektů bezprostředně nebo zprostředkovaně. Podle tohoto kritéria tak lze rozdělit nástroje ochrany životního prostředí na nástroje přímého působení (tj. zejména nástroje administrativní, koncepční a sankční povahy) a na nástroje působení nepřímého, které jsou svojí povahou mimoprávními instrumenty, kterým právo poskytuje formu závazného a právem vynutitelného chování (do této skupiny patří zejména nástroje ekonomické).[141a] Do zvláštní skupiny pak byly vyčleněny nástroje, které se uplatní specificky při praktické aplikaci nadnárodních environmentálních norem. Jedná se např. o výměnu informací mezi národními úřady pověřenými implementací určité nadnárodní normy, výzkum, výcvik nebo vymezení území chráněných podle mezinárodní úmluvy či komunitárního předpisu atd.

2.2.2.1 Administrativní nástroje

Nástroje administrativního charakteru patří, jak v případě mezinárodních environmentálních smluv, tak v případě komunitárních předpisů na ochranu životního prostředí, k velmi často upraveným nástrojům praktické aplikace. V zásadě lze v této skupině nástrojů rozlišit (a) oznámení, (b) povolení (souhlas), (c) zákazy, (d) povinnost jednat a (e) povinnost podávat informace.

ad (a) Účelem oznámení (*notification*) je s předstihem informovat příslušný národní úřad či v některých případech rovněž nadnárodní orgán o chystaných aktivitách s určitými zdroji ohrožení, aby bylo možné lépe předcházet jejich potenciálním negativním účinkům. Použití tohoto typu administrativního nástroje je proto zvláště vhodné v oblasti nakládání s chemickými látkami, nebezpečnými odpady či geneticky modifikovanými organismy.

V rámci mezinárodního práva je oznamovací povinnost stanovena např. v čl. 6 Basilejské úmluvy o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování (1989) či v čl. 8–10 Cartagenského protokolu o biologické bezpečnosti (2000). V obou uvedených případech jsou podrobně specifikovány informace, které má takové ohlášení obsahovat[142].

[141a] Blíže srov. Sobotka, M.: Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí, in AUC – Iuridica 3–4, Praha 2001, s. 155 a násl.

[142] V případě Basilejské úmluvy je specifikace těchto informací obsažena v Příloze V a v případě Cartagenského protokolu v Příloze I.

V komunitárním právu je oznamovací povinnost upravena např. ve směrnici 90/219/EHS o uzavřeném nakládání s geneticky modifikovanými organismy[143], směrnici 96/82/ES o omezování závažných rizik havárií spojených s nebezpečnými látkami[144] nebo ve směrnici 67/548/EHS o sbližování zákonů, vyhlášek a administrativních opatření týkajících se kvalifikace, balení a označování nebezpečných látek[145].

Oznamovací povinnost je stanovena rovněž v několika komunitárních nařízeních v oblasti ochrany životního prostředí. Příkladem může být nařízení (ES) č. 2455/92 o dovozu a vývozu některých nebezpečných chemických látek.[146]

ad (b) Povolení či souhlas (*permission, authorisation*) jsou velmi častým nástrojem na obou zkoumaných rovinách, tj. jak na úrovni mezinárodní, tak komunitární. Na úrovni komunitární je pro zařízení určitého typu upraveno komplexně povolení v rámci směrnice 96/61/EHS o integrované prevenci a omezování znečištění[147]. Vedle toho je povolení upraveno na obou úrovních zejména v oblasti ochrany ovzduší a ochrany vody (vypouštění škodlivých nebo nebezpečných látek), ochrany přírody (nakládání s ohroženými druhy) a v oblasti nakládání s některými druhy ohrožení životního prostředí (nebezpečné odpady apod.).

ad (c) Zákazy (*bans, prohibitions*) se v nadnárodních normách objevují především v souvislosti s regulací nakládání určitých produktů, zejména chemických látek a nebezpečných odpadů. Na úrovni mezinárodní může být příkladem čl. 7 písm (a) Basilejské úmluvy o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování (1989), stanovící zákaz nakládání s nebezpečnými odpady pro jakékoli osoby spadající do jurisdikce smluvního státu, které nemají k takovému nakládání potřebné povolení. Zákazy se také objevují v oblasti ochrany ohrožených druhů, jako např. v čl. 6 a 8 Bernské úmluvy o ochraně evropské fauny a flóry a přírodních stanovišť (1979).

ad (d) Povinnost jednat (*obligation to act*) se týká činností jako vedení registrů, podniknutí opatření k předcházení haváriím, poskytnutí finanční záruky, sledování úrovně znečištění apod. Příkladem může být čl. 7 směrnice 98/83/ES o jakosti vody určené k lidské spotřebě[148], upravující povinnost provádět pravidelný sběr a vyhodnocování vzorků vody používané pro lidskou spotřebu.

ad (e) Povinnost podávat informace (*information appeals, warnings*) jsou také poměrně často upraveny jak v mezinárodních environmentálních úmluvách, tak odpovídajících komunitárních předpisech. Informační povinnost se obvykle vztahuje na osoby provádějící určité činnosti, z nichž vyplývá riziko pro životní prostředí. Adresátem požadovaných informací je zpravidla správní úřad, ale může jím být bezpro-

---

[143] OJ 1990 L 117/1. Ohlašovací povinnost upravená ve směrnici 90/219/EHS se týká některých méně závažných způsobů nakládání s geneticky modifikovanými organismy.

[144] OJ 1996 L 10/13.

[145] OJ 1997 L 196/1. Z tohoto předpisu vyplývá oznamovací povinnost pro každou osobu, která zamýšlí uvést novou chemickou látku na trh Společenství. Tuto oznamovací povinnost plní vůči příslušnému úřadu svého členského státu. V případě nečinnosti správního úřadu může oznamovatel danou látku po 60 dnech uvést na trh. Stejně jako u ostatních komunitárních předpisů upravujících oznamovací povinnost je detailně stanoveno, jaké informace mají být součástí oznámení.

[146] OJ 1992 L 251/13.

[147] OJ 1996 L 257/56.

[148] OJ 1998 L 330/32.

středně i veřejnost. Do této skupiny by bylo možné zařadit také ekologické označování výrobků, které je upraveno pouze na úrovni komunitární[149].

2.2.2.2 Koncepční nástroje

Koncepční nástroje se vyskytují v nadnárodních normách na ochranu životního prostředí v různých formách, nejčastěji se lze setkat s plány (*plans*), programy (*programmes*) a koncepcemi (*strategies*). Adresátem povinnosti zpracovávat plány, programy a koncepce jsou obvykle státy, resp. jejich odpovědné národní úřady, ale v určitých případech se tato povinnost vztahuje též na soukromé osoby vykonávající zvláštní činnosti (např. Vídeňská úmluva o jaderné bezpečnosti upravuje povinnost provozovatele jaderných zařízení zpracovat vnější a vnitřní havarijní plány[150]).

S koncepčními nástroji se lze v rámci multilaterálních mezinárodních úmluv na ochranu životního prostředí setkat zejména v oblasti ochrany vody a ovzduší. Příkladem může být čl. 3 Ženevské úmluvy o dálkovém znečišťování ovzduší přecházejícím hranice států (1979), týkající se povinnosti zpracovat plány a strategie za účelem snižování škodlivých látek vypouštěných do ovzduší. Příkladem koncepčních nástrojů v komunitární právu životního prostředí je čl. 11 směrnice 2000/60/ES ustavující rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky[151], který stanoví povinnost zpracovat pro každou oblast povodí tzv. programy opatření.

2.2.2.3 Sankční nástroje

Vhodně nastavené sankce (*sanctions, penalties*) v rámci národních právních řádů za porušování povinností stanovených vnitrostátními předpisy za účelem implementace požadavků vyplývajících z nadnárodních environmentálních norem jsou jedním ze stěžejních prvků jejich efektivní vymahatelnosti. To se opět týká jak roviny mezinárodní, tak komunitární. Konkretizace sankcí v rámci národních právních řádů je ovšem dosud prakticky zcela ponechána na úvaze zákonodárce, resp. úpravě ve vnitrostátním právu.[152] V mezinárodním právu životního prostředí se explicitní požadavek stanovení odpovídajících sankcí za porušení implementované mezinárodní normy objevuje spíše ojediněle. Výjimkou je v tomto ohledu čl. VIII Úmluvy CITES (1993), který vymezuje minimální okruh případů, které je třeba sankcionovat a stanoví, že tyto sankce musí být „přiměřené" (*appropriate*). Zmíněné ustanovení dokonce výslovně určuje, že jednou z forem sankcí musí být možnost zabrání (*confiscation*) předmětných exemplářů ohrožených druhů.

V rámci komunitárních environmentálních předpisů jsou sankce upraveny ve větší míře, než jak je tomu v ostatních oblastech komunitárního práva, kde se vyskytují pouze sporadicky[153]. Zdaleka ovšem nejsou upraveny ve všech komunitárních předpisech na ochranu životního prostředí. V komunitárních environmentálních normách lze

---

[149] Nařízení (ES) č. 1980/2000 o změněném komunitárním systému udělování označení ekologicky šetrného výrobku, OJ 2000 L 237/1.

[150] Srov. čl. 16 odst. 1.

[151] OJ 2000 L 327/1.

[152] K možnosti ukládat sankce v oblasti práva životního prostředí na komunitární úrovni srov. Smolek, M.: Soudní dvůr Evropských společenství: Trestní sankce v oblasti životního prostředí – revoluce v trestním právu členských států?, in Trestněprávní revue 12/2005, s. 338 a násl.

[153] K otázce úpravy sankčních ustanovení v komunitárních předpisech v obecné rovině srov. *Král, R.*: Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU, s. 63.

v zásadě pozorovat dva druhy ustanovení týkající se stanovení sankcí. Do první skupiny je možné zahrnout ustanovení, která ukládají členským státům pouze ve velmi obecném rámci povinnost *„přijmout přiměřená zákonná, podzákonná nebo administrativní opatření pro případy porušení ustanovení [tohoto nařízení] a tyto sdělit Komisi.*"[154] Druhou skupinu představují ustanovení, která obsahují kritéria, jimiž je potřeba se řídit při úpravě a praktické aplikaci sankcí. Příkladem může být čl. 14 směrnice 2002/3/ES o ozónové vrstvě ve vnějším ovzduší[155], který vedle povinnosti adresované členským státům přijmout sankční opatření ve formě pokut (*penalties*) stanoví, že tyto sankce musí být efektivní, přiměřené a musí dostatečným způsobem odrazovat od případného porušení relevantních norem[156].

Výjimkou ve smyslu podrobné úpravy sankcí v komunitárních environmentálních předpisech jsou samozřejmě sankční opatření stanovené v nařízení (ES) č. 338/97 o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulací obchodu s nimi[157], které odpovídají poměrně detailní úpravě obsažené v korespondujícím čl. VIII Úmluvy CITES (1993).

Vedle výše uvedených kritérií efektivnosti, přiměřenosti a odrazujícího charakteru vytvořil v obecné rovině ESD prostřednictvím své judikatury další dvě základní pravidla úpravy a aplikace sankcí vyplývajících z komunitárních předpisů. Zaprvé musí být porušení povinnosti vyplývající z komunitárního předpisu sankcionováno za obdobných procesních a hmotněprávních podmínek, jaké se vztahují na porušení analogických povinností vyplývajících z čistě vnitrostátních předpisů[158]. Za druhé mají vnitrostátní orgány aplikující danou sankci postupovat minimálně se stejnou důkladností a péčí, s jakou postupují při ukládání sankcí za porušení analogických povinností, jež jsou obsahem čistě vnitrostátního předpisu.

Sankce za porušení norem v oblasti ochrany životního prostředí, upravené v současné době v mnoha členských státech, ovšem nejsou podle názoru Evropské komise dostatečné, aby zajistily plnou implementaci těchto pravidel v rámci vnitrostátního práva[159]. Z tohoto důvodu byl připraven návrh směrnice o ochraně životního prostředí prostřednictvím trestního práva[160], která ukládá členským státům zavést v oblasti

---

[154] Srov. angl. znění čl. 18 (Infringements) nařízení (ES) č. 1980/2000 o změněném komunitárním systému udělování označení ekologicky šetrného výrobku, OJ 2000 L 237/1: *„Member States shall take appropriate legal or administrative measures in case of non-compliance with the provisions of this Regulations and comunicate these measures to the Commission."* Stejnou dikci obsahuje např. čl. 13 nařízení (ES) č. 761/2001 umožňující dobrovolnou účast organizací v komunitárním systému environmentálního řízení a auditu, OJ 2001 L 114/1.

[155] OJ 2002 L 67/14.

[156] Srov. také závěr generálního advokáta Gervena ve věci C-326/88 *Hansen* [1990] ECR I-2911.

[157] OJ 1997 L 61/1.

[158] Srov. např. C-7/90 *Vandevenne* [1991] ECR I-4371.

[159] Viz 20th Annual Report on Monitoring the Application of Community Law (2002), COM (2003) 669, s. 35.

[160] OJ 2003 C 20 E, s. 284. Návrh směrnice byl nicméně Radou zamítnut a místo něho bylo přijato rámcové rozhodnutí Rady 2003/80/SVV ze dne 27. ledna 2003 o trestněprávní ochraně životního prostředí, OJ L 29/55. Toto rozhodnutí zrušil ESD svým rozsudkem ve věci C-176/03, blíže k tomu srov. Smolek, M.: Soudní dvůr Evropských společenství: Trestní sankce v oblasti životního prostředí – revoluce v trestním právu členských států?, in Trestněprávní revue 12/2005, s. 338 a násl. 21. dubna 2004 byla přijata směrnice 2004/35/ES, o právní odpovědnosti za prevenci škody na životním, jejímž účelem je na základě zásady „znečišťovatel platí" vytvoření jednotného rámce pro uplatňování odpovědnosti v oblasti škod způsobených na životním prostředí, blíže k tomu srov. *Stejskal, V.*: Ke směrnici o právní odpovědnosti za prevenci škody na životním prostředí a její nápravě, in České právo životního prostředí 3/2004(13), s. 9–18.

ochrany životního prostředí sankce povahy trestněprávní, které se jako jediné jeví být pro tento účel dostatečné.

2.2.2.4 Ekonomické nástroje

Ekonomické nástroje plní důležitou úlohu v procesu praktické aplikace nadnárodních environmentálních norem, zejména v podobě finanční implementační pomoci. V případě vypouštění škodlivých látek do prostředí je možná rovněž úprava obchodovatelných emisních povolení.[161] Některé nadnárodní environmentální normy pouze v obecné rovině stanoví povinnost přijetí vhodných ekonomických nástrojů bez jakékoli bližší specifikace. Příkladem může být čl. 11 Úmluvy o biologické rozmanitosti (1992) nebo čl. 15 směrnice 94/62/ES o obalech a odpadech z obalů[162]. I v případech, kdy to nadnárodní norma explicitně nestanoví, má stát možnost upravit v implementační normě ekonomické nástroje fiskální či kompenzační povahy používané běžně v případě norem čistě vnitrostátních, jako jsou poplatky, daně, pojištění apod.

2.2.2.5 Zvláštní nástroje

Mezi nástroje, které se díky svému specifickému charakteru uplatní pouze nebo převážně v nadnárodních environmentálních normách, lze zařadit především (a) výměnu informací, (b) výzkum a (c) výcvik.

ad (a) Výměna informací (*exchange of information*) ve smyslu sdělování údajů mezi národními úřady smluvních států je upravena v mnoha mezinárodních úmluvách na ochranu životního prostředí. Příkladem je čl. 14 Úmluvy o ochraně a využívání hraničních vodních toků a mezinárodních jezer (1992), který stanoví povinnost států, jejichž vzájemné hranice jsou tvořeny vodním tokem či jezerem,vyměňovat si údaje „dostupné za rozumných podmínek". Úmluva dále podrobně stanoví, jaké informace by se měly stát předmětem výměny (např. naměřené míry emisního znečištění, vydaná povolení vypouštění škodlivých látek do vody apod.). V některých případech má výměna informací mezi státy spíše charakter oznámení záměrů o činnostech, které by se mohly závažným způsobem dotknout životního prostředí v jiných státech. Stěžejní je v tomto ohledu Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahující hranice států (1991), resp. na komunitární úrovni směrnice 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých projektů na životní prostředí[163].

ad (b) Povinnost provádět výzkum (*research*) stanoví prakticky všechny multilaterální mezinárodní úmluvy na ochranu životního prostředí. Příkladem může být čl. 5 výše uvedené Úmluvy o ochraně a využívání hraničních vodních toků a mezinárodních jezer (1992), který poměrně přesně stanoví, co by se mělo stát předmětem takového výzkumu. Povinnost provádění výzkumu stanoví také komunitární předpisy, přestože ne vždy explicitně. Příkladem je čl. 19 směrnice 94/62/ES o obalech a odpadech z obalů[164], který upravuje adaptaci směrnice na změněný vědecký a technologický vývoj.

---

[161] Srov. např. *Sobotka, M.:* Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí, Praha 2001, s. 155, viz též evropský systém obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů podle směrnice 2003/87/ES, OJ L 275/32.

[162] OJ 1994 L 365/10. Srov. čl. 15: „*[..] the Council adopts economic instruments to promote the implementation of the objectives set by this Directive*".

[163] OJ 1985 L 175/40.

[164] OJ 1994 L 365/10. Srov. čl. 15: „*[..] the Council adopts economic instruments to promote the implementation of the objectives set by this Directive*".

ad (c) Výcvik (*training*) je typickým institutem multilaterálních úmluv na ochranu životního prostředí. Lze se s ním setkat např. v čl. 6 Úmluvy o změně klimatu (1992) nebo v čl. 12 Úmluvy o biologické rozmanitosti. Zahrnuje obvykle vytvoření odpovídajících vzdělávacích projektů a programů a jejich poskytování rozvojovým zemím.

2.3 POMOC PŘI NAPLŇOVÁNÍ NOREM

2.3.1 Koncepce a mechanismy implementační pomoci

2.3.1.1 Základní principy implementační pomoci

Důvodem neplnění závazků ze strany států v oblasti mezinárodní ochrany životního prostředí nebývá, jak bylo dříve naznačeno, nedostatek vůle jednotlivých smluvních stran tyto závazky plnit, ale jedná se často o celou řadu jiných důvodů. K nejzávažnějším příčinám implementačního deficitu v oblasti nadnárodní ochrany životního prostředí přitom patří zejména nedostatečné vnitrostátní kapacity, včetně chybějící infrastruktury, a nedostatek finančních prostředků v národních rozpočtech. Splnění závazků vyplývajících z mezinárodních norem práva životního prostředí s sebou totiž ve většině případů přináší značné nároky na dodatečné finanční zdroje a často znamená rozsáhlou přestavbu vnitrostátních socioekonomických struktur. Přestože se s těmito problémy potýkají především rozvojové země a země s přechodnou ekonomikou, objevují se problémy obdobného charakteru rovněž v zemích rozvinutých. Navíc u mnoha mezinárodních smluv na ochranu životního prostředí globálního charakteru se výsledky jejich implementace bezprostředně neprojeví ve formě pozitivních externalit na lokální či regionální úrovni, ale opět pouze na úrovni globální.

V souladu s principy „trvale udržitelného rozvoje" a „společné, ale rozdílné odpovědnosti", jak jsou zakotveny v čl. 3, resp. čl. 7 Deklarace o životním prostředí z konference z Ria de Janeira[165], dnes panuje obecné přesvědčení, že státy, které na sebe vzaly mezinárodní závazek týkající se oblasti ochrany životního prostředí a z objektivních příčin nejsou s to tomuto závazku dostát, je potřeba aktivně podpořit. Činnost směřující k takové podpoře je obecně nazývána jako implementační pomoc (*implementation support*)[166]. Všechny tyto podpůrné aktivity, které jsou dnes realizovány různými prostředky, jsou směřovány ke společnému cíli vytvořit v daném přijímajícím státě takové vnitrostátní podmínky zahrnující výstavbu dostatečných kapacit a infrastruktury na národní úrovni, které by umožnily závazky vyplývající z nadnárodní normy splnit.

Přes určité shodné znaky se implementační pomoc odlišuje od tzv. rozvojové pomoci, která je primárně zaměřena na posílení socio-ekonomické infrastruktury rozvojových zemí. V rámci naplňování těchto cílů může samozřejmě významným způsobem přispět obecně k podpoře provádění opatření na ochranu životního prostředí (stavba studní, čističek odpadních vod apod.). Naproti tomu je implementační pomoc při provádění závazků vyplývajících z mezinárodních environmentálních smluv zaměřena na

---

[165] Srov. kap. 1 bod 1.5.

[166] Rovněž se lze setkat s označením „*implementation support and assistance*", srov. též něm. označení „*Erfüllungshilfe*".

podporu plnění konkrétních mezinárodněprávních povinností. Jestliže je tedy rozvojová pomoc orientována spíše do budoucnosti, slouží pomoc při plnění smluvních závazků jak k předcházení implementačního deficitu, tak k odstranění již vzniklých nebo právě hrozících eventuálních porušení smluvních závazků.

Koncept implementační pomoci na mezinárodní úrovni prošel několikafázovým vývojem. První mezinárodní úmluvy na ochranu životního prostředí se otázkou implementační pomoci buď nezabývaly vůbec, jako např. Úmluva o ochraně ptáků z roku 1950[167] nebo pouze marginálně. V takových případech obsahovaly mezinárodní environmentální úmluvy ustanovení označovaná jako *„contextual norm"*, která umožňovala brát zřetel na specifické hospodářské danosti jednotlivých smluvních stran. Příkladem může být čl. 8 odst. 2 Úmluvy o regulaci lovu velryb z roku 1946[168], který svojí dikcí *„as far as practicable"* sice na jedné straně dává možnost přihlédnou k specifickým hospodářským podmínkám jednotlivých smluvních států, na druhé straně nicméně relativizuje obsah a praktickou implementaci Úmluvy. Přibližně v polovině 70. let se zejména pod vlivem výsledků Stockholmské konference začala v mezinárodních úmluvách na ochranu životního prostředí objevovat ustanovení, která výslovně vyžadovala specifické zohlednění potřeb málo rozvinutých zemí při implementaci jednotlivých smluvních požadavků. Jednou z prvních úmluv, která takové ustanovení zakotvila, byla Úmluva o ochraně Středozemního moře[169], která ve svém čl. 11 odst. 3 týkajícím se realizace technické a ostatní pomoci stanoví, že tato pomoc má být prováděna *„s ohledem na speciální potřeby rozvojových zemí"*[170]. Ještě větší zohlednění specifických potřeb rozvojových zemí obsahují ta smluvní ustanovení, která od počátku zakotvují odlišné povinnosti pro rozvojové země na jedné straně a pro rozvinuté státy na straně druhé. Příkladem takového ustanovení, označovaného jako *„differencial norms"* může být čl. 203 Úmluvy o mořském právu[171] z roku 1982, který stanoví, že *„Rozvojovým zemím by měla být poskytnuta za účelem prevence, snižování a kontroly znečištění mořského prostředí [..] přednost v rámci mezinárodních organizací v (a) alokaci potřebných fondů a technické pomoci a (b) využívání služeb jejich specializovaného personálu"*[172]. Obdobně koncipované diferencované povinnosti, odlišné pro vyspělé a rozvojové země, jsou např. obsahem čl. 5 Montrealského protokolu o látkách, které poškozují ozónovou vrstvu (1987).

Všechna výše zmiňovaná ustanovení mezinárodních environmentálních smluv týkající se, ať již bezprostředně či zprostředkovaně, implementační pomoci, byla prak-

---

[167] Úmluva o ochraně ptáků (*International Convention for the Protection of Birds*), Paříž 1950.

[168] Úmluva o regulaci lovu velryb (*International Convention for the Regulation of Whaling*), Washington 1946 ve svém čl. 8 odst. 2 stanoví: *„Any whales taken under these special permits shall so far as practicable be processed and the proceeds shall be dealth with in accordance with the directions issued by the Government by which the permit was granted"*.

[169] Úmluva o ochraně Středozemního moře proti znečištění (*Convention for the Protection of the Mediterranean Sea Against Pollution*), Barcelona 1976.

[170] Srov. ust. čl. 11 odst. 3 Úmluvy o ochraně Středozemního moře před znečištěním: *„[..] with priority to be given to the special needs of the developing countries"*.

[171] Úmluva o mořském právu (*UN Convention of the Law of the Sea*), London 1972.

[172] Srov. čl. 203 Úmluvy o mořském právu (Montego Bay 1982) : *„Developing States shall, for purposes of prevention, reduction and control of pollution of the marine environment or minimalization of its effects, be granted preference by international organizations in: (a) the allocation of appropriate funds and technical assistance; and (b) the utilization of theirs specialized services."*

ticky až do poloviny 90. let spíše výjimkou. Např. ještě Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahující hranice států z roku 1991 obsahuje poměrně vágní ustanovení, týkající se bilaterální a multilaterální spolupráce při implementaci, ovšem bez bližší zmínky o poskytování implementační pomoci smluvním stranám, které nemají pro realizaci závazků vyplývajících z Úmluvy dostatečné vnitrostátní kapacity a finanční prostředky. Navíc se jedná o ustanovení realizované nikoli jako povinnost, ale pouze na základě dobrovolnosti („*The Parties may continue [..]*")[173].

Kvalitativním zlomem se stalo ustanovení zakotvující explicitně vyjádřenou povinnost vyspělých států poskytovat rozvojovým zemím implementační pomoc. Dnes je klauzule obsahující tuto povinnost pravidelnou součástí moderních multilaterálních smluv na ochranu životního prostředí. Jednou z prvních mezinárodních environmentálních úmluv, které takto koncipovanou povinnost stanovily, se stal Montrealský protokol o látkách které poškozují ozónovou vrstvu. Ten jednak stanoví, jak je uvedeno výše, diferencované povinnosti pro vyspělé a rozvojové země, jednak explicitně upravuje v čl. 10 a 10A povinnost adresovanou rozvinutým státům poskytovat rozvojovým zemím implementační pomoc zahrnující technickou pomoc a transfer technologií a finančních prostředků. Obdobně koncipované povinnosti jsou obsahem čl. 10 a 14 Basilejské úmluvy, čl. 4, 11 a 21 Úmluvy o ochraně klimatu, čl. 16, 20 , 21 a 39 Úmluvy o biologické rozmanitosti, čl. 6 a 19–21 Úmluvy o boji proti disertifikaci, stejně jako čl. 12 a 13 Úmluvy o persistentních organických polutantech.

Nejnovější mezinárodní úmluvy na ochranu životního prostředí neupravují implementační pomoc pouze ve vztahu k rozvojovým zemím, ale jako zvláštní kategorii zohledňují tzv. země s přechodnou ekonomikou. Jedná se o ustanovení čl. 22 odst. 2 Cartagenského protokolu o biologické bezpečnosti (1992) a čl. 12 a 13 Úmluvy o persistentních organických polutantech (2001).

Otázkou zůstává, zda již v současné době nelze považovat povinnost vyspělých států poskytovat implementační pomoc za pravidlo obyčejového práva[174]. Jisté ovšem je, že při vyjednáváních a uzavírání moderních mezinárodních environmentálních smluv je na vyspělé státy vyvíjen silný politický tlak přijmout na sebe povinnosti, které je zavazují k poskytování implementační pomoci. V současné době je již prakticky nemyslitelné uzavřít mezinárodní úmluvu globálního charakteru, která by neobsahovala příslib poskytnutí implementační pomoci rozvojovým zemím. Nejvíce jsou dnes přitom rozvojové země z logických důvodů zainteresovány na pomoci poskytované ve formě transferu finančních prostředků[175]. S ohledem na značnou napjatost národních rozpočtů vyspělých států jsou nicméně tyto stále méně ochotny brát na sebe dodatečné povinnosti spočívající ve finančních plněních. Vedle toho se poskytování implementační pomoci ve formě finančních transferů ukázalo jako ne vždy zcela efektivní, zejména s ohledem na značně stíženou možnost kontroly finančních toků v přijímajícím státě. Z tohoto důvodu lze proto do budoucna očekávat větší použití ostat-

[173] Viz čl. 8 Úmluvy o posuzování vlivů na životní prostředí přesahující hranice států (Espoo 1991).
[174] K tomu srov. *Gündling, L.:* Compliance Assistance in International Environmental Law: Capacity Building, Transfer of Finance and Technology, ZaöRV 56 (1996), s. 796 a násl.
[175] *Beyerlin, U.:* Umweltvölkerrecht, s. 258.

ních forem implementační pomoci, tedy vytváření odpovídajících kapacit, transfer technologií a poskytování technické pomoci.

Pomoc při naplňování norem práva životního prostředí se rovněž vyskytuje na úrovni komunitární, ale zejména s ohledem na malou rozrůzněnost členských států a zaměření na regionální ochranu životního prostředí má poměrně odlišný charakter a obsah, než jako je tomu u implementační pomoci při naplňování univerzálních mezinárodních environmentálních smluv. Formy implementační pomoci na komunitární úrovni jsou proto v porovnání s implementační pomocí na úrovni mezinárodní v jistém ohledu limitované.

Přímo v SES v rámci kapitoly „Životní prostředí" je zakotvena možnost poskytování implementační pomoci v případě implementace komunitárních environmentálních předpisů, a to ve formě finanční podpory[176]. O skutečném naplnění tohoto ustanovení v konkrétních případech, tj. v rámci implementace jednotlivých komunitárních předpisů na ochranu životního prostředí, rozhoduje Rada na základě požadavku členského státu, pro něhož představuje implementace dotčeného předpisu neúměrné náklady. Toto ustanovení je vyjádřením principu diferencovaného přístupu k jednotlivým členským státům při realizaci ochrany životního prostředí na komunitární úrovni, jak je zakotven v čl. 174 odst. 2 SES: *„Politika Společenství v oblasti životního prostředí je zaměřena na vysokou úroveň ochrany, přičemž přihlíží k rozdílné situaci v jednotlivých regionech Společenství [..]"*

Své uplatnění našel institut implementační pomoci na komunitární úrovni v poslední době rovněž při přípravě kandidátských zemí pro vstup do Evropské unie. V této souvislosti je potřeba zmínit především finanční pomoc poskytovanou orgány EU, která byla určena na implementaci konkrétních komunitárních environmentálních směrnic a dále *„capacity-building"*, které bylo na komunitární úrovni realizováno především v podobě tzv. twinningových partnerských projektů. Naopak se na komunitární úrovni s ohledem na srovnatelnou technickou a technologickou vyspělost současných členských států i přístupových zemí prakticky nevyskytuje implementační pomoc ve formě transferu technologií.

2.3.1.2 Reciprocita mezi mezinárodními environmentálními závazky a implementační pomocí

Zajímavým jevem, který se vyskytuje v moderních mezinárodních úmluvách na ochranu životního prostředí, je ustanovení, které naznačuje kauzální vztah mezi povinností poskytovat implementační pomoc vyspělými státy a (s)plněním povinnosti implementovat odpovídajícím způsobem relevantní ustanovení mezinárodních environmentálních úmluv. Nejčastěji se vyskytující formulaci v tomto smyslu lze nalézt např. v čl. 13 odst. 4 Stockholmské Úmluvy o persistentních organických polu-

---

[176] Srov. dikci čl. 175 (ex-čl. 130s) odst. 5 SES: *„Zahrnuje-li opatření založené na ustanoveních odstavce 1 náklady považované orgány členského státu za neúměrné, stanoví Rada v aktu zavádějícím toto opatření, aniž by tím byla dotčena zásada náhrady škody znečišťovatelem, přiměřená ustanovení ve formě:*
– dočasné výjimky nebo
– finanční podpory z Fondu soudržnosti, vytvořeného podle článku 161."

tantech[177]: *„Rozsah, v jakém budou smluvní strany rozvojových zemí efektivně realizovat své závazky v rámci Úmluvy, bude záviset na tom, jak účinně budou realizovat smluvní strany závazky v rámci Úmluvy, které se týkají finančních zdrojů, technické pomoci a přenosu technologií"*. Takto formulovaná ustanovení se z pohledu implementace jeví jako dosti problematická[178].

Problémy přináší zejména jejich interpretace; zřejmá není podle názoru autora především skutečnost, zda-li se jedná pouze o konstatování faktu, že implementace odpovídajících závazků mezinárodní úmluvy v rozvojových zemích není možná bez poskytnutí odpovídající implementační pomoci ze strany vyspělých států, či zda je uvedená formulace vyjádřením recipročního vztahu mezi povinností poskytovat implementační pomoc a plnit odpovídající smluvní závazky. Pokud bychom interpretovali uvedené ustanovení v později zmíněném smyslu *stricto sensu*, mohly by rozvojové země odmítat či odsouvat plnění svých implementačních závazků vyplývajících z příslušných mezinárodních environmentálních úmluv vždy, pokud by třeba jen jeden z vyspělých států nedostál svým povinnostem ve vztahu k implementační pomoci nebo tuto pomoc neposkytl v rozsahu, ke kterému jej úmluva zavazuje. Implementace závazků vyplývajících z mezinárodních úmluv na ochranu životního prostředí rozvojovými zeměmi by pak byla podmíněná splněním povinnosti implementační pomoci (takový případ by bylo možné označit jako *„subsidised compliance"*). Takový výklad by ovšem jistě ohrozil naplnění cílů úmluvy. O tom, že se nejedná pouze o teoretickou úvahu, svědčí skutečnost, že zmíněné ustanovení bylo do uvedených mezinárodních smluv vloženo právě na popud rozvojových zemí, které si tak chtěly zajistit efektivní plnění závazků vyspělých států týkajících se transferu finančních prostředků a technologií. Takový požadavek je jistě legitimní, nicméně je potřeba v každém konkrétním případě přísně zkoumat, zda a v jaké míře vyspělé země svým závazkům vyplývajícím z poskytování implementační pomoci dostály. Učinit kvalifikovaným způsobem takové posouzení, které by bylo oběma stranami akceptováno jako objektivní, je ale jen stěží myslitelné, zejména s ohledem na neexistenci jasných kritérií, kterými by se měl posuzovatel řídit. Určitým řešením tohoto problému by mohl být mechanismus posuzování nezávislým nadnárodním subjektem (např. sekretariátem mezinárodní smlouvy), ale i zde neexistují záruky objektivního posouzení výše uvedeného případu. Současné multilaterální environmentální úmluvy nicméně takový mechanismus ani nepředvídají.

Výjimku v tomto ohledu představuje Montrealský protokol o látkách poškozujících ozónovou vrstvu (1987), který obsahuje ve svém čl. 5 odst. 6 obdobnou formulaci, jak

---

[177] Srov. čl. 13 odst. 4 Úmluvy o persistentních organických polutantech (Stockholm 2001): *„The extend to which developing Parties will effectively implement their commitmens under the Convention will depend on the effective implementation by developed countries of their commitments under the Convention related to financial recources, technical assistance and transfer of technologies"*.

[178] Úmluva o disertifikaci je v tomto ohledu určitou výjimkou. Ve svém čl. 20 odst. 7 se omezuje na konstatování, že *„plnému provádění závazků vyplývajících z této Úmluvy pro smluvní strany postižených rozvojových zemí [..] pomůže splnění závazků vyplývajících z této Úmluvy pro smluvní strany vyspělých zemí"*, srov. dikci autentického znění čl. 20 odst. 7: *„Full implementation by the effected developing country Parties [..] of their obligations under the Convention will be greatly assised by the fulfilment by the developed country Parties of their obligation under the Convention, including in particular those regarding financial recources and transfer of technology"*. Toto ustanovení tedy na rozdíl od výše uvedených formulací nezmiňuje ani v náznaku kauzální vztah mezi splněním implementační povinnosti v rozvojových zemích a poskytováním implementační pomoci vyspělých států.

byla výše uvedena: *„[..]implementace u těchto [..] smluvních stran bude záviset na efektivní implementaci finanční spolupráce, jak je stanovena v čl. 10 a transferu technologií, jak je stanoven v čl. 10A"*[179]. Zmíněný čl. 5 odst. 5 a 6 ovšem umožňuje na rozdíl od dříve jmenovaných smluv nechat přezkoumat plnění povinností vztahující se k poskytování implementační pomoci v rámci speciálního mechanismu, do kterého je zapojen nezávislý Výkonný výbor (*Executive Committee*)[180]. O námitce smluvního státu, že nemohl dostát svým smluvním závazkům kvůli implementačními deficitu při poskytování implementační pomoci ze strany vyspělých států, rozhoduje Zasedání smluvních stran (*Meeting of the Parties*) na základě posudku podaného Výkonným výborem. Pokud tento výbor shledá, že skutečně došlo k porušení povinností vztahující se k implementační pomoci, mohou se rozvojové země bránit prostřednictvím této námitky v případě, že by proti nim mělo být zahájeno tzv. řízení *non-compliance* z důvodu nesplnění jejich vlastních smluvních povinností[181]. Jak nicméně uvádí někteří autoři, má taková námitka šanci na úspěch pouze tehdy, pokud může dotčená rozvojová země dokázat, že sama vyvinula veškeré možné úsilí, aby svým smluvním závazkům dostála[182].

2.3.2 Formy implementační pomoci

Implementační pomoc se v nadnárodních normách na ochranu životního prostředí vyskytuje v několika základních formách. Poměrně podrobně se jednotlivým formám implementační pomoci v obecné rovině věnuje oddíl IV Agendy 21 („Prostředky realizace")[183]. Mezi hlavní formy, jimiž je implementační pomoc realizována na mezinárodní úrovni, patří tzv. *„capacity-building"*, technická pomoc, transfer technologií a finanční pomoc. Na úrovni komunitární se s ohledem na výše zmiňované důvody setkáme s technickou pomocí a transferem technologií pouze ojediněle. Na druhé straně se při implementaci směrnic, zejména v přístupových zemích, využívá velmi často pomoc při vytváření kapacit a rovněž finanční pomoc.

2.3.2.1 Vytváření kapacit

Vytváření kapacit (*„capacity-building"*) je taková forma implementační pomoci, která v sobě zahrnuje především podporu v oblasti personální, administrativní a legislativní, a dále rovněž v oblasti ekologické výchovy a vzdělávání. Do katego-

---

[179] Srov. angl. znění čl. 5 odst. 6: *„[..] implementation by those [..] Parties will depend upon the effective implementation of the financial cooperation as provided by Article 10 and transfer of technology as provided by the Article 10A"*.

[180] Procesní otázky vztahující se k zapojení Výkonného výboru do rozhodovacího procesu jsou řešeny v čl. 10 Protokolu, čl. 5 na jmenované ustanovení odkazuje (srov. čl. 5 odst. 10).

[181] Do doby rozhodnutí Zasedání smluvních stran je v případě, že určitá rozvojová země oznámí porušení povinnosti poskytovat implementační pomoc za účelem splnění požadavků Protokolu, vyloučeno zahájení řízení *non-compliance* proti tomuto státu, srov. dikci čl. 5 odst. 7 Montrealského protokolu: *„During the period between notification and the Meeting of the Parties at which the appropriate action referred to in paragraph 6 of this Article is to be decided, or for a further period, if the Meeting of the Parties so decided, the non compliance procedures referred to in Article 8 shall not be invoked against the notifying Party."* K tomu srov. kap. 3 bod 3.2.

[182] V tomto smyslu *Beyerlin, U.*: Umweltvölkerrecht, s. 264.

[183] Kapitola 33 Agendy 21 se týká finančních zdrojů a transferu technologií; kapitola 34 obsahuje akční program pro transfer ekologicky vhodných technologií, spolupráce a vytváření personálních a institucionálních kapacit.

rie vytváření kapacit by bylo možné nepřímo zahrnout také podporu vědeckého výzkumu, realizovaného za účelem implementace konkrétního závazku vyplývajícího z určité nadnárodní environmentální normy. Pojem *„capacity-building"* je v některých moderních mezinárodních úmluvách na ochranu životního prostředí uváděn výslovně[184], v ostatních případech je problematika vytváření kapacit součástí ustanovení upravujících technickou či finanční pomoc.

Dříve byla tato forma pomoci pociťována spíše jako nepřípustné vměšování do vnitrostátních záležitostí, v současné době se nicméně stala nedílnou součástí moderních mezinárodních smluv na ochranu životního prostředí[185].

Podstatou poskytování *„capacity-building"* je pomoc ve vytvoření dostatečných kapacit pro naplňování závazků vyplývajících z mezinárodních úmluv na ochranu životního prostředí ve státech, které nejsou schopny vlastními prostředky tyto kapacity vytvořit. V přijímajících státech by měla být vytvořena taková infrastruktura a podmínky, za nichž budou tyto státy v budoucnu schopny samy dostát svým závazkům.

Ač jsou si jednotlivá ustanovení mezinárodních úmluv týkající se pomoci při vytváření kapacit svým obsahem velmi podobná, lze mezi nimi nalézt určité obsahové rozdíly spočívající především v odlišném akcentování jednotlivých prvků *„capacity-building"*.

Důležitou součástí pomoci při vytváření kapacit je poskytování expertního poradenství, zejména v oblasti přípravy implementačních legislativních aktů a počáteční administrativy. Tato pomoc může probíhat jak na bázi bilaterální mezi smluvními státy[186], tak prostřednictvím organizace, resp. některého z jejích poradních orgánů[187]. Některé státy volí namísto přímé bilaterální pomoci, byť pouze *pro forma*, cestu prostřednictvím mezinárodní organizace, a to z několika více méně pragmatických důvodů. Zaprvé může mezinárodní organizace nést zcela nebo z části náklady na poskytování této formy pomoci (zaplacení poradce, cestovní výlohy apod.). V konečném důsledku samozřejmě náklady ponesou opět členské státy, jež mezinárodní organizaci financují prostřednictvím řádných příspěvků, ale dochází zde k jejich určité redistribuci. Některé země jsou totiž schopné poskytnout především s ohledem na regionální příbuznost právních řádů a jazykovou blízkost adekvátní legislativně-technické poradenství[188], které ale nemohou s ohledem na značnou omezenost svých finančních zdrojů realizovat přímo. Dalším důvodem dávání přednosti poskytování implementační pomoci prostřednictvím organizace je zvýšená publicita, zejména směrem k ostatním smluvním stranám. To může mít pozitivní efekt na ostatní státy, které disponují potřebnými kapacitami pro realizaci implementační pomoci.

---

[184] S explicitně vyjádřeným pojmem *„capacity-bulding"* se lze setkat např. v čl. 22 Cartagenského protokolu o biologické bezpečnosti; v řadě mezinárodních smluv se místo tohoto termínu uvádí slovní spojení „Education, Training and Public Awareness" – viz např. čl. 6 Úmluvy o změně klimatu či čl. 13 Úmluvy o biologické rozmanitosti.

[185] *Beyerlin, U.:* Umweltvölkerrecht, s. 258.

[186] Srov. např. čl. 4 odst. 1 Vídeňské úmluvy o ochraně ozónové vrstvy Země.

[187] Srov. čl. 9 Úmluvy o změně klimatu.

[188] K takové spolupráci dochází zejména mezi některými státy Jižní Ameriky či mezi některými africkými státy.

Taková forma pomoci se vyskytuje nejen na úrovni mezinárodní, ale rovněž na komunitární úrovni, kde je takové poradenství realizováno zejména prostřednictvím implementační sítě IMPEL a tzv. twinningových projektů[189].

2.3.2.2 Technická pomoc a transfer technologií

Velmi úzce s *„capacity building"* souvisí technická pomoc a transfer technologií, které vychází z principu spolupodílu rozvojových zemí na technologickém pokroku. Snahou rozvojových zemí při požadavku účasti na moderních technologiích je vytvořit si vhodné prostředí pro možnost samostatného rozhodování o využití svých přírodních zdrojů, včetně potřebného *„know-how"*.

Technická pomoc znamená poskytování potřebných informací, *know-how*, výcviku a výzkumu v oblasti použití technologií a technických postupů, které jsou nezbytné pro implementaci nadnárodních environmentálních norem. Od *„capacity-building"*, které je zaměřeno na získávání *know-how* v oblasti administrativy, se odlišuje zejména svým technickým charakterem.

Transfer technologií je naproti tomu chápán jako poskytování technického zařízení a vybavení, bez kterého by přijímající stát nebyl schopen naplnit závazky, které na sebe vzal prostřednictvím mezinárodní úmluvy na ochranu životního prostředí. V této souvislosti se někdy rozlišují tzv. *„soft technologies"*, které prakticky představují technickou pomoc (vytváření kapacit a infrastruktury pro aplikaci technických zařízení, výcvik obslužného personálu, doprovodný výzkum apod.) a tzv. *„hard technologies"*, kterými je poskytování samotných zařízení pro kontrolu, prevenci a snižování znečištění[190].

Poprvé se ustanovení o technické pomoci, resp. o transferu technologií, objevilo v rámci mezinárodního práva životního prostředí v čl. 202, 203, 266 a 267 Úmluvy o mořském právu z roku 1982, které se posléze staly vzorem pro obdobná ustanovení v pozdějších mezinárodních úmluvách. Ustanovení čl. 202 stanoví povinnost smluvních států poskytovat rozvojovým zemím vědeckou a technickou pomoc (*technical assistance*), jejímž prostřednictvím by tyto země mohly dostatečným způsobem chránit mořské přírodní zdroje, a dále transfer nezbytného zařízení a vybavení (*„supplying them with necessary equipment and facilities"*) včetně vzdělávání a výcviku vědeckého a technického personálu. Transfer dotčených technologií v sobě také zahrnuje montáž poskytnutého zařízení a jeho uvedení do chodu[191].

2.3.2.3 Finanční pomoc

Jak bylo dříve uvedeno, je implementace nadnárodních norem v oblasti ochrany životního prostředí ve většině případů provázena značným zvýšením ekono-

---

[189] Termín vznikl z angl. výrazu twinn – dvojče.

[190] Nicméně např. orgány Úmluvy o ochraně klimatu chápou pojem „transfer technologií" široce a zahrnují pod něj jak „soft technologies", tak „hard technologies" – srov. *Beyerlin, U.:* Umweltvölkerrecht, s. 258. Naopak čl. 12 Stockholmské úmluvy o persistentních organických polutantech je nazvaný „Technická pomoc", ale je v něm obsažen rovněž transfer technologií (viz čl. 12 odst. 4 Úmluvy).

[191] Srov. dikci čl. 202 (iv) Úmluvy o mořském právu: *„enhancing their capacity to manafacture such equipment"*.

mických nákladů[192]. Zejména rozvojové země a země s přechodnou ekonomikou nejsou často schopny nebo připraveny takové dodatečné náklady nést. Z tohoto důvodu se pravidelnou součástí moderních úmluv na ochranu životního prostředí stala ustanovení regulující mechanismy transferu finančních prostředků za účelem jejich využití pro implementaci dané úmluvy[193].

Do popředí zájmu se v souvislosti s poskytováním finanční pomoci přitom dostává zejména otázka podmínek, za kterých je finanční pomoc (*financial support*) poskytována, stejně jako procedurální otázky zajištění, správy a kontroly nad poskytnutými financemi. Právě posledně zmíněná kontrola efektivity použití finančních prostředků poskytnutých za účelem podpory implementace konkrétních nadnárodních environmentálních norem představuje jeden z hlavních problémů, se kterými se tato forma implementační pomoci potýká. Nicméně, jak bylo naznačeno výše, rozvinuté země se příliš nebrání zakotvení takových povinností v rámci mezinárodních úmluv na ochranu životního prostředí. Bez zakotvení odpovídajících finančních mechanismů by totiž nebylo v mnoha případech vůbec možné danou úmluvu uzavřít[194].

Finanční pomoc lze poskytovat prakticky dvěma způsoby. Některé mezinárodní úmluvy předvídají vytvoření speciálních fondů, do kterých jsou země vyspělých ekonomik povinny pravidelně přispívat. Tento mechanismus je zakotven např. v čl. 10 Montrealského protokolu (srov. dále). Na druhou stranu některé z mezinárodních úmluv na ochranu životního prostředí stanoví povinnost zajistit nové a dodatečné finanční zdroje bez bližšího určení právního rámce. Některé smlouvy jsou kombinací obou zmíněných způsobů realizace implementační pomoci.

Finanční mechanismus Montrealského protokolu podle nově formulovaného čl. 10 odst. 1 spojuje prvky finanční a technické pomoci včetně transferu technologií, jejichž prostřednictvím by měly být rozvojové země schopny dostát požadavkům vyplývajícím z čl. 2A až 2H Protokolu. Tento mechanismus, sestávající se z příspěvků smluvních států, slouží ke krytí všech dohodnutých zvýšených nákladů („*all agreed incremental costs*"), které vzniknou rozvojovým zemím v souvislosti s povinností sni-

---

[192] Celkové náklady na implementaci jednoho mezinárodního smluvního instrumentu lze samozřejmě určit pouze přibližně. Odhaduje se např., že roční náklady na udržování celosvětové sítě rezervací vytvořené na základě Úmluvy o biologické rozmanitosti (Rio de Janeiro 1992) by přišly na 45 mld. $ ročně. Na druhou stranu je potřeba si uvědomit, že cena za zničení biotopů by vzhledem k provázanosti ekosystémů na ekonomickou činnost mohla dosáhnout stonásobné výše, srov. *Vačkář, D.*: Ochrana biodiverzity ve využívaném světě: ekologické a právní aspekty, in: České právo životního prostředí, 3/2002 (5), s. 52. Jestliže je ovšem oněch zmíněných 45 mld. $ ročních nákladů bezprostředním finančním výdajem, není efekt ušetřených finančních prostředků bezprostřední, a proto je pro mnoho států, zejména rozvojových, „nezajímavým".

[193] Srov. např. ust. čl. 10 Motrealského protokolu o látkách poškozujících ozónovou vrstvu; čl. 21 Úmluvy o boji proti disertifikaci; čl. 28 Cartegenského protokolu o biologické bezpečnosti; čl. 13 a 14 Stockholmské úmluvy o persistentních organických polutantech atd. Na druhou stranu ovšem např. Rotterdamská úmluva o předběžném souhlasu pro obchod s určitými nebezpečnými chemickými látkami a pesticidy z roku 1998, která se svým předmětem úpravy i charakterem blíží Stockholmské úmluvě, obsahuje pouze ustanovení týkající se technické pomoci, ale žádný podpůrný finanční mechanismus nepředvídá. Z novějších mezinárodních úmluv na ochranu životního prostředí nemají díky svému specifickému charakteru procesních pravidel žádná ustanovení o finanční pomoci Aarhuská úmluva o přístupu k informacím a Úmluva o ochraně životního prostředí prostřednictvím trestního práva (obě z roku 1998).

[194] Poměrně výstižně vyjádřili současnou situaci *A. Jordan* a *J. Werksman* ve stati Additional Funds, Incremental Costs and the Global Environment, in: Review of European Community and International Environmental Law: „Finance can help to lubricate the process of international diplomacy."

žování množství nepovolených látek. Na základě změněného čl. 10 byl zřízen multilaterální fond (*Multilateral Fond*), z něhož jsou finanční operace prováděny. Jeho činnost řídí podle čl. 10 odst. 5 zřízený Výkonný výbor (*Executive Committee*), jehož členové jsou ve vyváženém poměru zástupci vyspělých a rozvojových zemí. Funkcí tohoto výboru je plánování a provádění přerozdělování finančních prostředků. Svoji úlohu výbor plní za spolupráce se Světovou bankou, UNEP a UNDP. Finanční příspěvky do fondu poskytují vyspělé země, země rozvojové tak mohou učinit na základě dobrovolnosti. Výbor rozhoduje, pokud se nepodaří dosáhnout konsensu, 2/3 většinou svých členů, která nicméně musí vždy představovat většinu rozvojových a vyspělých států.

Specifickým finančním mechanismem v rámci mezinárodní ochrany životního prostředí je Globální fond životního prostředí (*Global Environment Facility* – GEF), z něhož jsou financovány projekty v šesti oblastech: biodiverzita, změna klimatu, mezinárodní vody, degradace krajiny, ozónová vrstva a persistentní organické polutanty. Část jeho prostředků je přímo určena na pomoc při implementaci smluvních nástrojů ve výše uvedených oblastech. Od roku 1991 GEF poskytl granty na více jak 1300 projektů ve 140 zemích. Do fondu přispívají rozvinuté země[195], příjemcem finanční pomoci jsou země rozvojové a země s transitní ekonomikou. Od roku 1991 GEF vynaložil 4,5 mld. USD na samostatné projekty a dále se 14,5 mld. USD podílel na financování projektů s jinými partnery. Nejvyšším orgánem GEF je Shromáždění (*Assembly*), které je složeno ze všech států, které jsou členy GEF. Schází se jednou za 4 roky k celkovému posouzení činnosti tohoto fondu. Správu fondu zajišťuje sekretariát.

2.4 INFORMACE V IMPLEMENTAČNÍM PROCESU

Získávání, shromažďování a vyhodnocování informací jsou základními prvky každého implementačního procesu a nezbytným předpokladem následné kontroly (verifikace). S informacemi v implementačním procesu jsme se setkali již dříve, zejména v souvislosti se sdělováním informací o přijatých legislativních opatřeních[196] a s výměnou informací v rámci praktické aplikace[197].

Prakticky všechny nadnárodní normy na ochranu životního prostředí se problematiky informací v implementačním procesu bezprostředně dotýkají a určitým způsobem získávání a poskytování informací upravují. Informace v implementačním procesu lze charakterizovat a kategorizovat podle řady kritérií, z nichž lze především jmenovat kritérium subjektu a obsahu.

Podle prvního z uvedených kritérií lze rozlišovat ty subjekty, jimž je adresována povinnost poskytovat informace a subjekty, kterým jsou relevantní informace týkající se implementačního procesu určeny. Jak národní státy, tak nadnárodní orgány se stávají s ohledem na konkrétní fázi implementačního procesu subjekty povinnými informace poskytnout a subjekty oprávněnými relevantní informace požadovat.

---

[195] V letech 2002 až 2006 přislíbilo 32 států přispět do fondu částkou 3 mld. USD.
[196] Srov. kap. 2 bod 2.1.
[197] Srov. kap. 2 bod 2.2.

Podle kritéria obsahu lze rozlišit informace týkající se poskytování technických dat (emise, národní registry látek apod.), implementace v obecné rovině a informace o porušení relevantních ustanovení.

Podstatnou součástí jak mezinárodních smluv na ochranu životního prostředí, tak komunitárních environmentálních předpisů, jsou ustanovení o podávání pravidelných zpráv, obsahujících informace o průběhu implementace relevantní normy[198]. Tyto tzv. implementační zprávy (*implementation reports*) plní zároveň několik funkcí. Zaprvé umožňují získat celkový přehled o stavu implementace příslušného předpisu nadnárodním orgánem. Zároveň je možné tyto relevantní informace poskytnout ostatním členským státům a zvyšovat tímto způsobem transparentnost při implementaci dotčených smluv. Dále implementační zprávy představují důležitou reflexi opatření podniknutých na vnitrostátní úrovni pro kompetentní národní úřady.

V zásadě lze dělit implementační zprávy podle jejich obsahu na zprávy obsahující informaci o podniknutých legislativních opatřeních (viz výše) a obecné zprávy o průběhu implementačního procesu.

Povinnost podávání zpráv o plnění mezinárodněprávních závazků se svým charakterem podobá běžným informačním povinnostem, které jsou pravidelnou součástí mezinárodních smluv v oblasti ochrany životního prostředí. Na rozdíl od standardních informačních povinností zakotvených ve velké části mezinárodních environmentálních úmluv, které se týkají především výměny vědecko-technických dat, se obsah zpráv soustřeďuje prakticky výlučně na podání informace o stavu plnění předmětných mezinárodních závazků. Formulace a obsah povinností vztahujících se k podávání zpráv se ovšem odlišuje smlouvu od smlouvy. Zatímco některé mezinárodní úmluvy se omezují pouze na stanovení obecné povinnosti zpřístupňovat příslušným orgánům informace o opatřeních podniknutých za účelem splnění smluvních závazků, předvídají některé mezinárodní environmentální úmluvy systém podávání detailních údajů o produkci, emisích apod.

Příkladem ustanovení týkající se podávání zpráv je např. čl. 5 Vídeňské úmluvy o ochraně ozónové vrstvy Země, které stanoví povinnost *„smluvních stran předávat prostřednictvím sekretariátu informace o opatřeních k provádění této Úmluvy a jejích Protokolů ve formě a v časových intervalech, které budou stanoveny na zasedání smluvních stran"*. Úmluva CITES jde ještě dále a předvídá v tomto směru také možnost sekretariátu vyžádat si na základě podané zprávy kdykoli od smluvní strany jakoukoli doplňující informaci, která je nezbytná k zajištění úplné implementace Úmluvy.

S povinností podávat zprávy o plnění závazků vyplývajících z mezinárodních environmentálních norem je ovšem spojena také řada problémů na vnitrostátní úrovni. Zejména se jedná o případy, kdy potřebnými údaji disponují soukromé osoby (např. informace o emisích z jednotlivých podniků) – v takovém případě musí smluvní stát nejprve přijmout odpovídající vnitrostátní předpis, který mu zajistí přístup k těmto informacím. Značné problémy s podáváním zpráv mají především rozvojové země, kterým často chybí dostatečné personální a finanční zajištění k jejich zpracování a transferu.

---

[198] K otázce poskytování informací o přijatých legislativních opatřeních srov. kapitolu 2 bod 2.3.

Povinnost podávat implementační zprávy se v rámci komunitárních směrnic na ochranu životního prostředí objevila prakticky již od poloviny 70. let minulého století. Jednou z prvních směrnic, která takovou povinnost obsahovala, byla směrnice 76/160/EHS o kvalitě vod ke koupání[199]. Dnes takovou povinnost stanoví prakticky všechny environmentální komunitární směrnice. Souhrnné informace o implementaci environmentrálních předpisů zpracovává a vydává prostřednictvím každoroční Zprávy o monitoringu aplikace komunitárního práva (*Annual Report on Monitoring the Application of Community Law*)[200] Evropská komise. Specificiky pro oblast implementace komunitárních předpisů na ochranu životního prostředí jsou také zpracovávány Výroční zprávy o implementaci a prosazování komunitárního práva životního prostředí (*Annual Report Survey on the Implementation of Community Environmental Law*)[201], které obsahují mimo jiné přehled provedených opatření na zlepšení implementace komunitárních environmentálních norem v jednotlivých oblastech ochrany životního prostředí, přehled opatření prováděných v rámci informační sítě IMPEL (srov. dále), seznam všech názvů vnitrostátních norem přijatých v souvislosti s transpozicí nových komunitárních směrnic apod.

Důležitým aspektem této problematiky se staly moderní informační technologie, jejichž prostřednictvím lze proces implementace nadnárodních environmentálních norem, resp. jejich prosazování mnohonásobně zefektivnit. Jedná se především o informace sdělované prostřednictvím sítě internet a dále o údaje získávané dálkovým satelitním pozorováním.

SHRNUTÍ

Implementace nadnárodních environmentálních závazků je procesem, který se v sobě zahrnuje přenesení požadavků vyplývajících z nadnárodní normy do vnitrostátního právního řádu (legislativní implementace) a jejich praktické provádění v takto vytvořeném právním rámci (praktická aplikace). Většina mezinárodních norem i komunitárních předpisů na ochranu životního prostředí je koncipována takovým způsobem, který neumožňuje bezprostřední aplikaci na národní úrovni, tzn. ve velké části případů je potřeba učinit odpovídající kroky ve smyslu přijetí opatření legislativní povahy. Způsob, jakým mají být závazky vyplývající z nadnárodních environmentálních norem upraveny ve vnitrostátním právním řádu, nezáleží zcela na státu provádějícím legislativní implementaci, ale je do určité míry předvídán v normě samotné.

---

[199] Směrnice 76/160, OJ L 31/1.

[200] Dosud poslední Zpráva o monitoringu aplikace komunitárního práva byla vydána 21. 11. 2003, 20th Annual Report on Monitoring the Application of Community Law (2002), COM (2003) 669. Implementace norem ochrany životního prostředí je předmětem kap. 2.8, s. 33 a násl. v angl. verzi.

[201] Zatím bylo vydáno šest zpráv o implementaci komunitárního práva životního prostředí: první zpráva pokrývala období let 1996–1997 (First Annual Survey on the Implementation and Enforcement of Community Environmental Law, SEC 1999/592), druhá období let 1998–1999 (Second Annual Survey on the Implementation and Enforcement of Community Environmental Law, SEC), třetí období let 2000–2001 (Third Annual Survey on the Implementation and Enforcement of Community Environmental Law SEC 2002/1041) a čtvrtá období roku 2002 (Fourth Annual Survey on the implementation and enforcement of Community environmental law, SEC 2003/804), pátá období roku 2003 (Fifth Annual Survey on the implementation and enforcement of Community environmental law, SEC 2005/1025) a šestá období roku 2004 (Sixth Annual Survey on the implementation and enforcement of Community environmental law, SEC 2005/1055).

Praktická aplikace znamená provádění relevatních ustanovení normy na vnitrostátní i národní úrovni. Nástroje používané k praktické aplikaci nadnárodních norem se neliší až na určité výjimky od nástrojů používaných k provádění vnitrostátních environmentálních předpisů. Převažují nástroje administrativní povahy, jako jsou povolení, oznámení, zákazy, povinnost jednat apod. Mezi specifickými nástroji, které se vyskytují při implementaci nadnárodních environmentálních norem, lze jmenovat zejména výměnu informací, výzkum a výcvik. Praktická aplikace probíhá vedle roviny národní paralelně rovněž na úrovni nadnárodní, a to prostřednictvím příslušných mezinárodních, resp. komunitárních orgánů.

Specifikem nadnárodních environmentálních norem je široká úprava pomoci státům s implementací prostřednictvím tzv. implementační pomoci. Tato pomoc se vyskutuje na mezinárodní i komunitární úrovni v několika základních formách, tj. zejména v podobě vytváření kapacit, transferu technologií a poskytování finačních prostředků. Implemetační pomoc je s ohledem na charakter nadnárodních environmentálních norem velmi účinným nástrojem implementace, ale mechanismy takového druhu stimulů pro plnění implementačních povinností nejsou ještě ve všech dotčených normách upraveny takovým způsobem, který by zaručoval plnou efektivitu jejich využití.

3. PROSAZOVÁNÍ NADNÁRODNÍCH ENVIRONMENTÁLNÍCH NOREM

V souladu s definicí pojmu prosazování nadnárodních environmentálních norem, jak byla použita v kapitole 1[202], pokrývá tento institut jednak proces kontroly naplňování implementačních povinností, a dále postupy v případě zjištění jejich porušení (*non-compliance procedure*, resp. řízení o porušení Smlouvy). Následující kapitola se zabývá jednotlivými prvky kontrolního procesu v rámci nadnárodních norem na ochranu životního prostředí, včetně možnosti využití metody inspekcí na místě při verifikaci nadnárodních norem na ochranu životního prostředí ve světle porovnání s blízkými smluvními režimy, zejména s inspekčními mechanismy upravenými v rámci mezinárodních smluv o nešíření a odzbrojení. Dále jsou předmětem této kapitoly mechanismy reakce na zjištění porušení závazků, vyplývajících z mezinárodních environmentálních smlouv či z odpovídajících komunitárních předpisů.

3.1 KONTROLA IMPLEMENTAČNÍHO PROCESU

3.1.1 Pojem, vývoj a základní prvky kontroly implementačního procesu

Kontrola plnění mezinárodního závazku je dovršením celého implementačního procesu. V rámci mezinárodního i komunitárního práva hraje jednu z klíčových úloh úspěšnosti implementace. Spolu s mechanismy postupu v případě porušení nadnárodní normy a případnou následnou sankcí tvoří rámec institutu prosazování v oblasti nadnárodních environmentálních norem.

V současné české odborné literatuře se prosadily dvě ne zcela obsahově identické definice kontroly nadnárodních norem. První z nich pojímá kontrolu v mezinárodním právu jako *„proces ověřování chování subjektů mezinárodního práva z hlediska jejich souladu s převzatými mezinárodněprávními závazky s cílem zabránit porušení těchto závazků, či – podle okolností – taková porušení zjistit"*. Druhá definice, zaměřená více na mezinárodněprávní charakter subjektů provádějících kontrolní činnost, chápe kontrolu nadnárodních norem jako *„činnost subjektů mezinárodního práva nebo jimi vytvořených orgánů, která se uskutečňuje na základě mezinárodních smluv a spočívá v prověření souladu činnosti státu s přijatými závazky s cílem zajistit jejich dodržování"*.[203] Jak uvádí *J. Malenovský*, rozdíl obou definic spočívá v rozdělení na tzv. kontrolu mezinárodní a kontrolu v mezinárodním právu. Jestliže kontrola v mezinárodním právu může být prováděna pouze subjekty mezinárodního práva, může být mezinárodní kontrola uskutečňována rovněž nezávisle na těchto subjektech a nemusí spočívat na mezinárodních smlouvách. Mezinárodní kontrola je tedy daleko širším pojmem, než jak je tomu v případě kontroly v mezinárodním právu.

---

[202] Srov. kap. 1 bod 1.2.

[203] *Malenovský, J.:* Mezinárodní právo veřejné, třetí vydání, Brno 1993, s. 156.

Podle názoru autora se z pohledu mezinárodního práva životního prostředí jeví jako vhodnější jednoznačně první z uvedených definic, a to z několika důvodů. Za prvé, kontrola plnění mezinárodních environmentálních závazků nemusí být prováděna pouze subjekty mezinárodního práva, ale může být uskutečňována nezávisle na těchto orgánech, především mezinárodními nevládními organizacemi. Za druhé, první ze zmíněných definic akcentuje preventivní prvek kontroly mezinárodních norem, který je pro nadnárodní environmentální normy typický.

Tradiční mezinárodní právo prakticky žádné kontrolní mechanismy neupravovalo. Vycházelo se z premisy, že pokud státy jako suverénní subjekty vyjádřily vstupem do mezinárodního závazku svoji vůli být vázány určitou povinností, budou mít rovněž dostatek vůle normy obsahující tyto povinnosti aplikovat a závazky splnit[204]. Přestože státy z velké části skutečně dobrovolně přijaté závazky plnily, objevovaly se případy porušení mezinárodního práva, způsobené nevůlí smluvního státu závazky splnit. Zejména v oblasti ochrany životního prostředí stále často docházelo k porušování smluvních závazků z jiného důvodu, než kterým by byl nedostatek vůle k plnění přijaté povinnosti[205]. V obecném mezinárodním právu byl proto vytvořen institut mezinárodněprávní odpovědnosti, který zahrnuje pravidla upravující následky chování v rozporu s mezinárodním právem.

Mezinárodněprávní odpovědnost lze nicméně jen ztěží úspěšně realizovat bez spolehlivého zjištění okolností konkrétního mezinárodně protiprávního chování, tj. bez odpovídajících mechanismů kontroly. Mezinárodněprávní odpovědnost uplatňovaná bez provedení předchozí kontroly je příčinou právní nejistoty a vzniku mezinárodních sporů, protože povinný stát se obvykle snaží zpochybnit tvrzené protiprávní chování. I když mezinárodní právo jako takové nezakazuje státu provést kontrolu plnění mezinárodních závazků v jiném státě, obecné mezinárodní právo neobsahuje povinnost státu takovou kontrolu strpět.

Mezinárodní úmluvy na ochranu životního prostředí původně neobsahovaly žádná ustanovení, která by upravovala kontrolu jejich faktického plnění[206]. Jak se nicméně vyvíjela smluvní ustanovení upravující kontrolní mechanismy v jiných oblastech mezinárodního práva, byl institut kontroly, modifikovaný pro potřeby ochrany životního prostředí, aplikován rovněž v rámci mezinárodních environmentálních smluv. Toto dokazuje rovněž např. výzkum provedený v roce 1994 *J. Lanchberym* na Amsterdamské univerzitě, jehož předmětem byly verifikační mechanismy obsažené v mezinárodních úmluvách na ochranu flóry a fauny[207]. *J. Lanchbery* analyzoval 34 multilaterálních environmentálních úmluv, které byly přijaty ve 20. století, z nich 27 po roce 1950. V této zkoumané skupině mezinárodních úmluv se jasně projevil historický trend zařazovat přímo do smluvních ustanovení kontrolní prvky. Zatímco úmluvy přijaté před rokem

---

[204] Domněnka dobrovolného plnění je vyjádřením zásady „*pacta sunt servanda*", blíže k tomu srov. *Malenovský, J.:* Mezinárodní právo veřejné, třetí vydání, Brno 1993, s. 154; srov. též *Beyerlin, U.:* Umweltvölkerrecht, s. 255.

[205] Srov. kap. 1 bod 1.3.

[206] Viz např. Úmluva o ochraně přírody a divočiny na západní polokouli (Washington 1940); Mezinárodní úmluva regulující lov velryb (Washington 1946); Mezinárodní úmluva na ochranu ptáků (Paříž 1950).

[207] *Lanchbery, J.:* Verification of Environmental Agreements, in *Altmann, J. – Stock, T. – Stroot, J.-P. (eds.):* VU University Press, Amsterdam, 1994.

1950 neobsahovaly prakticky žádná ustanovení, jejichž předmětem by byla úprava poskytování informací o implementaci či monitoring, všechny zkoumané úmluvy přijaté po roce 1970 v různé míře institut mezinárodní kontroly upravily. Posílení verifikačních mechanismů bylo ještě patrnější v průběhu Konference OSN o životním prostředí a rozvoji (UNCED), resp. při vyjednávání Úmluvy o změně klimatu a Úmluvy o biodiverzitě (obě Rio de Janeiro 1992).

V rámci práva komunitárního obsahovaly předpisy na ochranu životního prostředí prakticky od samého počátku ustanovení s kontrolními prvky (viz zejm. úpravu poskytování implementačních zpráv)[208], které byly postupně rozšiřovány[209]. Evropská komise vybudovala v průběhu let na základě původního ust. čl. 155 SES[210] v rámci limitů stanovených primárním i sekundárním právem systém kontroly transpozice, a zčásti praktické aplikace, environmentálních norem, který svým rozsahem překračuje kontrolní mechanismy známé z mezinárodního práva[211].

Institut kontroly se v rámci mezinárodních i komunitárních environmentálních norem stal důležitějším prvkem prosazování, než institut odpovědnosti států za porušení nadnárodních norem a donucení, resp. používání sankčních opatření. Stalo se tak s ohledem na kooperativní povahu environmentálních nadnárodních norem a jejich charakter coby norem společného zájmu (*common interest*) celého společenství států v případě multilaterálních mezinárodních smluv na ochranu životního prostředí, resp. jejich části v případě regionálních environmentálních norem (a tedy i norem komunitárních).

Kontrola nadnárodních norem na ochranu životního prostředí plní několik základních funkcí. Zaprvé se jedná o funkci prevence, přičemž institut kontroly působí jako prostředek, který odrazuje státy od porušování nadnárodních závazků. Možnost provádění kontroly, ať již se jedná o kontrolu prováděnou pravidelně nebo kontrolu *ad hoc* v rámci tzv. *non-compliance procedure*, automaticky zvyšuje pravděpodobnost odhalení protiprávního chování států a činí jeho důsledky závažnější (např. poskytnutím výsledků kontroly sdělovacím prostředkům). Druhou podstatnou funkcí kontroly nadnárodních norem, která se bezprostředně uplatňuje v řadě nadnárodních environmentálních závazků a je pro ně typická, je funkce včasného upozornění na možné porušení relevantních norem, která dovoluje ohroženým státům, resp. celému společenství států, neprodleně na vzniklou situaci adekvátně reagovat (tzv. *early warning procedure*). Konečně kontrola v mezinárodním i komunitárním právu zvyšuje transparentnost[212] celého implementačního procesu a činí jej účinnějším. Tím se zároveň snižuje potencionální napětí mezi státy, způsobené nejistotou o chování jiného státu v souladu s přijatými nadnárodními závazky, a předchází se tak možným sporům.

Kontrola implementačního procesu nadnárodních environmentálních norem obsahuje řadu specifických prvků, které lze rozdělit podle způsobu, předmětu a subjektů účastnících se na kontrole.

---

[208] Srov. např. ust. čl. 12 odst. 2 směrnice 76/160/EHS o jakosti vody ke koupání, OJ 1976 L 31/1.
[209] Srov. např. ust. čl. 16 a 17 směrnice 91/271/EHS o čištění městských odpadních vod, OJ 1991 L 135/40.
[210] Čl. 211 SES.
[211] Srov. *Krämer, L.:* EC Environmental Law, London 2000, s. 284.
[212] Transparentnost implementačního procesu podtrhává dříve zmiňovaný charakter mezinárodního práva životního prostředí coby práva partnerské spolupráce, k tomu srov. *Beyerlin, U.:* Umweltvölkerrecht, s. 241.

3.1.1.1 Způsob kontroly

Způsob kontroly je obvykle upřesněn v nadnárodní normě, která jej zavádí. Lze jej rozdělit podle několika kritérií. Pravděpodobně nejdůležitější rozdělení z hlediska práva životního prostředí je dělení na preventivní opakující se kontrolu a kontrolu prováděnou následně v *ad hoc* řízení. S oběma z uvedených typů se lze v současném právu životního prostředí setkat, a to jak na úrovni mezinárodní, tak i komunitární.

Preventivní kontrola je vlastní zejména mezinárodní ochraně lidských práv, setkat se s ní ve velké míře můžeme nicméně rovněž v rámci nadnárodní ochrany životního prostředí. Dnes se stala pravidelnou součástí mezinárodních smluv na ochranu životního prostředí i komunitárních směrnic a některých nařízení. Je prováděna v periodických cyklech, které jsou od sebe časově vzdálené od několika měsíců do několika let. Z velké části spočívá na vyhodnocování zpráv poskytovaných státy. Příkladem může být čl. 26 Úmluvy CITES (1973) nebo čl. 8 směrnice 2003/4/ES o svobodě přístupu k informacím a o zrušení směrnice 90/313/EHS[213].

Kontrola prováděná následně se uskutečňuje na zvláštní popud. Je pro ní charakteristické, že se vyskytuje jako *ad hoc* řízení tam, kde existuje podezření či odůvodněný předpoklad, že smluvní stát má konkrétní problémy se splněním svých závazků. První takto zavedené *ad hoc* kontrolní řízení v oblasti mezinárodní ochrany životního prostředí bylo upraveno v rámci Montrealského protokolu v roce 1992[214]. K provádění tohoto řízení byl vytvořen zvláštní Implementační výbor (*Implementation Committee*), který je složen ze zástupců deseti smluvních států, které reprezentují různá geografická uskupení. Tento výbor se schází na pravidelných konzultacích, informuje konferenci smluvních stran o své činnosti a předkládá jí doporučení k rozhodnutí. Nedisponuje samostatnou rozhodovací pravomocí. Funkce tohoto výboru jsou tak zejména poradní a kooperační. Řízení *„non-compliance"* podle Motrealského protokolu může být zavedeno na základě oznámení sekretariátu nebo jiného smluvního státu nebo dokonce na základě oznámení státu, který zjistil, že sám není schopen závazkům vyplývajícím z Úmluvy dostát. Výše zmíněný Implementační výboru poté vypracuje seznam pozitivních a negativních opatření, která je nezbytné přijmout za účelem odstranění nedostatků v implementaci a zabránění možných sporů mezi smluvními stranami. K takovým opatřením patří např. pomoc v oblasti sběru dat a zpracování implementačních zpráv. Jako *ultimum remedium* je smluvní straně, která neodstranila nedostatky v implementaci, zasláno varování a mohou jí být suspendována práva spoluúčasti na konferenci smluvních stran[215].

Dnes je obdobné řízení upraveno rovněž v rámci Úmluvy o ochraně životního prostředí Severovýchodního Atlantiku[216], v Druhém protokolu k Úmluvě o dálkovém zne-

---

[213] OJ 2003 L 41/26.

[214] Kontrolní mechanismus Motrealského protokolu vychází z čl. 8, který stanoví: *„The Parties, at their first meeting, shall consider and approve procedures and institutional mechanisms for determining non-compliance with the provisions of this Protocol and for treatment of Parties found to be in non-compliance"*. Rozhodnutími přijatými v rámci Londýnské a Kodaňské konference v letech 1990 a 1992 byl na základě tohoto ustanovení vytvořen kontrolní mechanismus, který byl zařazen jako Příloha IV Protokolu.

[215] K řízení *non-compliance* v rámci Montrealského protokolu o látkách poškozujících ozónovou vrstvu Země srov. také kap. 3 bod 3.2.

[216] Čl. 22 a 23 Úmluvy o ochraně životního prostředí Severovýchodního Atlantiku.

čišťování ovzduší (1992)[217], resp. jeho prostřednictvím ve zbývajících protokolech k této Úmluvě a v rámci Úmluvy o změně klimatu (1992). Zavedení podobného způsobu *ad hoc* kontroly v případě Basilejské úmluvy o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování (1989) a Úmluvy o boji proti desertifikaci (1994) je již dlouhou dobu diskutováno[218].

Řada nových úmluv na ochranu životního prostředí nicméně podobně jako výše uvedené úmluvy předvídá zavedení odpovídajících kontrolních mechanismů. Příkladem může být čl. 17 Stockholmské úmluvy o persistentních organických polutantech, který stanoví: *„Jakmile to bude proveditelné, konference smluvních stran vypracuje a schválí postupy a institucionální mechanismy pro kontrolu nedodržování této úmluvy a pro jednání se smluvními stranami, u nichž bylo nedodržení zjištěno"*.[219]

Setkat se lze rovněž s dělením kontroly na jednorázovou a opakovanou. Jako příklad jednorázové kontroly je často uváděna kontrola stavu splnění závazků před vstupem členských států do Evropské unie. Její podstatou je jednorázově provedená kontrola chování kandidátských států při vstupu do mezinárodní organizace[220]. Častější je nicméně kontrola prováděná v pravidelně se opakujících cyklech (srov. výše).

3.1.1.2 Předmět kontroly

Předmětem kontroly na mezinárodní úrovni je (s)plnění povinnosti, která je specifikována v mezinárodní úmluvě či komunitárním předpisu. Může se jednat o závazek přímo určený v úmluvě (např. kontrola snížení emisí pod určitou limitní hranici, kontrola obchodu s ohroženými druhy apod.)[221] nebo se může jednat o závazek, který byl přijat smluvními stranami na základě některého smluvního ustanovení. Typickým příkladem takového ustanovení je např. čl. 7 Stockholmské úmluvy o persistentních organických polutantech (2001), který stanoví povinnost do určité doby zpracovat a provádět implementační plán. Obsahem tohoto plánu by měly být konkrétně specifikované povinnosti a časový rámec jejich plnění, které se pak stávají předmětem kontroly[222]. V případě některých multilaterálních smluv na ochranu životního prostředí, jako např. v rámci Úmluvy CITES (1973), je předmětem kontroly také vnitrostátní implementační legislativa[223].

V komunitárním právu je předmětem kontroly formálně-právní implementace, tj. především transpozice požadavků komunitárních směrnic do vnitrostátního práva členských států, a dále v určité míře jejich praktická aplikace (vydávání povolení, zpracování plánů apod.). Předmětem kontroly na komunitární úrovni na druhou stranu po-

---

[217] Čl. 7 Druhého protokolu k Úmluvě o dálkovém znečišťování ovzduší, Oslo 1994.

[218] UN Doc. A/AC.241/27 a UN Doc. A/AC.241/50 (*„Procedures to Resolve Questions on Implementation"*).

[219] Úmluva o persistentních organických polutantech vstoupila v platnost dne 17. května 2004.

[220] Jak uvádí *J. Malenovský*, je tato kontrola aplikována rovněž při přijímání za člena OSN a Rady Evropy, viz *Malenovský, J.:* Mezinárodní právo veřejné, Brno 1993, s. 157. Výše uvedený příklad se vstupem do Evropské unie nicméně není úplně přesný. S ohledem na rozsáhlost současného komunitárního práva a celkový objem předvstupních požadavků, které jsou kandidátské země povinny splnit v delším časovém horizontu, je tato kontrola prováděna v ročních cyklech a zpracována ve formě tzv. Zprávy EK o pokroku (*EC Report on Progress*).

[221] Srov. např. čl. 2 Montrealského protokolu upravující kontrolní opatření (*control measures*).

[222] Stockholmská úmluva vstoupila v platnost 17. května 2004.

[223] K tomu srov. kap. 2 bod 2.1.

někud překvapivě není aplikace mezinárodních úmluv, jichž smluvní stranou je Společenství[224]. Jak zmiňuje *L. Krämer*, je takový postup z právního hlediska neodůvodnitelný[225]. V případě, kdy Společenství přistoupilo k určité mezinárodní úmluvě, má podle obecné zásady mezinárodního práva *pacta sunt servanda* povinnost zajistit, stejně jako ostatní smluvní strany, implementaci požadavků, které ze smlouvy vyplývají, na celém svém území, tj. ve všech členských státech. To se týká i případu, kdy určitý členský stát k dotčené mezinárodní úmluvě nepřistoupil, resp. ji neratifikoval. Pokud totiž Společenství přistoupilo k mezinárodní úmluvě, mají členské státy bez ohledu na vlastní vztah k této mezinárodní smlouvě povinnost podle čl. 10 SES podniknout všechna opatření, která by umožnila Společenství dostát jeho závazkům vyplývajícím z předmětné úmluvy.

3.1.1.3 Subjekty podílející se na kontrole

V rámci subjektů podílejících se bezprostředně na procesu kontroly lze rozlišit dvě základní skupiny, a to subjekty kontrolované a subjekty oprávněné vykonávat kontrolu. Zprostředkovaně se na procesu verifikace nadnárodních environmentálních norem podílí různým způsobem řada jiných subjektů, jako např. NGOs nebo jednotlivci. Mezi subjekty podléhající kontrole plnění mezinárodních závazků patří v prvé řadě národní státy, které jsou stranou příslušné mezinárodní úmluvy. V souladu s principem svrchované rovnosti mají povinnost podrobit se kontrole upravené v příslušné mezinárodní úmluvě všechny její strany. V případě, že je kontrolní mechanismus prováděn prostřednictvím mezinárodní organizace, podléhají kontrole všechny členské státy této organizace. Tzv. selektivní kontrola, která je byť ne zcela důsledně uplatňována např. v kontrolních mechanismech Parlamentního shromáždění Rady Evropy, a která, jak vyplývá z jejího označení, zavádí nerovné kontrolní mechanismy pro různé smluvní strany jednoho smluvního instrumentu, se v praxi mezinárodního práva životního prostředí neobjevuje[226].

V případě subjektů oprávněných provádět kontrolu je rozlišována kontrola neinstucionalizovaná a kontrola prováděná v rámci specifického institucionálního rámce.

---

[224] Společenství je v současné době stranou řady multilaterálních úmluv na ochranu životního prostředí. Mezi jinými lze jmenovat např. Montrealský protokol k Vídeňské úmluvě o ochraně ozónové vrstvy (Vídeň 1985), Basilejskou úmluvu o řízení pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodnění (Basilej 1989), Aarhuskou úmluvu o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Aarhus 1998), Rotterdamskou úmluvu o mezinárodním obchodu s určitými nebezpečnými chemickými látkami a pesticidy (Rotterdam 1998), Stockholmskou úmluvu o persistentních organických polutantech (Stockholm 2001) atd.

[225] *Krämer, L.:* EC Environmental Law, London 2000, s. 284.

[226] Od selektivní kontroly je nicméně potřeba rozlišovat kontrolu upravenou v mezinárodních úmluvách s asymetrickým rozložením povinností, srov. *Malenovský, J.:* Mezinárodní právo veřejné, třetí vydání, Brno 1993, s. 158. V takových případech je rovněž výkon kontrolních činností asymetrický a je prováděn v jednotlivých smluvních státech diferenciovaným způsobem. V širším rozsahu je tak kontrolní činnost vykonávána ve státech, které s ohledem na určité objektivní skutečnosti převzaly podle smlouvy specifické povinnosti. Příkladem může být Smlouva o nešíření jaderných zbraní (1968), podle které jsou kontrolovány jiným způsobem strany, které mohou takové zbraně vlastnit, a jinak strany, které status jaderné mocnosti nemají. Jiným příkladem je Úmluva o zákazu chemických zbraní (Paříž 1993), která upravuje velmi silné kontrolní mechanismy. Ty se v jiném rozsahu vztahují na smluvní státy, které jsou vlastníky chemických zbraní a na státy, které tyto zbraně nevlastní, a kontrola je u nich prováděna pouze z důvodu jejich chemického průmyslu (blíže k porovnání verifikačních režimů v oblasti zákazu zbraní hromadného ničení a ochrany životního prostředí srov. dále).

Kontrolu neinstucionalizovanou provádějí samy národní státy na základě oprávnění, které jim garantuje obecné mezinárodní právo. Vzhledem k jejím značným nedostatkům[227] a nevhodnosti pro účely mezinárodního práva životního prostředí se v této oblasti prakticky nevyskytuje. Komunitární právo takový způsob kontroly nezná vůbec. Určitou výjimku nicméně v rámci mezinárodního práva životního prostředí představuje Úmluva o Antarktidě (1959), jež svěřuje kontrolu provádění svých ustanovení do rukou jednotlivých smluvních stran[228] a kterou lze z tohoto důvodu označit za neinstucionalizovanou. Tato kontrola je prováděna prostřednictvím pozorovatelů jmenovaných smluvními stranami, kteří mají oprávnění kdykoli vstoupit na jakoukoli část území Antarktidy a provést zde kontrolu výzkumných stanic včetně jejich zařízení, lodí i letadel přepravujících náklad či osoby[229].

Institucionalizovaná kontrola je naproti tomu prováděna k tomu účelu pověřenou či zcela nově založenou mezinárodní organizací na základě zmocnění smluvních stran. Výhodou této kontroly je její relativní nestrannost, s čímž souvisí zvyšování transparentnosti celého kontrolního procesu a jeho objektivnosti. Teoreticky jsou modelovými příklady zapojení mezinárodní organizace do procesu kontroly dva typy systémů: (a) kontradiktorní struktura tří zúčastněných subjektů, kdy mezinárodní organizace sehrává úlohu nestranné zprostředkovatelské instance a (b) asymetrická dvoustranná struktura, kdy na jedné straně stojí stát, jehož chování ve smyslu dodržování mezinárodněprávních závazků je kontrolováno mezinárodní organizací[230]. Pro mezinárodní právo životního prostředí je typický spíše posledně jmenovaný model, nicméně setkat se lze s oběma výše uvedenými modelovými situacemi.

Příkladem asymetrického institucionálního rámce kontroly je již několikrát zmíněná úprava kontrolního mechanismu v rámci ochrany ozónové vrstvy Země. V rámci *„non-compliance procedure"* je kompetence vykonat kontrolu dodržování závazků ze strany smluvních států svěřena mezinárodní organizaci, resp. přesněji v případě smluvního režimu ochrany ozónové vrstvy Implementačnímu výboru[231]. Takový způsob kontroly s velmi širokým kontrolním mandátem mezinárodní organizace znamená v porovnání s klasickými mechanismy prosazování nadnárodních norem značný kvalitativní rozdíl.

Na komunitární úrovni se kontrola implementace vztahuje, s ohledem na zásadu nediskriminace, na celé území Společenství, tj. na všechny členské státy. S ohledem na přístupové smlouvy podléhají kontrole ze strany komunitárních orgánů rovněž kandidátské země.

---

[227] Základním nedostatkem kontroly prováděné bez předem stanoveného institucionálního rámce jednotlivými státy je, jak bylo výše uvedeno, že nemusí být druhou stranou akceptována, a tím se stává v mnoha případech bezpředmětnou. I v případě výslovného či tichého souhlasu kontrolovaného státu ovšem existuje vážné nebezpečí, že kontrolovaný stát, pokud nebude s výsledky kontroly souhlasit, namítne její neobjektivnost.

[228] Čl. VII Úmluvy o Antarktidě.

[229] Čl. VII odst. 2 a 3 Úmluvy o Antarktidě.

[230] K jednotlivým modelovým strukturám institucionálního rámce mezinárodní kontroly srov. *Beyerlin, U.:* Umweltvölkerrecht, s. 251.

[231] Zároveň se zde objevují rovněž určité prvky z prvního z uvedených modelů, kdy jsou prostřednictvím sekretariátu přijímány informace o provádění Úmluvy od členských států a tyto jsou dále poskytovány ostatním smluvním stranám. Sekretariát zde tedy sehrává úlohu prostředníka při výměně informací.

Důležitým subjektem, který se dnes ve zvýšené míře podílí jak v oblasti mezinárodního práva, tak práva komunitárního, na kontrole plnění relevantních právních norem, jsou nevládní organizace. Jejich zapojení do procesu verifikace mezinárodních environmentálních norem je dnes z části v případě některých mezinárodních úmluv formalizováno, z velké části se nicméně odehrává jejich činnost vně oficiálního verifikačního režimu[232].

3.1.2 Fáze kontrolního procesu a jeho průběh

Proces kontroly, resp. verifikace nadnárodních environmetálních norem lze rozdělit do čtyřech základních fází, kterými jsou (a) monitoring, (b) ověřování údajů a (c) kvalifikace a (d) evaluace plnění nadnárodních závazků.

3.1.2.1 Monitoring

Monitoring lze charakterizovat jako první fázi kontroly implementačního procesu, při kterém dochází k exaktnímu zjištění předmětného chování kontrolovaného subjektu ve smyslu provedení jednotlivých implementačních kroků. Cílem monitoringu je tak získání relevantních informací (*information gathering*) týkajících se implementace předmětné normy. V obecnější rovině lze nicméně v případě nadnárodních norem na ochranu životního prostředí rozlišit tři typy monitoringu: (a) monitoring implementace stanovených povinností, (b) monitoring porušení právní normy a (c) monitoring stavu životního prostředí, resp. jeho určité složky[233].

Zatímco první dva jmenované typy monitoringu se bezprostředně týkají verifikace implementačního procesu, monitoring stavu životního prostředí není obecně používán k posouzení míry plnění závazků vyplývajících z environmentálních norem. Jedním z důvodů k takovému postupu je, že implementace určité mezinárodní normy nemá obvykle bezprostřední, resp. měřitelný efekt na zlepšení stavu životního prostředí ve smyslu vyřešení určitého environmentálního problému. Příkladem může být např. redukce látek poškozujících ozónovou vrstvu Země podle Motrealského protokolu (1987), jež nemá přímý okamžitý vliv na stav ozónu v atmosféře. Přestože nejsou údaje vzešlé z monitoringu stavu životního prostředí, resp. určitého environmentálního problému, obvykle použity k posouzení plnění implementačního procesu, lze je do určité míry použít k posouzení efektivnosti právní normy jako takové. Z tohoto důvodu stanoví některé mezinárodní úmluvy povinnost výměny informací o stavu životního prostředí, resp. té jeho složky, která je předmětem příslušného smluvního režimu[234].

Monitoring lze také definovat jako souhrn metod získávání informací o průběhu implementačního procesu. Základními z těchto metod, které se uplatňují v rámci verifikace závazků vyplývajících z nadnárodních norem na ochranu životního prostředí, jsou: (a) metoda získávání informací prostřednictvím národních zpráv, (b) metoda in-

---

[232] Podrobně k úloze NGOs při monitoringu implementace mezinárodních a komunitárních norem na ochranu životního prostředí srov. kap. 4 bod 4.3.

[233] *Ausubel, J. H. – Victor, D. G.:* Verification of International Environmental Agreements, in Annual Review of Energy and Environment, vol. 17/1992, s. 14.

[234] *Fischer, W.:* The Verification of International Conventions on Protection of the Environment and Common Recources, Technology Assessment Programme Research Centre, Jülich 1991, s. 20.

spekcí na místě, (c) metoda využívání národních kontrolních prostředků a (d) metoda využívání moderních technologií dálkového pozorování.

Ad (a) Metoda získávání relevantních informací o průběhu implementace určité nadnárodní environmentální normy prostřednictvím národních zpráv (též tzv. „administrativní kontrola") je nejběžnějším způsobem monitoringu jak v rámci mezinárodního práva životního prostředí, tak na úrovni komunitární[235]. Velká část z těchto norem stanoví povinnost podávat obvykle v pravidelně se opakujících intervalech obecné či specifické informace týkající se implementačního procesu. Příkladem může být čl. 26 Úmluvy o biologické rozmanitosti (1992) nebo čl. 12 směrnice 2001/42/ES o posuzování vlivů určitých plánů a programů na životní prostředí[236]. Tyto informace jsou obvykle zasílány národními úřady států přímo příslušnému sekretariátu daného smluvního režimu či Evropské komisi v případě implementačních zpráv týkajících se komunitárních předpisů. Za účelem jejich srovnatelnosti, úplnosti a vyšší vypovídací hodnoty se v současné době prosazuje na obou dotčených úrovních tendence poskytovat tyto zprávy prostřednictvím jednotných formulářů zpracovaných kontrolním orgánem.

Ad (b) Dalším možným zdrojem informací sloužících k posouzení průběhu implementačního procesu je šetření na místě (*on-site inspections*). Tyto inspekce mají svůj původ v oblasti mezinárodních smluv o nešíření a odzbrojování, kde také zatím dosáhly nejširšího použití. V oblasti mezinárodní ochrany životního prostředí jsou inspekce na místě explicitně upraveny např. v Úmluvě o zachování mořských živých zdrojů (1980) nebo v Madridském protokolu o ochraně životního prostředí Antarktidy (1991). Mechanismus inspekcí na místě je rovněž používán např. v rámci Ramsarské úmluvy o mokřadech (1971) a Úmluvy CITES (1973), přestože tyto úmluvy ve svých ustanoveních bezprostředně provádění inspekcí na místě neupravují. Na komunitární úrovni se přes určité pokusy nepodařilo inspekce na místě zavést[237].

Ad (c) Metoda využívání národních kontrolních prostředků (technických, informačních) je historicky nejstarší metodou používanou v rámci monitoringu[238]. Je vhodná zejména pro provádění kontroly v mezinárodních prostorech. V oblasti mezinárodního práva životního prostředí se uplatňuje např. v rámci Madridského protokolu o ochraně životního prostředí Antarktidy či v rámci Úmluvy o úpravě činností týkajících se nerostných zdrojů v Antarktidě (CRAMRA) ve formě leteckého pozorování. Zatímco CRAMRA upravuje stejně jako Úmluva o Antarktidě letecká pozorování explicitně, Madridský protokol výslovnou zmínku o této metodě neobsahuje. Z charakteru Antarktického smluvního systému nicméně vyplývá, že i tento kontrolní prostředek může být použit v zájmu ochrany životního prostředí Antarktidy[239]. Podobně by bylo pravděpodobně možné posoudit s ohledem na čl. XXIV Úmluvy CCAMLR provádění leteckých pozorování v oblasti ochrany antarktických mořských živých zdrojů.

---

[235] K národní implementačním zprávám srov. podrobně kap. 2 bod 2.4.
[236] OJ 2001 L 197/30.
[237] Podrobně k inspekcím na místě v oblasti mezinárodního práva životního prostředí srov. kap. 3 bod 3.3.
[238] Srov. *Malenovský, J.*: Mezinárodní právo veřejné – obecná část, Brno 2001, s. 160.
[239] Srov. *Vícha, O.*: Antarktické právo – Mezinárodněprávní a vnitrostátní aspekty ochrany životního prostředí Antarktidy, in České právo životního prostředí 3/2003 (9), s. 55.

Ad (d) Nejprogresivnější metodou provádění monitoringu je využívání dálkového pozorování Země pomocí satelitních zařízení[240]. Z hlediska práva spočívá použití této metody monitorování na mezinárodních smluvách upravujících kosmický prostor (zejména Smlouva o zásadách činnosti států při výzkumu a využívání kosmického prostoru a Měsíce) a na obyčejovém právu[241]. Principy týkající se dálkového pozorování Země z kosmického prostoru (*The Principles Relating to Remote Sensing of the Earth from Outer Space*), přijaté rezolucí VS OSN 41/65 v roce 1986[242], definovaly obecný účel satelitního pozorování Země a stanovily základní práva a povinnosti států s ohledem na provádění takového monitoringu. Podle těchto pravidel má stát, jehož území je pozorováno prostřednictvím satelitního zařízení, oprávnění přístupu k takto zjištěním údajům, a to na základě rovného zacházení a za rozumnou cenu. Satelitní pozorování Země[243] má z hlediska možného využití v oblasti monitorování implementace nadnárodních environmentálních norem celou řadu výhod. Zaprvé jsou jeho výsledky přístupné pro každého, tedy nejenom pro národní státy, ale též např. pro NGOs a to prakticky v reálném čase (např. přenosem prostřednictvím sítě internet). Za druhé jsou již dnes údaje získané satelitním pozorováním pro použití nekomerčního charakteru dostupné za velmi nízkou cenu. Další výhodou je jejich velká přesnost a malé procento možnosti nesprávné interpretace jejich výsledků. *J. Aschbacher* identifikoval řadu mezinárodních environmentálních úmluv, které se jeví z hlediska kontroly jejich implementace prostřednictvím satelitního pozorování jako zvláště vhodné[244]. Mezi jiným se v jeho studii objevila Úmluva o změně klimatu (1992), Úmluva o boji proti desertifikaci (1994), Úmluva o biologické rozmanitosti (1992), Montrealský protokol o látkách poškozujících ozónovou vrstvu Země (1987), Ženevská úmluva o dálkovém znečišťování ovzduší přecházejícím hranice států (1979) atd. Prostřednictvím satelitního pozorování lze např. získat údaje o emisích škodlivých látek vypouštěných velkými průmyslovými zařízeními, údaje o lesních plochách, včetně informací o druhu lesních porostů, stáří lesa, jeho stavu, údaje o prováděných činnostech na vymezeném území atd. Evropská unie již zčásti tento typ monitorování využívá, nicméně v jiných oblastech a pro jiné účely, než je implementace komunitárních environmentálních předpisů[245]. Zásadním problémem, na který ovšem v současné době naráží širší využití této metody v rámci kontroly naplňování nadnárodních environmentálních závazků, je neexistence specifického právního rámce, který by jasněji vymezil oprávnění, resp. povinnosti kontrolujících a kontrolovaných subjektů.

Získávání informací smluvních stran o provádění mezinárodních environmentálních závazků jiných smluvních států není z důvodu zdrženlivosti států v těchto otázkách příliš využíváno. Přesto předvídá např. Montrealský protokol k Vídeňské úmluvě na

---

[240] Tuto metodu provádění monitoringu v rámci kontrolního procesu nadnárodních úmluv na ochranu životního prostředí silně preferuje Implementační plán přijatý v rámci WSSD, srov. kap. 1 bod 1.5.

[241] Blíže k tomu srov. *Potočný, M. – Ondřej, J.:* Mezinárodní právo veřejné – Zvláštní část, Praha 2002, s. 121 a násl.

[242] Srov. http://www.oosa.unvienna.org/SpaceLaw/rs.html.

[243] V současné době je Země monitorována nepřetržitě cca 60 satelitními zařízeními, v průběhu příštích 15 let by měl jejich počet stoupnout na zhruba 300.

[244] *Aschbacher, J.:* Monitoring environmental treaties using Earth observation, in *Findlay, T. – Meier, O. (eds.):* Verification Yearbook 2002, London 2002, s. 171 a násl.

[245] Satelitní pozorování je v EU využíváno v současné době zejména v oblasti zemědělství.

ochranu ozónové vrstvy (1987) možnost zahájení řízení *„non-compliance"*, obdobné podání žaloby státu pro nesplnění mezinárodněprávního závazku jiné smluvní strany; v takovém případě musí žalující strana podložit svá tvrzení vlastním důkazním materiálem[246].

3.1.2.2 Ověřování údajů

Úspěch procesu kontroly plnění mezinárodních závazků závisí do značné míry na obsahové kvalitě a spolehlivosti zpráv podávaných jednotlivými státy. Národní státy ovšem ze své podstaty sledují především své vlastní zájmy a míra objektivity předávaných zpráv není často příliš vysoká. Ve většině případů státy z jejich pohledu citlivé informace v národních implementačních zprávách neuvedou vůbec[247], v oblasti ochrany životního prostředí jsou nicméně známy případy, kdy státy záměrně uvedly nepravdivé údaje[248]. Z tohoto důvodu je potřeba, aby měl smluvní kontrolní orgán prostředky a možnosti, jejichž prostřednictvím by bylo možno ověření obsahu obdržených informací.

Ověřování údajů (*data verification*), též verifikace v užším smyslu, je ta část procesu kontroly implementace, ve které dochází k ověřování pravdivosti informací získaných z různých zdrojů v rámci monitoringu, především z národních implementačních zpráv jednotlivých států.

Prvním krokem k ověřování pravdivosti poskytnutých zpráv je porovnání údajů v nich obsažených s obsahem předchozích zpráv, aby se tak od počátku vyčlenily zřejmé diskrepance. Takto např. postupuje sekretariát UNFCCC při ověřování údajů z národních seznamů skleníkových plynů.

Další z možností ověřování pravdivosti údajů je vzájemné porovnávání implementačních zpráv různých států (tzv. *cross-checking*)[249]. Tato forma ověřování je vhodná především u smluv týkající se importu a exportu, jako je např. Úmluva CITES (1973). Předložené údaje o dovozu a vývozu druhů zařazených na seznamy CITES jsou kontrolovány prostřednictvím databáze spravované WTMU a případné nesrovnalosti v záznamech jsou hlášeny sekretariátu CITES.

Konečně rovněž určité typy inspekcí na místě mohou sloužit k ověřování pravdivosti a úplnosti údajů poskytovaných státy prostřednictvím implementačních zpráv. Příkladem může být monitoring prováděný v rámci Ramsarské úmluvy o mokřadech (1971), Úmluvy CITES (1973) nebo pozorovatelský systém Úmluvy o regulaci lovu velryb (1948).

Významnou možností verifikace pravdivosti a úplnosti podávaných zpráv, resp. jednotlivých údajů v nich obsažených je také získávání doplňujících informací od NGOs,

---

[246] Blíže k řízení *non-compliance* v rámci Motrealského protokolu srov. kap. 3. bod 3.2.

[247] Státy se obvykle zdráhají poskytovat informace jednak proto, že by mohly poukázat na porušování závazků vyplývajících z předmětné nadnárodní normy, a dále jedná-li se o informace, jejichž poskytnutím by mohlo být porušeno právo soukromých subjektů na ochranu určitých údajů, zejména obchodního tajemství.

[248] Např. Sovětský svaz záměrně poskytoval v 60. letech min. st. nepravdivé údaje v implementačních zprávách podávaných v rámci Úmluvy o regulaci lovu velryb (1949), srov. *Tenner, C.:* Multilateral environmental agreements: trends in verification, in *T. Findlay (ed.):* Verification Yearbook 2000, London, 2000, s. 136.

[249] Srov. rovněž kap. 4 bod 4.3.

případně soukromých osob. Konečně mohou pro ověřování údajů sloužit také informace poskytované jinými subjekty, zejména ostatními mezinárodními organizacemi.

3.1.2.3 Kvalifikace

Kvalifikace (*assessment of compliance*) je další z fází procesu kontroly nadnárodních environmentálních norem, při které dochází k ověřování shody (kompatibility) implementačních kroků s požadavky dotčené nadnárodní environmentální normy. Kvalifikaci by tedy bylo možné charakterizovat jako proces, v němž se chování zjištěné při fázi monitoringu porovnává s platnou právní normou a v jehož závěru oprávněný subjekt či instituce pronášejí hodnotící výrok o jeho souladu či nesouladu s touto normou. Podstatným prvkem kvalifikace je interpretace relevantních právních norem, podle kterých kontrolující orgán posuzuje shodu implementačních opatření provedených na národní úrovni.

Přestože prakticky všechny moderní multilaterální úmluvy na ochranu životního prostředí stanoví povinnost adresovanou smluvním státům předkládat implementační zprávy, pouze malá část z nich explicitně upravuje jejich posouzení na nadnárodní úrovni. Většinou je stanovena pouze obecná povinnost kontrolního orgánu *„vzít předloženou zprávu v úvahu"*[250], tedy nikoly provést její posouzení. Typickým ustanovením v tomto ohledu je např. čl. 23 odst. 4 písm. (a) Úmluvy o biologické rozmanitosti (1992), který stanoví pro konferenci smluvních stran povinnost *„vzít v úvahu takové informace stejně jako zprávy předložené některým z pomocných orgánů"*.

Kvalifikaci je možné provést fakticky, což více odpovídá charakteru kontroly plnění závazků v rámci mezinárodního práva životního prostředí, nebo právně závazným způsobem, který předvídá možnost následné penalizace státu porušujícího smluvní povinnosti. Hranice mezi faktickou a právní kvalifikací je ovšem, jak vyplývá z předmětných ustanovení jednotlivých mezinárodních úmluv, značně vágní.

O faktickou kvalifikaci podaných zpráv se jedná např. v případě ustanovení čl. XII odst. 2 Úmluvy CITES, které opravňuje sekretariát Úmluvy k prozkoumání zpráv (*„to study the reports"*) a dále k sestavení souhrnné zprávy o problémech plnění jednotlivých smluvních stran. Příkladem právní kvalifikace je mechanismus zavedený v rámci Motrealského protokolu k Vídeňské úmluvě na ochranu ozónové vrstvy (1987), který předpokládá na základě právně závazného zhodnocení dosavadního průběhu plnění stanovených povinností v případě zjištění jejich porušení zavedení řízení *„non-compliance"* vůči konkrétnímu smluvnímu státu.

V případě zjištění nedostatků v plnění mezinárodních závazků plynoucích z předmětných mezinárodních smluv je potřeba na tyto deficity reagovat takovým způsobem, aby mohly být efektivně a v co nejkratším možném čase odstraněny (tzn. možnost přijetí odpovídajících opatření kontrolním orgánem). Častým, i když nepříliš progresivním řešením, je sestavení pouhých doporučení adresovaných státu s implementačními problémy. Některé moderní multilaterální úmluvy na ochranu životního prostředí nicméně předvídají možnost zahájení řízení *non-compliance*. Na úrovni komunitární je

---

[250] Srov. v této souvislosti angl. výraz *„to consider"*, běžně používaný v ustanoveních týkajících se posouzení implementačních zpráv, a silnější výraz *„to asses"*.

pak pro takové případy předvídán specifický mechanismus řízení zahajovaného kontrolním orgánem, kterým je Evropská komise (tzv. řízení o porušení Smlouvy podle čl. 226 SES)[251].

3.1.2.4 Evaluace

Evaluace ve smyslu celkového hodnocení dosavadního implementačního procesu je rovněž typická pro nadnárodní normy na ochranu životního prostředí. Vyskytuje se jak na úrovni mezinárodní, tak také na úrovni komunitární. Poskytuje celkový přehled o dosud provedené implementaci na úrovni národní i nadnárodní a na takto zjištěném základě umožňuje přijmout kroky nezbytné pro nápravu implementačních nedostatků v budoucnu.

Mnoho moderních mezinárodních úmluv na ochranu životního prostředí obsahuje ustanovení, které ukládá povinnost provést po určitém časovém období a dále po periodicky se opakující době zhodnocení dosavadní implementace. Taková hodnocení jsou obvykle činěna na řádných konferencích smluvních stran, na které jsou přizvány všechny smluvní strany příslušné mezinárodní smlouvy. Některé multilaterální úmluvy na ochranu životního prostředí navíc stanoví konání tzv. hodnotících konferencí (*review conference*) v delších časových intervalech. Doba takto stanovená není obvykle kratší než několik let, obvykle se první evaluace implementačního procesu provádí po pěti letech od vstupu mezinárodní úmluvy v platnost.

Obdobný institut je známý komunitárnímu právu. V rámci řady komunitárních environmentálních předpisů je stanovena povinnost provádět v určitých časových intervalech posouzení účinnosti dosavadní implementace směrnice, resp. cílů, kterých měl daný předpis dosáhnout, a na tomto základě provést určitá opatření. Obdobou hodnotících konferencí je na komunitární úrovni např. konference zainteresovaných stran podle směrnice 2000/60/ES ustavující rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky[252]. Doba svolání takové konference, jejímž účelem je posouzení dosavadního průběhu implementace směrnice na základě připomínkování zpráv Komise o implementaci, je ponechána na úvaze Komise. Mezi účastníky konference by měli být zástupci kompetentních národních úřadů, Evropského parlamentu, NGOs, sociální a hospodářští partneři, spotřebitelské organizace, zástupci akademické obce apod.

3.2 KOMPARACE INSPEKCÍ NA MÍSTĚ UPRAVENÝCH V NON-PRILIFERAČNÍCH A ODZBROJOVACÍCH REŽIMECH S INSPEKCEMI NA MÍSTĚ PODLE NADNÁRODNÍCH ENVIRONMENTÁLNÍCH NOREM

Většina mezinárodních úmluv týkajících se nešíření zbraní hromadného ničení[253] a odzbrojení předvídá velmi vyspělé verifikační systémy[254], jejichž prostřed-

---

[251] Blíže k postupům při zjištění porušení implementačních povinností srov. kap. 3 bod 3.2.

[252] OJ 2000 L 327/1.

[253] Mezi zbraně hromadného ničení jsou zahrnovány tři základní kategorie těchto zbraní: zbraně nukleární, chemické a biologické.

[254] Srov. *Ondřej, J.:* Means of Verifikacion in the International Environmental Law, s. 83: *„The most elaborated and comprehensive are inspections in disarmament treaties"*.

nictvím je ověřována implementace jejich požadavků v rámci národních právních řádů. Tyto úmluvy mají v mnohých ohledech společné charakteristiky s mezinárodními úmluvami na ochranu životního prostředí[255]. Obsahem mezinárodních úmluv na odzbrojení a nešíření zbraní hromadného ničení jsou, podobně jako je tomu v mnoha případech u kategorie mezinárodních environmentálních úmluv, zákazy výroby a používání určitých látek nebezpečných pro lidské zdraví, resp. životní prostředí[256], nebo pravidla podřizující tyto látky určitým kontrolním režimům tak, aby bylo prostřednictvím důsledné kontroly vyloučeno nebo omezeno nebezpečí jejich škodlivých následků. Cílem obou těchto kategorií úmluv je zcela vyloučit či omezit rizika, která z výroby nebo používání těchto nebezpečných látek vyplývají.

Následující oddíl se snaží popsat a zhodnotit stávající verifikační systémy obsažené v mezinárodních úmluvách v oblasti odzbrojení a nešíření zbraní hromadného ničení a posoudit možnosti aplikace některých jejich prvků v případě mezinárodních environmentálních úmluv i komunitárních předpisů na ochranu životního prostředí. Pozornost je zaměřena především na jednu z nejdůležitějších částí těchto verifikačních systémů, kterými jsou tzv. inspekce na místě (*on-site inspections*)[257].

3.2.1 Pojem a význam inspekcí na místě

Inspekce na místě lze charakterizovat jako jednu z hlavních monitorovacích metod, jejímž prostřednictvím je zjišťován dosažený stav implementace. Jsou prováděny na území, v zařízeních nebo v plavidlech podléhajících svrchované moci kontrolovaného (inspektovaného) státu[258]. Výrazně zasahují do svrchovanosti tohoto státu, jsou nicméně díky svému charakteru schopné v daleko větší míře a rychleji odhalit určité druhy implementačních deficitů než verifikace prováděná na dálku[259]. Inspekce na místě mohou ovšem také odhalit jisté nesrovnalosti v informacích poskytovaných inspektovaným státem a anomálie specifické pro tento stát, a zabránit tak vzniku mezistátního sporu jejich vysvětlením na pracovní úrovni inspekčního týmu. Flexibilně prováděné inspekce na místě tak mohou zvyšovat důvěru států mezi sebou.

Inspekce na místě jsou používány pro řadu specifických účelů. Jejich cílem je (a) zabránit implementačnímu deficitu, (b) získat důkaz o případném implementačním de-

---

[255] Přestože dosud pravděpodobně nebyla zpracována důkladná analýza, jež by porovnávala verifikační systémy mezinárodních úmluv na odzbrojování a nešíření zbraní hromadného ničení s nadnárodními environmentálními normami, nebylo spojení obou kategorií mezinárodních úmluv vybráno náhodně. V odborné literatuře zabývající se mezinárodním právem životního prostředí lze nezřídka nalézt v různých souvislostech odkazy na odzbrojovací a non-proliferační smluvní režimy, srov. např. *Čepelka, Č.*: The Legal Consequences of Non-Compliance with International Environmental Rules, s. 17 (*Čepelka* zde přímo odkazuje na Úmluvu o zákazu chemických zbraní – viz dále) nebo *Ondřej, J.*: Means of Verifikacion in the International Environmental Law, s. 81, oba in: *Šturma (ed.) et al*: Implementation and Enforcement of International Environmental Law, Praha 2002. Dále srov. např. *Beyerlin, U.*: Umweltvölkerrecht, München 2000, s. 245.

[256] Moderní úmluvy týkající se problematiky nešíření a odzbrojení zmiňují potřebu ochrany lidského zdraví a životního prostředí při jejich provádění explicitně, srov. např. čl. IV odst. 10 CWC: *„Each State Party, during transportation, sampling, storage and destruction of chemical weapons shall assign the highest priority to ensuring the safety of people and to protecting the environment"*.

[257] Srov. *Hart, J.*: On-site Inspections in Theory and Practise, London 2002, s. 1: *„[On-site inspections] can be the single most important component of a monitoring and verification regime."*

[258] Obecně k inspekcím na místě srov. *Malenovský, J.*: Mezinárodní právo veřejné – obecná část, Brno 2001, s. 161.

[259] K verifikaci v rámci mezinárodních environmentálních norem srov. kap. 3 bod 3.1.

ficitu a (c) zvýšit všeobecné povědomí a důvěru o tom, že mezinárodní smlouva je řádně implementována všemi smluvními stranami. Těchto cílů je dosahováno mimo jiné:

- ověřováním pravdivosti a úplnosti zpráv (deklarací) a informací ve formě výměny dat poskytovaných smluvními státy,
- potvrzením, že určité látky či zařízení byly zredukovány či odstraněny podle plánů a
- potvrzením, že nejsou prováděny zakázané aktivity.

Tento druh provádění monitoringu nicméně neslouží pouze k získávání informací o implementaci relevantních ustanovení mezinárodní úmluvy v jednotlivých státech, ale jeho určitou pozitivní externalitou je možnost získání obecných objektivních informací o účinnosti smluvního režimu jako takového. Tyto poznatky pak mohou být základem pro zlepšování implementačních opatření např. formou implementačních plánů a programů přijímaných obvykle na úrovni konference smluvních stran.

Základním předpokladem pro provádění veškerých inspekcí na místě je předchozí informace, nejčastěji ve formě národních zpráv (deklarací) či výměny technických dat. Na základě těchto informací jsou obvykle realizovány pravidelné inspekce, nikoli ovšem tzv. „náhlé inspekce" (*challenge inspections* – viz dále). Tyto naopak spočívají na informacích pocházejících z jiných zdrojů, než jsou pravidelně předkládané národní deklarace.

Jednou z často diskutovaných otázek v souvislosti s prováděním inspekcí na místě jsou náklady s nimi spojené. Tato otázka vzniká zejména v případě multilaterálních kontrolních režimů, kdy jsou inspekce prováděné mezinárodní organizací prostřednictvím jejích inspekčních týmů. Zvýšené náklady na inspekce mohou ovlivnit dříve dohodnutou velikost inspekčních týmů a redukovat počet inspekčních dnů. Snaha států, které jsou smluvními stranami mezinárodních kontrolních režimů, redukovat náklady na inspekční činnost, vede k podpoře vývoje moderních monitorovacích technologií, jejichž účelem je alespoň z části nahradit potřebu fyzické přítomnosti inspektorů[260].

Od inspekcí na místě je někdy odlišována tzv. „přítomnost na místě" (*on-site presence*). S ohledem na značně rozdílnou délku trvání jednotlivých inspekcí na místě, které se i v rámci jednoho smluvního režimu liší od doby několika dnů až do několika měsíců, je tato diferenciace značně problematická[261]. Např. v rámci CWC jsou do inspekcí na místě zahrnovány rovněž inspekce zařízení na likvidaci chemických zbraní (*chemical weapons destruction facility* – CWDF), které probíhají nepřetržitě po dobu činnosti tohoto zařízení, tj. po dobu několika let. Rozlišovacím prvkem od přítomnosti na místě je v tomto případě vědomí ukončení této činnosti v budoucnu, tedy její časová omezenost (se skončením likvidace chemických zbraní v konkrétním zařízení končí rovněž přítomnost inspekčního týmu).

---

[260] Nahrazování inspektorů moderními monitorovacími technologiemi s sebou nicméně přináší určité problémy. Zaprvé není možné nahradit fyzickou přítomnost inspektora zcela, a to jak z důvodu potřeby zachování důvěry mezi státy (politická úroveň), tak z důvodu technické proveditelnosti (např. při likvidaci chemických zbraní záleží konečný výpočet zlikvidovaného množství inspektovaných látek na měnícím se tlaku a teplotě, které je potřeba průběžně přeměřovat a provádět s ohledem na tyto údaje mezivýpočty, bez nichž by nebylo možné získat objektivní výsledek). Za druhé jsou tyto technologie, resp. jejich vývoj, v určitých případech natolik nákladné, že se v porovnání s fyzickou přítomností inspektorů nevyplatí.

[261] Za přítomnost na místě je např. považován 13 let trvající permanentní monitoring prováděný na základě Úmluvy o jaderných střelách středního doletu (Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty, 1987).

Historicky se současný koncept inspekcí na místě vyvinul během Studené války[262]. První skutečně implementovanou mezinárodní úmluvou, která předvídá inspekce na místě, se stala v roce 1959 Úmluva o Antarktidě (viz dále). Tato Úmluva, stejně jako některé další, upravuje režim mezinárodního prostoru, v němž smluvní strany vykonávají národní činnost, avšak nedisponují v něm výlučnou jurisdikcí[263]. Z tohoto důvodu je použití inspekcí na místě pro úmluvy upravující mezinárodní prostory obzvlášť vhodné a tyto jsou z hlediska politického i právního[264] snadněji proveditelné než inspekce realizované na svrchovaném území některého smluvního státu.

První mezinárodní úmluvou, která zakotvila pravidelné inspekce v oblasti nešíření a odzbrojování prostřednictvím mezinárodní organizace, byla Úmluva o nešíření jaderných zbraní přijatá v roce 1968, jež zmocnila Mezinárodní agenturu pro atomovou energii k provádění inspekcí na místě. Značná část procesních a organizačních pravidel v rámci této Úmluvy, která se přímo nebo nepřímo týkají provádění inspekční činnosti, byla později využita jako model pro úpravy v rámci ostatních mezinárodních organizací tohoto druhu[265]. Dalšími smluvními režimy, které upravily inspekce na místě, byly např. Úmluva o nukleárních explozích pro mírové účely (1976) nebo Úmluva o zákazu biologických zbraních (1972)[266]. S ohledem na vysokou politickou citlivost těchto inspekcí během Studené války bylo ovšem možné plně implementovat tento druh verifikační činnosti až po jejím skončení[267].

K nejnovějším úmluvám v oblasti odzbrojení a zákazu nešíření zbraní hromadného ničení, které upravují inspekce na místě, patří Úmluva o zákazu chemických zbraní (1993) a Úmluva o zákazu jaderných zkoušek (1996).

S ohledem na technický pokrok a daleko větší a rychlejší dostupnost k veřejně přístupným informacím díky moderním informačním technologiím se dnes inspekce na místě staly efektivnější a snadněji proveditelné než v minulosti. Zmíněný technický pokrok a informační dostupnost umožňují zvolit takový stupeň přístupu ke kontrolovaným objektům, který je dostačující pro demonstraci řádné implementace relevantního smluvního režimu, čímž se inspekce na místě stávají pro smluvní státy v daleko větší míře než tomu bylo doposud přijatelnější. Nezřídka je v této souvislosti zmiňována také rostoucí důvěra mezi smluvními státy týkající se implementace relevantních smluvních ustanovení.

Monitoring prováděný prostřednictvím inspekcí na místě je, jak bylo uvedeno dříve, upraven v současné době rovněž v rámci několika mezinárodních environmentálních úmluv[268] a je již delší dobu také předmětem úvah *de lege ferenda* na komunitární úrovni[269]. V porovnání s úpravou inspekcí na místě v rámci odzbrojovacích a non-prolife-

---

[262] Srov. *Hart, J.*: On-site Inspections in Theory and Practise, London 2002, s. 5.

[263] Vedle oblasti Antarktidy je možnost provedení tohoto způsobu verifikace předvídána rovněž ve smluvních režimech týkajících se kosmického prostoru a nebeských těles, nicméně zde se jedná s ohledem na dosud neexistující adekvátní technologie o čistě teoretickou úvahu.

[264] V tomto smyslu rovněž *Malenovský, J.*: Mezinárodní právo veřejné – obecná část, Brno 2001, s. 161.

[265] Srov. např. finanční pravidla (*financial rules*) IAEA a OPCW.

[266] Úmluva o zákazu biologických zbraní nicméně dosud nevstoupila v platnost.

[267] Srov. *Hart, J.*: On-site Inspections in Theory and Practise, London 2002, s. 6.

[268] Jedná se především o následující úmluvy: Madridský protokol o ochraně životního prostředí Antarktidy (Madrid 1991), Ramsarská úmluva o mokřadech (Ramsar 1971), Úmluva CITES (Washington 1973).

[269] Jedná se o dlouho diskutovanou otázku tzv. zelených inspektorů (*green inspectors*), srov. European Commission: Implementing Community environmental law, COM (96) 500, 22. říjen 1996, marg. č. 25. Dále k této otázce srov. *Krämer, L.*: EC Environmental Law, London 2000, s. 284.

račních režimů se nicméně stále jedná spíše o výjimečné případy. Inspekce na místě prováděné v rámci multilaterálních úmluv na ochranu životního prostředí nejsou z velké části upraveny ve smlouvách samotných, ale jejich jednotlivé úpravy byly přijaty až následně. Inspekce prováděné v rámci Úmluvy CITES dokonce postrádají jakýkoli právní základ, tj. nejsou upraveny ve smlouvě ani v následném rozhodnutí smluvních orgánů. Výše uvedené snižuje do značné míry v komparaci s inspekcemi na místě prováděnými v oblasti nešíření a odzbrojení možnost jejich proveditelnosti, resp. jejich účinnost.

3.2.2 Kategorizace inspekcí na místě

V případě mezinárodních úmluv na odzbrojení a nešíření zbraní hromadného ničení lze rozlišit tři základní kategorie provádění inspekcí na místě. První kategorii tvoří inspekce spočívající explicitně nebo implicitně na bezprostřední hrozbě použití vojenské síly, které jsou často předmětem smluv o kapitulaci. Příkladem mohou být inspekce prováděné v rámci OBSE podle čl. IV a V Daytonské mírové dohody v Bosně a Hercegovině či inspekce UNSCOM v Iráku[270]. Tato kategorie monitorovací činnosti se svým charakterem nicméně blíží spíše mírovým operacím (*peacekiping operations*), než kontrolním režimům upraveným v rámci odzbrojovacích režimů. Vztah inspektorů a kontrolovaného státu je založen na nátlaku a typické jsou časté neshody a nesrovnalosti, které nezřídka vedou ke znemožnění provádění monitoringu[271]. Z hlediska kontroly implementace nadnárodních environmentálních norem tyto inspekce nepřichází s ohledem na svůj charakteru v úvahu.

Druhou kategorii tvoří inspekce monitorující implementaci mezinárodních úmluv na úrovni mezi dvěma nebo více státy (*state-to-state level*) bez účasti nezávislé třetí strany. Příkladem takového monitorovacího režimu je Úmluva o konvenčních ozbrojených silách v Evropě (CFE)[272]. Tato úmluva nedisponuje stálým sekretariátem ani mezinárodním inspektorátem na permanentní bázi. Inspektoři jsou vysíláni na jednotlivé inspekce vládami členských států. Nevýhodou takových inspekcí je potenciální neobjektivnost inspekčního týmu, který v kontrolovaném státě představuje zastoupení státu vysílajícího inspektory, a následný možný vznik mezistátních sporů. Na druhou stranu lze teoreticky předpokládat, s ohledem na zásadu reciprocity, že kontrolovaný stát bude s inspektory vysílajícího státu zacházet tak, jak bude v budoucnu očekávat zacházení s vlastními inspektory na svém území[273]. Tento druh inspekcí na místě by bylo možné uvažovat jak pro určité multilaterální, tak především pro bilaterální mezinárodní úmluvy na ochranu životního prostředí. Dnes je tento druh inspekcí upraven také např. v rámci Antarktického smluvního systému. Jasnou nevýhodou takového monitoringu nicméně zůstává neexistence nezávislého mezinárodního in-

---

270 United Nations Special Commission on Iraq.

271 Příkladem může být provádění inspekcí v rámci operace UNSCOM, kde velmi často docházelo ke znemožňování inspekční činnosti a vyhrožování inspektorům fyzickým násilím.

272 Úmluva o konvenčních ozbrojených silách v Evropě (*Conventional Armed Forces Treaty* – CFE) byla založena v roce 1990 mezi členskými státy NATO a Varšavské smlouvy v rámci Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě – CSCE).

273 Takové předpoklady ovšem nejsou v praxi často naplňovány, srov. *Hart, J.:* On-site Inspections in Theory and Practise, London 2002, s. 58.

spekčního týmu a s ní související určitá neochota států akceptovat v plné míře jeho výsledky.

Třetí kategorií monitorovací činnosti v rámci odzbrojovacích a non-proliferačních smluvních režimů jsou inspekce založené na základě multilaterální úmluvy otevřené k univerzálnímu členství. Inspekční činnost provádí týmy mezinárodních inspektorů, kteří jsou zaměstnanci mezinárodní organizace. Na inspektory je nahlíženo jako na mezinárodní úředníky, jež požívají výsad a imunit, a kteří jsou povinni zachovávat nestrannost a nehájit zájmy jednoho či více smluvních států. Příkladem úmluv, v jejichž rámci je realizována tato kategorie inspekcí, je Úmluva o zákazu chemických zbraní[274] nebo Úmluva o nešíření jaderných zbraní[275]. Kontrola implementace první ze jmenovaných úmluv se uskutečňuje prostřednictvím Organizace pro zákaz chemických zbraní (*Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons* – OPCW) se sídlem v Haagu, inspekční činnost prováděná za účelem kontroly plnění závazků vyplývající z Úmluvy o nešíření jaderných zbraní[276] je prováděna Mezinárodní agenturou atomové energie ve Vídni (*International Atomic Energy Agency* – IAEA).

Jedním z problémů, které se v souvislosti s touto kategorií inspekční činnosti objevují, je otázka faktického přístupu inspektorů ke kontrolovaným zařízením a látkám. Různá míra umožnění přístupu inspektorů k objektům inspekcí pramení z různého pojetí a výkladu relevantních ustanovení předmětné mezinárodní úmluvy. Dalším z problémů jsou poměrně vysoké náklady, které tato kategorie inspekcí vyžaduje. Nespornou výhodou je vedle již zmíněné nestrannosti mezinárodních inspektorů vedoucí k možnosti získání objektivního obrazu o prováděné implementaci rovněž daleko větší ochota států akceptovat výsledky provedené kontroly. Další výraznou předností této kategorie inspekcí na místě je vysoká kvalifikovanost inspektorů, kteří jsou proškoleni mezinárodní organizací a rovněž díky pravidelnému vykonávání inspekční činnosti mají přesnou znalost o skutečnostech, na které je potřeba se v průběhu inspekce zaměřit, resp. jsou si vědomi určitých problémů, které mohou během inspekce nastat. S tím dále souvisí snadný přístup k často velmi nákladnému analytickému zařízení a přístrojům, kterými mezinárodní organizace disponují, resp. si je pronajímají od jednotlivých smluvních stran. Tato kategorie monitoringu prováděná ve formě inspekcí na místě se zdá být přes naznačené problémy z hlediska potřeb multilaterálních úmluv na ochranu životního prostředí jako nejvhodnější.

3.2.3 Typy inspekcí na místě

Různě koncipovaná ustanovení mezinárodních úmluv v oblasti odzbrojování a zákazu šíření zbraní hromadného ničení týkající se inspekcí na místě jsou základem specifického mandátu pro provádění inspekcí. S ohledem na porovnání těchto ustanovení v jednotlivých smluvních režimech lze většinu inspekcí zařadit do některé z následujících skupin:

– počáteční inspekce (*baseline / initial inspections*),

---

[274] Úmluva o zákazu chemických zbraní (*Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and their Destruction*), Paříž 1993.
[275] *Nuclear Non-Proliferation Treaty*, 1968.
[276] Úmluva o nešíření jaderných zbraní (*The Nuclear Non-Proliferation Treaty*).

- inspekce potvrzující likvidaci či redukci (*inspections to confirmation of destruction or reduction*),
- závěrečné inspekce (*closeout inspections*),
- systematické či pravidelné inspekce (*systematic / rutine inspections*),
- inspekce předvídané pro speciální případy podezření z porušování smluvních závazků, tzv. náhlé inspekce či inspekce na výzvu (*challenge inspections / special inspecions / investigations*).

Počáteční inspekce slouží k ověření informací poskytnutých smluvním státem prostřednictvím výměny prvotní informace (tzv. počáteční zprávy – *initial declaration*). Jsou předvídány v řadě úmluv, jako CFE nebo CWC. Jejich cílem je získat ověřenou informaci o zásobách určitých nebezpečných či škodlivých látek nebo o stavu zařízení na jejich výrobu či použití.

Inspekce prováděné za účelem potvrzení likvidace či redukce se uplatní v rámci smluvních režimů, které stanoví postupnou (fázovou) likvidaci či redukci určitých látek. Jsou prováděny po ukončení každé z těchto fází.

Cílem závěrečných inspekcí je získání důkazu o skutečnosti, že likvidace určitých zakázaných látek či zařízení byla dokončena. Do tohoto typu inspekcí rovněž spadá monitorování předmětného zařízení, pokud toto zařízení nebylo zlikvidováno zcela, ale bylo v souladu se smluvními ustanoveními přeměněno pro nezakázané účely, určitou dobu po takové konverzi[277].

Systematicky prováděné (pravidelné) inspekce jsou nejčastějším typem inspekcí na místě. U smluv, které upravují počáteční a závěrečné inspekce, jsou systematické inspekce prováděny v době mezi nimi, u ostatních smluvních režimů jsou prováděny kontinuálně od vstupu dané mezinárodní smlouvy v platnost.

Prakticky všechny významné úmluvy týkající se kontroly odzbrojení předvídají zvláštní typ inspekcí na místě, který se uplatní ve specifických případech podezření z porušování smluvního režimu. Tyto inspekce, známé jako inspekce na výzvu[278] či též náhlé inspekce, jsou prováděny obvykle na žádost jednoho členského státu, který získá informace, na jejichž základě je možné se domnívat, že některá z ostatních smluvních stran vážně porušila smluvní povinnosti. Tento druh inspekcí je z politického hlediska nejcitlivější. Tato skutečnost vede často k tomu, že smluvní státy, přestože mají vážné pochybnosti o řádné implementaci smluvních závazků druhou smluvní stranou, se zdráhají tento kontrolní mechanismus použít[279].

---

[277] Např. CWC předvídá možnost konverze původních zařízení na výrobu chemických zbraní pro účely nezakázané Úmluvou, srov. čl. IV CWC. Podle tohoto ustanovení jsou inspekce na místě prováděny v takovém zařízení ještě 10 let po proběhlé konverzi.

[278] V případě CWC se hovoří o inspekcích na výzvu („*challenge inspections*"), v návrhu Protokolu k úmluvě o biologických zbraních se používá termín vyšetřování („*investigations*").

[279] To je příklad CWC, která detailně upravuje proceduru provádění inspekcí na výzvu, srov. čl. IX odst. 8 až 25 a čl. X odst. 9 a 10 CWC ve spojení s částí XI („*Investigations in cases of alleged use of chemical weapons*") Verifikační přílohy k CWC. Vzhledem k vysoké politické citlivosti tohoto kontrolního mechanismu nicméně ještě nebyla od doby vstupu CWC v platnost v roce 1997 inspekce na výzvu provedena, přestože mnoho smluvních stran CWC často zdůrazňuje potřebu uvedení zmíněných ustanovení v reálné použití.

3.2.4 Činnost a vybavení inspekčních týmů

Inspekce na místě jsou prováděny prostřednictvím inspekčních týmů vybavených tzv. inspekčním mandátem (*inspection mandate*)[280], který stanoví aktivity každého týmu a informuje kontrolovanou smluvní stranu o účelu každé mise. Inspekční mandát je rovněž základem jednání týkajících se přístupových oprávnění pro členy inspekčního týmu a upřesňuje relevantní ustanovení úmluvy s ohledem na konkrétní stát či místo provádění inspekce.

Činnost inspekčního týmu lze obvykle rozdělit na (a) předinspekční aktivity (*pre-inspections-activities*), (b) samotné provádění inspekcí (*conduct of inspections*) a (c) poinspekční aktivity (*post-inspections activities*)[281].

Před vykonáním inspekce na místě musí být provedena řada přípravných činností, zejména logistického charakteru. Mimo jiné je potřeba sestavit a schválit složení inspekčního týmu a jeho vybavení, opatřit vstupní víza pro inspektory apod.

Po příjezdu inspekčního týmu do místa vstupu může být jeho vybavení zkontrolováno stranou, na jejímž území bude inspekce prováděna. Obvykle se na začátku každé inspekce uskuteční jednání (*pre-inspection briefing*) týkající se prodiskutování inspekčního mandátu a podrobností provedení inspekce. Jedním z problémů vyskytujících se v této fázi realizace inspekcí na místě je rozsah garance přístupu inspektorů ke kontrolovaným zařízením. Částečně se lze tomuto problému vyhnout schválením tzv. dohod o zařízení (*facility agreement*), které zatím předvídá pouze CWC. V těchto dohodách jsou dojednány podrobnosti týkající se budoucího provádění inspekcí v konkrétním zařízení, což značně usnadňuje následná jednání o inspekčním mandátu na místě samém. Inspekční prošetřovací aktivity zahrnují zejména shromažďování fotodokumentace a sběr vzorků.

Analýzy získaných vzorků mohou být prováděny přímo na místě za pomoci vybavení dovezeného inspekčním týmem nebo prostřednictvím zařízení poskytnutého kontrolovanou stranou. Rovněž je možné provádět analýzy sebraných vzorků v laboratořích, které byly v rámci schvalovacího procesu mezinárodní organizace certifikovány k takové činnosti (*designated / approved laboratories*).

3.2.5 Hodnocení výsledů inspekcí na místě

Po návratu inspekčního týmu je zpracována jeho členy závěrečná zpráva. Nedořešené otázky či vzniklé diskrepance lze vyřešit prostřednictvím neformálních konzultací se státem, na jehož území byla inspekce provedena. Pokud se v průběhu těchto konzultací nepodaří nesrovnalosti vyřešit, je záležitost předložena exekutivnímu orgánu daného smluvního režimu, který může rozhodnout o uskutečnění dalších

---

[280] Srov. např. část II Protokolu k Úmluvě o úplném zákazu jaderných zkoušek (*Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty* – CTBT), který do inspekčního mandátu zahrnuje: rozhodnutí Výkonné rady o požadavku provedení inspekce; jméno inspektovaného státu či států a informaci, že inspektované území nespadá pod jurisdikci žádného státu nebo že nad tímto územím nevykonává žádný stát kontrolu; lokalizaci a ohraničení inspektovaného území včetně mapového znázornění a technické specifikace; plánované aktivity inspekčního týmu na vymezeném území; místo vstupu inspekčního týmu, případně místa tranzitu; jméno vedoucího inspekčního týmu; jméno případného pozorovatele; seznam vybavení inspekčního týmu.

[281] Takové rozdělení používá např. Verifikační příloha k CWC.

inspekcí na místě. Pokud by stále přetrvávaly pochybnosti, lze věc předložit konferenci smluvních stran a v případě potřeby též Radě bezpečnosti OSN[282].

Inspekčním týmům není nikdy formálně svěřena úloha posuzování výsledků inspekcí na místě. Technické vyhodnocení získaných údajů je tak odlišeno od finálního posouzení, zda inspektovaný stát plní požadavky v souladu s předmětnou úmluvou či zda dochází z jeho strany k porušování této normy. Takové konečné posouzení v sobě nevyhnutelně zahrnuje určitou politickou úvahu a z tohoto důvodu je prováděno na vyšší (politické) úrovni. Takovou úrovní může být konference smluvních stran, kde jsou zastoupeny všechny smluvní státy, či exekutivní orgán, ve kterém je zastoupena na základě principu pravidelné rotace část smluvních států. V případě Organizace pro zákaz chemických zbraní provádí takové hodnocení na všech svých pravidelných zasedáních exekutivní orgán, kterým je Výkonná rada (*Executive Council*). Ta podává konferenci smluvních stran souhrnou roční zprávu o provedených inspekcích na místě s doporučením k jejímu schválení.

3.2.6 Současná úprava inspekcí na místě v rámci mezinárodního a komunitárního práva životního prostředí

Jak bylo uvedeno výše, upravují v současné době multilaterální úmluvy na ochranu životního prostředí inspekce na místě spíše ojediněle. Jejich právní úprava se co do podrobnosti a propracovanosti verifikačních mechanismů zdaleka nevyrovná úpravě obsažené v mezinárodních úmluvách o nešíření a odzbrojení.

V případě mezinárodní ochrany životního protředí jsou inspekce na místě používány zejména v prostorech mimo národní jurisdikci států, tj. v oblasti ochrany mořského životního prostředí a Antarktidy. Z prvně uvedené oblasti lze jmenovat např. Úmluvu o zachování a hospodářském využití rybích hejn a druhů migrujících na velké vzdálenosti (1995), která konkretizuje příslušná ustanovení Úmluvy OSN o mořském právu. Podle této Úmluvy je každá smluvní strana oprávněna prostřednictvím svých inspektorů vstoupit na plavidlo plavící se pod vlajkou jiného státu a vykonat zde inspekci[283]. Cílem takové inspekce je ověřit, zda inspektované plavidlo neporušuje opatření přijatá za účelem ochrany rybích hejn a migrujících druhů ryb. Pokud takto provedená inspekce prokáže, že inspektované plavidlo se dopustilo vážného porušení mezinárodních závazků a stát, pod jehož vlajkou se plaví, nepodnikl patřičné kroky předvídané Úmluvou[284], jsou inspektoři oprávněni setrvat na plavidle a provádět další šetření včetně případného dopravení plavidla do nejbližšího vhodného přístavu.

Čl. 22 Úmluvy upravuje na rozdíl od většiny ostatních úprav inspekcí na místě, obsažených v mezinárodních smluvních režimech na ochranu životního prostředí, detailní pravidla pro výkon inspekční činnosti. Toto ustanovení stanoví povinnosti jak pro inspektory (předání pověřovacích listin kapitánovi plavidla, poskytnutí kopie inspekční

---

[282] IAEI i OPCW jsou nezávislými mezinárodními organizacemi mimo nejužší rámec přidružených organizací OSN. Obě nicméně uzavřely s OSN zvláštní úmluvu o úzké spolupráci. Každý rok předkládají zprávu o své činnosti 1. Výboru Valného shromáždění OSN a Rada Bezpečnosti OSN o nich přijímá každoroční rezoluci.

[283] Srov. čl. 21 odst. 1 Úmluvy o zachování a hospodářském využití rybích hejn a druhů migrujících na velké vzdálenosti (New York 1995).

[284] Čl. 21 odst. 6 a 7 Úmluvy.

zprávy kapitánovi a příslušným úřadům státu vlajky včetně zaznamenání případných připomínek kapitána plavidla k této zprávě, opuštění plavidla v případě, že se neprokáže vážné porušení mezinárodních závazků apod.), tak pro kapitány inspektovaných plavidel (zajištění bezpečného vstupu inspektorů na plavidlo, pomoc inspektorům s prováděním inspekce, umožnění inspektorům komunikovat s příslušnými úřady svého státu i státu vlajky atd.). Inspektoři jsou podle Úmluvy oprávněni kontrolovat plavidlo jako celek, příslušné licence, výstroj a zařízení plavidla, rybí exempláře a produkty z ryb, záznamy a všechny dokumenty, které mohou sloužit k ověření souladu s plněním relevantních mezinárodních závazků[285].

Podobný inspekční systém byl vytvořen v rámci Úmluvy k regulaci lovu velryb (1946). Mezinárodní komise pro lov velryb (*International Whaling Commission*), ustavená na základě čl. III ICRW, má oprávnění jmenovat pozorovatele (*observers*) pro provádění inspekcí na plavidlech používaných k lovu velryb. Tito pozorovatelé jsou oprávněni monitorovat lov a způsob zabíjení velryb a podávají o výsledcích provedených inspekcí zprávy zpět Komisi. Monitorovací systém podle ICRW byl vytvořen jako odpověď na četné námitky týkající se nedostatečnosti a neúplnosti implementačních zpráv předkládaných plavidly, resp. státy vlajky[286]. Závažným nedostatkem tohoto systému nicméně je, že pozorovatelé jsou nominováni z dotčených států na základě vzájemnosti (*mutual basis*). V praxi to znamená, že pozorovatelé ze států provozujících lov velryb si navzájem inspektují plavidla plavící se pod vlajkou těchto států. To samozřejmě vážně ohrožuje nezávislost a objektivnost takto zjištěných skutečností.

Mechanismus inspekcí na místě upravený v rámci Antarktického smluvního systému patří v oblasti mezinárodní ochrany životního prostředí k dosud nejpropracovanějším a nejefektivnějším. Podle Úmluvy o Antarktidě (1959) i Protokolu o ochraně životního prostředí Antarktidy (1991) může být inspekce provedena kdykoli ve všech částech Antarktidy, tj. včetně vědeckých stanic, zařízení apod., bez předchozího oznámení a bez potřeby souhlasu inspektované smluvní strany. Pozorovatelé provádějící inspekce jsou jmenováni smluvními stranami s konzultativním statusem[287]. Do roku 2001 bylo na území Antarktidy provedeno celkem 37 inspekcí, na kterých se podíleli pozorovatelé ze 16 smluvních stran[288]. Obecný inspekční mechanismus podle Úmluvy o Antarktidě je pro účely provádění inspekcí v oblasti ochrany životního prostředí Antarktidy doplněn v ust. čl. XIV Madridského protokolu (1991). Cílem těchto inspekcí je zjištění skutečností o dodržování relevantních ustanovení Protokolu. Na rozdíl od obecné úpravy obsažené v Úmlouvě o Antarktidě umožňuje Madridský protokol jme-

---

[285] Čl. 22 odst. 2 Úmluvy. Srov. rovněž *Ondřej, J.*: Means of Verification in the International Environmental Law, in *Šturma, P. (ed.)*: Implementation and Enforcement of International Environmental Law, Praha 2002, s. 84.

[286] Srov. *Tenner, C.*: Multilateral environmental agreements: trends in verification, in *T. Findlay (ed.)*: Verification Yearbook 2000, London, 2000, s. 137. Inspekce na místě v rámci ICWR nicméně nejsou používány od roku 1986, kdy bylo přijato moratorium o komerčním lovu velryb, které je stále v platnosti.

[287] Smlouva o Antarktidě (1959) zavádí tři kategorie smluvních států. První dvě kategorie, zahrnující jednak původních 12 států a dále státy provádějící na území Antarktidy podstatnou vědeckou a výzkumnou činnost, představují tzv. konzultativní strany, resp. strany s konzultativním statusem, srov. *Vícha, O.*: Antarktické právo – Mezinárodněprávní a vnitrostátní aspekty ochrany životního prostředí Antarktidy, in České právo životního prostředí 3/2003 (9), s. 37 a násl.

[288] Hanbook of Antarctic Treaty System, Ninth Edition, U.S. Department of State, červenec 2002, s. 201 a násl.

novat za pozorovatele kromě státních příslušníků konzultativních smluvních stran také jakékoli osoby schválené na tzv. Konzultativních schůzkách Úmluvy o Antarktidě. Smluvní strany mají podle čl. 14 odst. 3 Madridského protokolu povinnost plně spolupracovat s pozorovateli provádějícími inspekce a zajistit jejich přístup do všech částí stanic, zařízení, vybavení, lodí a letadel přístupných pro inspekce podle obecných pravidel Úmluvy o Antarktidě. Osoby provádějící inspekce mají rovněž oprávnění nahlížet do všech relevantních záznamů. Závěrečná zpráva o inspekci je poskytována k připomínkám těm smluvním stranám, jejichž prostory a zařízení byly inspektovány. Poté je zpráva spolu s případnými připomínkami distribuována všem smluvním stranám a Výboru pro ochranu životního prostředí (*Committee for the Environment Protection*) a následně posouzena na Konzultativní schůzce Úmluvy o Antarktidě. Výslovně je v čl. 14 odst. 4 upravena povinnost zprávu po projednání na Konzultativní schůzce zveřejnit.

Od doby sjednání Madridského protokolu v roce 1991 do roku 2001 bylo vykonáno celkem 9 inspekcí (z nich se 4 uskutečnily po vstupu Protokolu v platnost v roce 1998). Dosud byly zjištěny pouze menší nedostatky týkající se nedodržování požadavků stanovených pro nakládání s odpadem[289].

Inspekce na místě jsou rovněž prováděny v rámci Úmluvy CITES (1973), přestože nejsou formálně explicitně zmíněny ani v Úmluvě samotné, ani upraveny v sekundárním právu tohoto smluvního režimu. Jediným právním základem pro jejich provádění je tak velice vágní ust. čl. XIII odst. 2 Úmluvy, které umožňuje provést se souhlasem dotčené smluvní strany šetření na místě (*inquiry*). Na rozdíl od úpravy inspekcí na výzvu (*challenge inspections*), předvídaných např. v Úmluvě o zákazu chemických zbraní (1993), tak není v tomto případě možné provést inspekci bez předchozího souhlasu inspektovaného smluvního státu[290]. Účelem inpekcí podle Úmluvy CITES, prováděných na bázi *ad hoc*, je provést na základě zjištěných skutečností posouzení souladu s relevantními požadavky Úmluvy a případně poskytnout implementační pomoc příslušným národním úřadům. O složení inspekčních týmů v rámci tzv. technických misí rozhoduje předseda Stálého výboru CITES a tyto jsou obvykle složeny z jednoho nebo více zástupců Sekretariátu CITES doprovázených experty nominovanými IUCN a TRAFFIC. Inspektoři jsou oprávněni prověřovat záznamy o obchodu s ohroženými druhy a za doprovodu zástupců inspektovaného státu provádět šetření v terénu.

Určitou obdobou inspekcí na místě je monitoring (*Monitoring Procedure*) prováděný v rámci Ramsarské úmluvy o mokřadech (1971). Tuto proceduru je oprávněn zavést sekretariát Úmluvy (*Bureau*), pokud se domnívá, že může dojít k podstatným nepříznivým změnám určitého území chráněného tímto smluvním režimem. Tým, který provádí prohlídku dotčeného chráněného území, se skládá z expertů nominovaných se-

---

289 Viz *Vícha, O.:* Antarktické právo – Mezinárodněprávní a vnitrostátní aspekty ochrany životního prostředí Antarktidy, in České právo životního prostředí 3/2003 (9), s. 54. Takový počet inspekcí je ovšem stále pouhým zlomkem celkového počtu inspekcí prováděných v rámci non-proliferačních smluvních režimů. Např. v rámci CWC bylo od jejího vstupu v platnost v roce 1997 provedeno přes 1700 inspekcí, srov. www.opcw.org.

290 Dosud jediným příkladem odmítnutí přijetí inspekčního týmu byl případ Spojených arabských emirátů, které odmítly vpustit na své území členy Sekretariátu v listopadu 1986, viz *Reeve, R.:* Verification mechanisms in CITES, in *Findlay, T. – Meier, O. (eds.):* Verification Yearbook 2001, London 2001, s. 143.

kretariátem. Účelem takového šetření na místě jsou nicméně spíše zjištění vědeckého a technického charakteru a zkoumání možností ochrany ohroženého území než zjištění porušení požadavků Úmluvy smluvní stranou[291].

V rámci práva komunitárního se dosud nepodařilo inspekce na místě prováděné nadnárodním orgánem zavést. Určité pokusy v tomto směru byly učiněny na počátku 90. let minulého století, kdy byla na komunitární úrovni zřízena Evropská agentura životního prostředí[292]. Zejména Evropský parlament prosazoval po vzoru Agentury ochrany životního prostředí (*Environmental Protection Agency* – EPA) v USA, aby byla Evropské agentuře životního prostředí svěřena úloha monitorovat prostřednictvím inspekcí na místě (tzv. *green inspectors*) implementaci komunitárních environmentálních norem[293]. Otázka rozšíření mandátu Evropské agentury jakožto inspekčního orgánu s působností v členských státech byla Radou odsunuta na pozdější dobu, ale novela uvedeného nařízení, jímž byla Evropská agentura životního prostředí zřízena, se o rozšíření působnosti Agentury v tomto ohledu nezmiňuje[294].

Postoj Evropské komise je v otázce zavedení inspekcí na místě velmi obezřetný[295], členské státy, resp. Rada, se staví od počátku vzniku těchto úvah poměrně silně proti. Hlavním argumentem odpůrců zavedení inspekcí na místě v rámci komunitárního práva životního prostředí je nesoulad s principem subsidiarity[296] a ohrožení suverenity členských států. Dalším argumentem proti zavedení inspekcí na místě v rámci komunitárního práva životního prostředí je skutečnost, že Smlouva s těmito inspekcemi nepočítá, resp. je explicitně neupravuje. Podle názoru autora ovšem nemohou tyto argumenty obstát již z toho důvodu, že za stejných podmínek působí na komunitární úrovni inspekce v jiných oblastech, jako je veterinární péče, rybolov apod.

3.2.7 Perspektivy použití inspekcí na místě v rámci environmentálních nadnárodních norem – úvahy de lege ferenda

Jak uvádějí *Birnie* a Boyle, *„[..] existuje jasně prostor pro širší přijetí institucionální inspekce jako prostředku zajištění souladu s požadavky environmentálních smluv [..]"*.[297] Oblastí, kde by bylo možné v rámci nadnárodní ochrany životního prostředí použít inspekce na místě, je celá řada. Jako zvláště vhodné se podle názoru autora jeví v tomto ohledu mezinárodní smlouvy upravující zdroje ohrožení (chemické látky, nebezpečné odpady, geneticky modifikované organismy, látky poškozující ozó-

---

[291] *C. Tenner* v této souvislosti uvádí: *„The stated purpose of the Procedure in not to 'detect compliance', but to 'assist implementation'."* *Tenner, C.:* Multilateral environmental agreements: trends in verification, in *T. Findlay (ed.):* Verification Yearbook 2000, London, 2000, s. 137.

[292] Nařízení (EHS) č. 1210/90 o založení Evropské agentury životního prostředí a Evropské informační a pozorovací sítě, OJ 1990 L 120/1.

[293] Srov. *Krämer, L.:* EC Environmental Law, London 2000, s. 284.

[294] Nařízení (ES) č. 933/1999, OJ 1999 L 117/1.

[295] Srov. Sdělení Komise o implementaci komunitárního práva životního prostředí, COM (96) 500 z 22. října 1996, odst. 9: *„Further consideration would be given as to whether there might be a need for a limited Community body with auditing competencies"*.

[296] Čl. 5 SES.

[297] *Birnie, P. – Boyle, A.:* International Law and the Environment, Oxford University Press, Second Edition, Oxford – New York 2002, s. 207: *„Thus there is clearly room for the wider adoption of institutional inspection as a means of ensuring compliance with environmneztal treaties [..]"*.

novou vrstvu apod.), jakož i některé jiné oblasti ochrany životního prostředí (chráněná území, ohrožené druhy flóry a fauny apod.).

V současné době lze s ohledem na výše uvedené uvažovat o inspekcích na místě v rámci mezinárodních norem na ochranu životního prostředí ve dvou směrech. Zaprvé je potřeba zlepšit stávající úpravu v rámci těch úmluv, které možnost provedení inspekcí na místě předvídají. Jak ukazují příklady mezinárodních úmluv v oblasti nonproliferačních a odzbrojovacích režimů, záleží do značné míry proveditelnost a efektivita inspekcí na místě na detailní právní úpravě, která stanoví jasná oprávnění a povinnosti inspektorů i kontrolovaného subjektu. V tomto ohledu by bylo podle názoru autora rovněž vhodné zvážit zavedení pravidelných inspekcí namísto současného převažujícího konceptu provádění *ad hoc* inspekcí na místě v rámci mezinárodních smluvních režimů na ochranu životního prostředí. Pravidelné inspekce poskytují komplexní přehled o plnění předmětných povinností a jejich výsledky mohou kromě jiného pomoci kontrolovanému státu přijmout vhodná opatření ke zlepšení implementace na základě doporučení mezinárodních inspektorů. To souvisí s potřebou zvyšovat jejich počet. Za druhé je možné uvažovat o rozšíření inspekcí na místě i na jiné smluvní režimy, a to zejména ve výše uvedených oblastech.

Jak bylo naznačeno dříve, je otázka provádění inspekcí na komunitární úrovni prostřednictvím nezávislých inspektorů diskutována již poměrně dlouhou dobu, nicméně stále naráží na značný politický odpor. Předností takových inspekcí na komunitární úrovni by byla intenzivnější harmonizace praktického provádění inspekční činnosti na úrovni národní. Potřeba takové harmonizace je dána nutností získání srovnatelných údajů, které jednak slouží k přehledu o implementaci komunitárních předpisů v jednotlivých členských státech, a dále napomáhají vytvořit reálný obraz o implementaci dané normy jako takové.

Vzhledem k určité politické citlivosti této otázky na komunitární úrovni by bylo podle názoru autora vhodné neupravovat v současné době inspekce v oblasti životního prostředí komplexně pro všechny předpisy komunitárního environmentálního práva, ale zvolit cíleně několik norem, v jejichž rámci by byly inspekce prováděné inspektory EU upraveny. Uvažovat lze samozřejmě o odpovídajícím rozšíření mandátu Evropské agentury životního prostředí, jíž by mohla být svěřena úloha takové inspekce prakticky provádět.

3.3 PORUŠENÍ NADNÁRODNÍCH ENVIRONMENTÁLNÍCH NOREM A PROSTŘEDKY NÁPRAVY

V případě, že se v rámci kontrolního procesu implementace určité nadnárodní normy zjistí její porušení z důvodu nesplnění některé z implementačních povinností adresovaných národnímu státu, vyvstává otázka, jak dále postupovat. Jak bylo dříve několikrát uvedeno, je v oblasti mezinárodní ochrany prakticky vyloučeno použití tradičních mechanismů mezinárodněprávní odpovědnosti a donucení[298]. V rámci

[298] K argumentům hovořícím proti použití institutů mezinárodní odpovědnosti států a donucení v oblasti mezinárodní ochrany životního prostředí srov. kap. 1 bod 1.2.

některých multilaterálních úmluv na ochranu životního prostředí je nicméně upraven specifický druh řízení, známý pod pojmem *„non-compliance procedure"* (řízení o porušení smluvního závazku).

Komunitární právo disponuje na rozdíl od práva mezinárodního propracovanějšími mechanismy adekvátní reakce na porušení některé z implementačních povinností vyplývajících z komunitárních předpisů. Základem je tzv. řízení o porušení Smlouvy, iniciované Evropskou komisí. Ačkoli cíl řízení *non-compliance* v rámci mezinárodních úmluv na ochranu životního prostředí, tak procesu v případě porušení komunitárních norem, je stejný, tj. obě řízení jsou vedena za účelem dodatečného splnění porušených implementačních povinností, co do formy se obě diametrálně odlišují. Zatímco má řízení o porušení Smlouvy charakter sporného soudního řízení, jsou základem řízení *non-compliance* mimosoudní mechanismy řešení porušení smluvních závazků.

V následujícím oddílu jsou popsány současné možnosti řešení případu porušení implementačních povinností obsažených v mezinárodních i komunitárních environmentálních normách.

3.3.1 Porušení pravidel mezinárodního práva životního prostředí

3.3.1.1 Obecná charakteristika řízení „non-compliance"

Řízení *non-compliance* lze charakterizovat jako souhrn procesních pravidel postupu při porušení závazku vyplývajícího z mezinárodní smlouvy nebo na jejím základě přijatém rozhodnutí, a zahrnující pozitivní (*carrots*) a negativní (*sticks*) stimuly pro dosažení souladu s těmito závazky. Někteří autoři rozlišují od pojmu *non-compliance* termín *non-implementation*, který je podstatně širší než pojem prve uvedený, neboť neznamená pouze porušení smluvních ustanovení v pozitivistickém smyslu, ale i opomenutí přijetí jakéhokoli opatření, které by směřovalo k efektivnímu splnění smluvních závazků[299].

Dosud je v relativně malém počtu multilaterálních environmentálních úmluv upraveno řízení *non-compliance* formálním způsobem, nicméně jeho prvky jsou využívány v rámci značné části environmetálních smluvních režimů i bez této formální úpravy. Toto řízení je logickým pokračováním fáze monitorování, ověřování a kvalifikace a nezbytnou součástí procesu prosazování. Spíše se svým charakterem podobá zprostředkování a smíru (*consiliation*) než institutu právní odpovědnosti. Jeho výsledkem může být rozhodnutí o poskytnutí implementační pomoci, a to v jakékoli formě, doplněné v některých případech hrozbou sankce, zahrnující např. pozastavení čerpání finančních prostředků z mezinárodních fondů, suspensi oprávnění vyplývajících z dané úmluvy nebo sankce obchodního charakteru.

Jedno z dosud nejvíce efektivních řízení *non-compliace* v případě multilaterálních úmluv na ochranu životního prostředí bylo upraveno v rámci Montrealského protoko-

---

[299] *Victor, D. – Raustiala, K. – Skolnikoff, E. (eds.):* The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments, Press for the International Institute for Applied System Analysis (IIASA), Cambridge 1998, s. 6 a násl.

lu. Svým charakterem podobné řízení bylo později přijato v rámci Úmluvy o dálkovém znečišťování ovzduší překračujícím hranice států (1979)[300] a v případě Kjótského protokolu k Úmluvě o změně klimatu (1997)[301].

3.3.1.2 Řízení „non-compliance" v rámci Montrealského protokolu

Montrealský protokol k Vídeňské úmluvě o ochraně ozónové vrstvy Země (1985), přijatý v roce 1987[302], stanoví diferencovaně pro rozvinuté a rozvojové země postupné zastavení, resp. snížení výroby a spotřeby látek poškozující ozónovou vrstvu Země. S ohledem na nedostatečnost závazků obsažených v Protokolu k němu bylo dosud přijato 5 dodatků[303].

Řízení *non-compliance* aplikované v rámci Montrealského protokolu spočívá na ust. čl. 8, které stanoví: *„Smluvní strany, na svém prvním zasedání, zváží a přijmou proceduru a institucionální mechanismy pro určení nesouladu s ustanoveními tohoto Protokolu a pro postup se smluvními státy, u nichž byl tento nesoulad zjištěn".*[304] Plná struktura tohoto řízení byla dopracována a přijata v roce 1992 a v roce 1998 mírně upravena. Sestává se z 16 ustanovení doplněných krátkým indikativním seznamem opatření, která mohou být na zasedání smluvních stran přijata v případě zjištění porušení smluvního závazku[305].

Institucionálním mechanismem předvídaným pro řízení o porušení smluvního závazku se stal Implementační výbor (*Implementation Committee*), který se sestává vždy ze dvou zástupců z každé regionální skupiny OSN[306]. Schází se dvakrát ročně a jeho úkolem je posuzovat komplexní zprávy zpracované sekretariátem týkající se údajů získaných od smluvních stran a míry jejich souladu s požadavky Protokolu.

Procedura Implementačního výboru se rychle rozvinula v polovině 90. let minulého století zejména díky implementačním problémům zemí s transitní ekonomikou. První takové řízení bylo zavedeno v roce 1995 proti Rusku, Ukrajině, Polsku, Bělorusku a Bulharsku, které nesplnily určité povinnosti vyplývající z Protokolu. Původně požádalo pět uvedených států konferenci smluvních stran o prodloužení lhůty pro splnění některých smluvních povinností o 5 let. Konference smluvních stran nicméně předložila žádost Implementačnímu výboru, který ji formálně označil za oznámení podle *non-compliance procedure* a toto *ad hoc* řízení zahájil. V případě Ruska doporučil konferenci smluvních stran celou řadu opatření, která Rusku na jedné straně ga-

---

[300] Rozhodnutí 1997/2 UNECE: Report of the 15th Session of the Executive Body (1997), Anex III.

[301] Podrobně k řízení *non-compliance* v rámci Kjótského protokolu srov. *Montini, M.:* Non-Compliance Procedures and the Case of the Kyoto Protocol on Climate Change, in *Šturma, P. (ed.) et al.:* Implementation and Enforcement of International Environmental Law, Praha 2002, s. 61 a násl.

[302] Montrealský protokol podepsalo 16. září 1987 46 smluvních států Vídeňské úmluvy o ochraně Ozónové vrstvy Země, ČR k němu přistoupila v roce 1990 a platný se pro ni stal v roce 1991.

[303] Londýn (1990), Kodaň (1992), Vídeň (1995), Montreal (1997) a Peking (1999).

[304] Srov. angl. znění čl. 8 Montrealského protokolu: *„The Parties, at their first meeting, shall consider and prove procedures and institutional mechanisms for determing non-compliance with the provisions of this Protocol and for treatment of Parties found to be in non-compliance".*

[305] Viz Handbook for International Treaties for Protection of the Ozone Layer, UNEP, Nairobi 2003 (6. vydání), část 2.7 – Non-compliance procedure, s. 295 a násl.

[306] Nominovány jsou vždy státy, nikoli jednotlivci. Blíže k regionálním skupinám v rámci systému OSN srov. kap. 4 bod 4.1.

některých multilaterálních úmluv na ochranu životního prostředí je nicméně upraven specifický druh řízení, známý pod pojmem *„non-compliance procedure"* (řízení o porušení smluvního závazku).

Komunitární právo disponuje na rozdíl od práva mezinárodního propracovanějšími mechanismy adekvátní reakce na porušení některé z implementačních povinností vyplývajících z komunitárních předpisů. Základem je tzv. řízení o porušení Smlouvy, iniciované Evropskou komisí. Ačkoli cíl řízení *non-compliance* v rámci mezinárodních úmluv na ochranu životního prostředí, tak procesu v případě porušení komunitárních norem, je stejný, tj. obě řízení jsou vedena za účelem dodatečného splnění porušených implementačních povinností, co do formy se obě diametrálně odlišují. Zatímco má řízení o porušení Smlouvy charakter sporného soudního řízení, jsou základem řízení *non-compliance* mimosoudní mechanismy řešení porušení smluvních závazků.

V následujícím oddílu jsou popsány současné možnosti řešení případu porušení implementačních povinností obsažených v mezinárodních i komunitárních environmentálních normách.

3.3.1 Porušení pravidel mezinárodního práva životního prostředí

3.3.1.1 Obecná charakteristika řízení „non-compliance"

Řízení *non-compliance* lze charakterizovat jako souhrn procesních pravidel postupu při porušení závazku vyplývajícího z mezinárodní smlouvy nebo na jejím základě přijatém rozhodnutí, a zahrnující pozitivní (*carrots*) a negativní (*sticks*) stimuly pro dosažení souladu s těmito závazky. Někteří autoři rozlišují od pojmu *non-compliance* termín *non-implementation*, který je podstatně širší než pojem prve uvedený, neboť neznamená pouze porušení smluvních ustanovení v pozitivistickém smyslu, ale i opomenutí přijetí jakéhokoli opatření, které by směřovalo k efektivnímu splnění smluvních závazků[299].

Dosud je v relativně malém počtu multilaterálních environmentálních úmluv upraveno řízení *non-compliance* formálním způsobem, nicméně jeho prvky jsou využívány v rámci značné části environmetálních smluvních režimů i bez této formální úpravy. Toto řízení je logickým pokračováním fáze monitorování, ověřování a kvalifikace a nezbytnou součástí procesu prosazování. Spíše se svým charakterem podobá zprostředkování a smíru (*consiliation*) než institutu právní odpovědnosti. Jeho výsledkem může být rozhodnutí o poskytnutí implementační pomoci, a to v jakékoli formě, doplněné v některých případech hrozbou sankce, zahrnující např. pozastavení čerpání finančních prostředků z mezinárodních fondů, suspensi oprávnění vyplývajících z dané úmluvy nebo sankce obchodního charakteru.

Jedno z dosud nejvíce efektivních řízení *non-compliace* v případě multilaterálních úmluv na ochranu životního prostředí bylo upraveno v rámci Montrealského protoko-

---

[299] *Victor, D. – Raustiala, K. – Skolnikoff, E. (eds.):* The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments, Press for the International Institute for Applied System Analysis (IIASA), Cambridge 1998, s. 6 a násl.

lu. Svým charakterem podobné řízení bylo později přijato v rámci Úmluvy o dálkovém znečišťování ovzduší překračujícím hranice států (1979)[300] a v případě Kjótského protokolu k Úmluvě o změně klimatu (1997)[301].

3.3.1.2 Řízení „non-compliance" v rámci Montrealského protokolu

Montrealský protokol k Vídeňské úmluvě o ochraně ozónové vrstvy Země (1985), přijatý v roce 1987[302], stanoví diferencovaně pro rozvinuté a rozvojové země postupné zastavení, resp. snížení výroby a spotřeby látek poškozující ozónovou vrstvu Země. S ohledem na nedostatečnost závazků obsažených v Protokolu k němu bylo dosud přijato 5 dodatků[303].

Řízení *non-compliance* aplikované v rámci Montrealského protokolu spočívá na ust. čl. 8, které stanoví: *„Smluvní strany, na svém prvním zasedání, zváží a přijmou proceduru a institucionální mechanismy pro určení nesouladu s ustanoveními tohoto Protokolu a pro postup se smluvními státy, u nichž byl tento nesoulad zjištěn".*[304] Plná struktura tohoto řízení byla dopracována a přijata v roce 1992 a v roce 1998 mírně upravena. Sestává se z 16 ustanovení doplněných krátkým indikativním seznamem opatření, která mohou být na zasedání smluvních stran přijata v případě zjištění porušení smluvního závazku[305].

Institucionálním mechanismem předvídaným pro řízení o porušení smluvního závazku se stal Implementační výbor (*Implementation Committee*), který se sestává vždy ze dvou zástupců z každé regionální skupiny OSN[306]. Schází se dvakrát ročně a jeho úkolem je posuzovat komplexní zprávy zpracované sekretariátem týkající se údajů získaných od smluvních stran a míry jejich souladu s požadavky Protokolu.

Procedura Implementačního výboru se rychle rozvinula v polovině 90. let minulého století zejména díky implementačním problémům zemí s transitní ekonomikou. První takové řízení bylo zavedeno v roce 1995 proti Rusku, Ukrajině, Polsku, Bělorusku a Bulharsku, které nesplnily určité povinnosti vyplývající z Protokolu. Původně požádalo pět uvedených států konferenci smluvních stran o prodloužení lhůty pro splnění některých smluvních povinností o 5 let. Konference smluvních stran nicméně předložila žádost Implementačnímu výboru, který ji formálně označil za oznámení podle *non-compliance procedure* a toto *ad hoc* řízení zahájil. V případě Ruska doporučil konferenci smluvních stran celou řadu opatření, která Rusku na jedné straně ga-

---

[300] Rozhodnutí 1997/2 UNECE: Report of the 15th Session of the Executive Body (1997), Anex III.

[301] Podrobně k řízení *non-compliance* v rámci Kjótského protokolu srov. *Montini, M.:* Non-Compliance Procedures and the Case of the Kyoto Protocol on Climate Change, in *Šturma, P. (ed.) et al.:* Implementation and Enforcement of International Environmental Law, Praha 2002, s. 61 a násl.

[302] Montrealský protokol podepsalo 16. září 1987 46 smluvních států Vídeňské úmluvy o ochraně Ozónové vrstvy Země, ČR k němu přistoupila v roce 1990 a platný se pro ni stal v roce 1991.

[303] Londýn (1990), Kodaň (1992), Vídeň (1995), Montreal (1997) a Peking (1999).

[304] Srov. angl. znění čl. 8 Montrealského protokolu: *„The Parties, at their first meeting, shall consider and prove procedures and institutional mechanisms for determing non-compliance with the provisions of this Protocol and for treatment of Parties found to be in non-compliance".*

[305] Viz Handbook for International Treaties for Protection of the Ozone Layer, UNEP, Nairobi 2003 (6. vydání), část 2.7 – Non-compliance procedure, s. 295 a násl.

[306] Nominovány jsou vždy státy, nikoli jednotlivci. Blíže k regionálním skupinám v rámci systému OSN srov. kap. 4 bod 4.1.

rantovala určitou finanční pomoc, a na druhou stranu nicméně znamenala určité zpřísnění obchodních omezení vůči Ruské federaci.

V současné době dochází k dalším významným změnám v praktickém fungování Implementačního výboru, a to z důvodu začátku podávání implementačních zpráv rozvojovými zeměmi týkajících se splnění diferenciovaných požadavků vyplývajících z Protokolu[307]. S ohledem na velmi širokou účast rozvojových zemí v rámci Protokolu,[308] a tedy i značným nárůstem rozsahu řešené agendy, se také modifikuje způsob práce výboru.

Jak bylo výše naznačeno, výbor získává převážnou část informací týkajících se implementace požadavků Protokolu ze správ sekretariátu. Tyto informace pochází prakticky výlučně z národních implementačních zpráv. Řízení *non-compliance* ovšem vedle toho rovněž předvídá možnost, aby smluvní strany ohlásily sekretariátu jakoukoli druhou smluvní stranu, o jejímž plnění implementačních povinností mají pochybnosti[309]. V praxi toto ustanovení nebylo nikdy použito, podobně jako žaloba členského státu v případě komunitárních environmentálních norem. Několikrát byla ovšem využita třetí možnost předvídaná v rámci tohoto řízení, a sice ohlášení implementačního deficitu samotným státem (*self-reporting of non-compliance*). Dalším z možných zdrojů informací týkajících se implementace mohou být informace poskytované NGOs, přestože v tomto případě není žádným způsobem upravena jejich formální účast na procesu prosazování.

Zprávy sekretariátu podávané výboru na jeho každém zasedání explicitně uvádí smluvní strany, které nesplnily informační povinnosti vyplývající z Protokolu,[310] a dále ty smluvní strany, které poskytly údaje svědčící o překročení limitů produkce a spotřeby, jak jsou stanoveny v čl. 2 a 5 Protokolu.

3.3.2 Postup při porušení komunitárních environmentálních norem

Jak bylo výše uvedeno, disponuje komunitární právo obecně na rozdíl od mezinárodního práva propracovanějšími mechanismy postupu v případě nesplnění (implementační) povinnosti vyplývající z příslušných komunitárních předpisů. Hlavním důvodem je daleko větší institucionalizovanost komunitárního práva, tj. zejména široce koncipovaná pravomoc Evropské komise kontrolovat implementaci norem komunitárního práva a v případě zjištění jejich porušení věc předložit k rozhodnutí ESD. Přes svoji jedinečnost a pokročilost se nicméně i v tomto systému objevují deficity typické pro nadnárodní právní systémy, což je v rámci komunitárního práva patrné právě nejvíce v oblasti regulace práva životního prostředí.

Na komunitární úrovni existují celkem tři základní prostředky, jejichž prostřednictvím je možné vynutit dodatečné splnění porušené environmentální normy. Mezi tyto prostředky patří (a) řízení o porušení smlouvy, (b) žaloba členského státu a (c) řízení o splnění povinností vyplývajících z rozsudku ESD (zkráceně řízení o výkonu rozhodnutí).

---

[307] Jedná se o povinnost zastavení produkce a spotřeby CFC v roce 1999 a halonů a methyl bromidu v roce 2002.

[308] K 30. září 2003 bylo stranou Protokolu 140 rozvojových zemí.

[309] Srov. bod 1 Handbook for International Treaties for Protection of the Ozone Layer: *„[..] reservations regarding [its] implementation of its obligation under the Protocol"*.

[310] Čl. 7 Montrealského protokolu o látkách poškozujících ozónovou vrstvu Země (1987).

3.3.2.1 Řízení o porušení Smlouvy

Jednoznačně nejpoužívanějším a nejdůležitějším z výše uvedených prostředků v oblasti ochrany životního prostředí je tzv. řízení o porušení smlouvy. Tento proces je upraven v čl. 226 SES a je odrazem úlohy EK zabezpečovat provádění Smlouvy o Evropských společenstvích (čl. 211 SES). Řízení o porušení smlouvy se skládá ze tří na sebe navazujících kroků[311]:

- formální upozornění členského státu na nesplnění jeho povinnosti,
- vydání odůvodněného stanoviska,
- předložení věci Evropskému soudnímu dvoru.

První dva z výše uvedených kroků představují prejudiciální řízení (*prejudical procedure*), jehož účelem je vynutit na členském státu dodatečné splnění povinnosti vyplývající z příslušné komunitární normy před případným předložením záležitosti ESD k rozhodnutí. Zároveň poskytuje toto řízení možnost členskému státu předložit EK důkazy a argumenty svědčící v jeho prospěch o tom, že k porušení komunitární normy nedošlo.

Pro formální upozornění (*formal notice*) členskému státu týkající se nesplnění jeho povinnosti není Smlouvou předvídána žádná specifická forma. Běžně se tak podle praxe EK děje na základě dopisu adresovanému příslušnému členskému státu (*letter of formal notice*). Před tím, než je formální upozornění členskému státu zasláno, ovšem prochází v rámci EK důkladným procesem přípravy s odsouhlasením na úrovni administrativní, právní i politické. Důvodem takového postupu je názor ESD, že již v rámci formálního upozornění má být jasně specifikován předmět řízení (*object of litigation*)[312], který je rozhodující pro všechna následná řízení. V případech týkající se oblasti ochrany životního prostředí často z tohoto důvodu dochází k zamítnutí žaloby EK pro podstatnou procesní vadu[313]. Jak vyplývá z těchto rozhodnutí ESD, *„Evropská komise nemůže v žádné následné části řízení podle čl. 226 SES uvést žádný další bod stížnosti proti členskému státu, protože by členský stát neměl dostatek příležitosti připravit si vzhledem k takovému bodu odpovídající námitky*[314]*“*. Pokud ovšem není zcela vyjasněna skutková podstata žalobního návrhu, jsou stále možné změny v právním posouzení případu. ESD v případu Komise v. Francie[315] a Komise v. Irsko[316], týkající se

---

311 Srov. dikci čl. 226 SES (ex.-čl. 169): *„If the Commission considers that a Member State has failed to fulfil an obligation under this Treaty, it shall deliver a reasoned opinion on the matter, after giving the state concerned the opportunity to submit its observations. If the state concerned does not comply with the opinion within the period laid down by the Commission, the latter my bring before the Court of Justice“*. Z uvedené dikce vyplývá, že explicitně jsou stanoveny pouze dva kroky v rámci řízení o porušení smlouvy, tj. vydání odůvodněného stanoviska a předložení věci ESD. První krok, kterým je zaslání formálního upozornění EK dotčenému členskému státu, se opírá o formulaci: *„ [..] poté, co umožní tomuto státu podat připomínky.“* V praxi nicméně někdy předchází formálnímu upozornění ještě dotaz příslušného generálního ředitelství Komise, jehož účelem je získat informace o faktickém stavu určité záležitosti. V oblasti životního prostředí se tak děje zejména v případech, kdy je Komisi doručena stížnost (např. nevládní organizací) a Komise nedisponuje žádnými bližšími informacemi, než jaké jsou uvedeny ve stížnosti.

312 Srov. rozhodnutí ESD C-266/94 Komise v. Španělsko.

313 Srov. např. rozhodnutí ESD C-256/98 Komise v. Francie [2000] E.C.R. I-2487, marg. č. 29–32 nebo rozhodnutí C-340/96, marg. č. 35. K uvedenému srov. dále *Smolek, M.:* Směrnice o stanovištích ve světle nejnovější judikatury Evropského soudního dvora, in: České právo životního prostředí 2/2002 (2), s. 30.

314 *Krämer, L.:* EC Environmental Law, London 2000, s. 290.

315 Rozhodnutí ESD 220/99 Komise v. Francie [2001] E.C.R. I-5831.

316 Rozhodnutí ESD 67/99 Komise v. Irsko [2001] E.C.R. I-5757.

porušení implementační povinnosti vyplývající ze směrnice o stanovištích[317], odmítl námitku Francie a Irska ohledně závažného procesního pochybení, spočívajícím ve skutečnosti, že Evropská komise ve svém odůvodněném stanovisku a žalobním návrhu zpřesnila předmět sporu oproti původní formulaci uvedené ve formálním upozornění. Soud v tomto případě konstatoval, že Komise v žalobě pouze přesněji vymezila, co v obecnější rovině uvedla v rámci formálního upozornění a nezměnila tak předmět rozhodování, tj. neporušila zásadu možnosti řádné obhajoby členského státu.

Lhůta, do které má členský stát odpovědět na formální upozornění, je stanovena Komisí a obvykle představuje dobu dvou měsíců. Ve skutečnosti je ovšem tato doba nepoměrně delší. Důvod je mj. na straně Evropské komise, která o případech podle čl. 226 jedná a rozhoduje obvykle pouze jedenkrát za šest měsíců.

Odůvodněné stanovisko (*reasoned opinion*) následuje poté, co Komise nepovažuje argumenty členského státu, že k porušení komunitární normy nedošlo, za dostačující. Je zpracováno stejným způsobem jako formální upozornění, jeho obsah bývá ale detailnější. Vedle faktických zjištění týkajících se skutkové podstaty obsahuje rovněž právní stanovisko Komise a podrobně je zde uvedeno, v čem Komise spatřuje porušení komunitárního práva. Zároveň je členskému státu dána možnost přijmout ve stanovené lhůtě nápravná opatření.

Formální upozornění ani odůvodněná stanoviska nebývají běžně veřejně publikována[318]. Argumentem pro takový postup je možnost ztráty důvěry[319] mezi členskými státy a Komisí. Čl. 226 SES v tomto ohledu nedává žádnou odpověď, nicméně neveřejnost obou zmiňovaných dokumentů v oblasti ochrany životního prostředí bývá oprávněným předmětem kritiky[320]. Komise pouze příležitostně publikuje tisková prohlášení, resp. zveřejňuje prostřednictvím počítačové sítě internet.

Komise disponuje velmi širokou diskrecí o otázce, jestli bude záležitost předána k rozhodnutí Evropskému soudnímu dvoru. V průměru pouhých 10 % případů, ve kterých bylo zahájeno řízení podle čl. 226 SES, je skutečně předloženo ESD. Čl. 226 SES nestanoví žádné lhůty, ve kterých má Komise podat žalobu pro porušení smlouvy u ESD.

3.3.2.2 Žaloba členského státu

Čl. 227 SES předvídá možnost, aby byla členským státem, má-li za to, že jiný členský stát nesplnil povinnost vyplývající ze Smlouvy, podána žaloba ESD. To se samozřejmě týká rovněž porušení komunitárních environmentálních norem. Nicméně dosud nebylo toto ustanovení v oblasti ochrany životního prostředí z několika příčin nikdy využito. Jedním z důvodů je, že členské státy se spoléhají na činnost Komise v tomto směru. Dalším z důvodů určité pasivity členských států v této oblasti je

---

[317] Směrnice 92/43/EEC, OJ 1992 206/1, k ochraně přírodních stanovišť volně žijících živočichů a plně rostoucích rostlin. Blíže k některým aspektům implementačního deficitu při naplňování požadavků této směrnice srov. *Stejskal, V.:* Plnění povinností vyplývajících ze směrnice o ptácích a ze směrnice o stanovištích, České právo životního prostředí, 1/2001, s. 54 a násl.

[318] *Krämer, L.:* EC Environmental Law, London 2000, s. 290.

[319] Argumentace tohoto typu se objevuje v oblasti komunitárního práva životního prostředí poměrně často. Důvěrností (*confidentiality*) je rovněž argumentováno.

[320] Srov. např. *Krämer, L.:* EC Environmental Law, London 2000, s. 290.

skutečnost, že ekologické problémy nepociťují, stejně jako je tomu na mezinárodní úrovni, na rozdíl např. od oblasti obchodu bezprostředně. Jak na úrovni mezinárodní, tak na úrovni komunitární kromě toho neexistují dostatečně silné zájmové skupiny, které by u vlád jednotlivých států lobovaly za ekologické zájmy.

3.3.2.3 Řízení o výkonu rozhodnutí

Pokud stát nezjedná nápravu v souladu s příslušným rozhodnutím ESD, předvídá Smlouva možnost zahájení nového řízení podle čl. 228 SES. Důvodem je samozřejmě nejenom nerespektování rozhodnutí ESD, ale rovněž přetrvávající stav nesouladu s komunitárním právem. Postup v případě řízení o výkon rozhodnutí je stejný jako u předchozího řízení, tedy členský stát může vyjádřit své námitky na formální upozornění Komise, která následně zpracovává odůvodněné stanovisko uvádějící body, ve kterých dotčený členský stát nesplnil rozhodnutí ESD. Pokud členský stát neučiní odpovídající opatření ke splnění rozhodnutí ve lhůtě stanovené Komisí, má Komise možnost záležitost znovu předložit ESD a současně navrhnout pokutu přiměřenou okolnostem daného případu.

Komise v minulosti navrhovala v celé řadě případů, kdy ESD rozhodoval řízení o výkonu rozhodnutí podle čl. 228 SES, finanční postih ve formě pokuty, která se pohybovala v rozmezí přibližně 7 000 EUR[321] až 264 000 EUR[322]. Dosud byla tato forma sankce za nerespektování rozhodnutí ESD uložena pouze ve dvou případech, z nichž se ovšem oba dva týkaly problematiky ochrany životního prostředí.[322a] První z těchto rozsudků byl vynesen ve sporu C-45/91 Komise v. Řecko[323] a týkal se nesprávné implementace směrnic 75/442/EHS, o odpadu,[324] a 78/319/EHS, o toxickém a nebezpečném odpadu[325]. Podle tohoto rozhodnutí byla Řecku uložena pokuta 20 000 EUR za každý den prodlení z nesplněné povinnosti od doby doručení rozsudku[326]. Komise po vynesení rozhodnutí pravidelně zasílala Řecku žádosti o zaplacení uložené pokuty, a to za období červenec 2000–únor 2001. V březnu 2001 došlo k uzavření skládky odpadu, které se týkalo původní řízení o porušení Smlouvy a Řecko tak v tomto případě splnilo povinnost stanovenou v rozhodnutí C-45/91. Řecko skutečně za dané období zaplatilo stanovenou sumu, a to v celkové výši 5 400 000 EURO.

Druhým z rozhodnutí ESD v rámci řízení podle čl. 228 SES, ve kterém byla členskému státu uložena pokuta, byl rozsudek ve věci C-278/01 Komise v. Španělsko[327], a týkal se nesplnění požadavků vyplývajících ze směrnice 76/160/EHS o kvalitě vod

---

[321] Řízení o výkonu rozhodnutí proti Belgii z důvodu nesplnění rozhodnutí ESD 247/85 Komise v. Belgie [2087] E.C.R. I-3029.

[322] Jedná se o zatím nejvyšší částku, která byla dosud Komisí navržena.

[322a] V době po předložení publikace vydavateli rozhodl ESD ve věci C-304/02 Komise v. Francie (rozsudek ze dne 12. 7. 2005) o uložení paušální částky ve výši 20 mil. EURO a penále ve výši 57 761 250 EURO. Rovněž v tomto případě se jednalo o problematiku ochrany životního prostředí (ochranu živých mořských zdrojů). Případ je důležitým i s ohledem na širší kontext komunitárního práva jako takového, blíže k tomu srov. *Komárek, J.*: Soudní dvůr Evropských společenství: Francie zaplatí dvacet milionů EUR za nesplnění rozsudku Soudního dvora, in Právní rozhledy 18/2005.

[323] Rozhodnutí C-387/97 Komise v Řecko ze 4. 7. 2000, [2000] E.C.R. I-5047.

[324] OJ 1975 L 194/39.

[325] OJ 1978 L 84/43.

[326] Rozhodnutí C-387/97 Komise v Řecko, marg. č. 99 a bod 2 výrokové části.

[327] Rozhodnutí C-278/01 Komise v Španělsko ze 25. 11. 2003, dosud nepublikováno.

ke koupání[328]. Španělsko porušovalo uvedenou směrnici v několika směrech, zejména ve vztahu k vymezení vod vhodných ke koupání, sběru vzorků, zpracování analýz a poskytování informací o kvalitě koupacích vod, a to jak v případě vnitrozemským vodních ploch, tak v případě vod pobřežních. ESD stanovil Španělsku pokutu 34 000 EUR za den (12 483 000 za rok), přičemž jako základ pokuty byla stanovena částka odpovídající 20 % výše uvedené celkové pokuty (tj. 624 150 EUR), jelikož ESD vycházel z předpokladu, že právě zhruba 20 % španělských vod ke koupání neodpovídá požadavkům směrnice. Španělsko je dle rozsudku povinno platit na účet Komise každoročně částku 624 150 EUR za každé 1 % těch vod ke koupání, které v jednotlivých koupacích sezónách neodpovídaly požadavkům směrnice, a to počínaje první koupací sezónou po vynesení rozsudku (tedy koupací sezónou pro rok 2004) až do doby, kdy Španělsko plně vyhoví požadavaným kritériím vyplývajícím ze směrnice.

Evropská komise již první z uvedených rozhodnutí označila za *„milník pro Evropskou unii v oblasti prosazování komunitárního práva životního porostředí"*. Druhé z uvedených rozhodnutí jenom potvrdilo uvedený směr, tj. že ESD je odhodlán uložit poměrně citelnou pokutu v případě, že členský stát nedostojí povinnostem stanoveným v rozhodnutí podle čl. 226 SES, a že tak činí právě (a dosud pouze) v oblasti ochrany životního prostředí. Přes uvedené je ovšem stále otázkou, jaký budou mít tato rozhodnutí skutečný vliv na budoucí rozhodování ESD v případech řízení podle čl. 228 SES i na chování členských států co do plnění rozhodnutí ESD v oblasti ochrany životního prostředí. Podle názoru autora nelze zatím bez znalosti dalšího vývoje v dlouhodobější perspektivě činit jednoznačné závěry. Nesporná je nicméně skutečnost, že ESD těmito dvěma rozhodnutími, vydanými v poměrně krátkém časovém odbobí, vyslal členským státům poměrně jasný signál, že je s ohledem na celkovou neuspokojivou situaci v oblasti implementace komunitárních environmentálních norem připraven využít veškeré prostředky, které mu komunitární právo poskytuje.[328a]

3.3.3 Sankce za porušení nadnárodních environmentálních norem

Tradiční sankční prostředky (retorze, represálie, protiopatření apod.) známé z obecného mezinárodního práva, se z mnoha ohledů pro oblast ochrany životního prostředí jeví jako nevyhovující a jejich uplatňování nenachází širšího uplatnění. V případě smluvních environmentálních režimů, které upravují řízení *non-compliance*, je nicméně hrozba použití určitých sankcí poměrně důležitým prvkem, který do procesu prosazování vnáší potřebnou míru efektivnosti. Sankce používané v případě nesplnění implementačních povinností vyplývajících z mezinárodních smluv na ochranu životního prostředí mají téměř výlučně podobu obchodních omezení.

Obchodní omezení používaná v rámci řízení *non-compliance* Úmluvy CITES (1973) se používají v řadě případů nesplnění povinností vyplývajících z Úmluvy. Již

---

[328] Směrnice 76/160, OJ L 31/1.

[328a] Na uvedených závěrech nemění nic ani výše zmiňované třetí rozhodnutí ESD o uložení finanční sankce ve věci C-304/02 Komise v. Francie.

dříve byl uveden příklad použití omezení obchodu s ohroženými druhy živočichů a rostlin v případě nesplnění povinnosti implementovat ustanovení Úmluvy v rámci národních právních řádů. Obchodní omezení byla nicméně rovněž doporučena vůči smluvním stranám, které pravidelně porušují povinnost předkládat implementační zprávy[329]. Na návrh sekretariátu rozhodla konference o pozastavení obchodu ohroženými druhy s těmi smluvními stranami, které v průběhu tří po sobě následujících roků nepředložily implementační zprávy bez řádného udání důvodu. Obdobně jsou obchodní omezení aplikována v případě neslnění povinnosti vytvořit vědecké orgány (*Stientific Authorities*). Na základě doporučení přijatém na COP 10[330] sekretariát zaslal varování 10 státům s výzvou ustanovit vědecké orgány do určité lhůty. Protože Afghánistán a Rwanda tuto povinnost nespnily v uvedené lhůtě, bylo Stálým výborem CITES doporučeno ostatním členským státům neakceptovat exportní povolení (tzv. permity) těchto států do té doby, než ustanoví vědecké orgány a zveřejní je v tzv. CITES Directory[331].

V případě Montrealského protokolu o látkách poškozujících ozónovou vrstvu Země (1987) je jako jedna z možných sankčních formem předvídána možnost pozastavení hlasovacího práva.

Používání sankcí vůči členským státům ES za nesplnění závazků vyplývajících z komunitárních environmentálních předpisů je problematické a spíše se jedná o úvahy *de lege ferenda*. Sankce ve formě finanční pokuty přichází na komunitární úrovni v úvahu v případě nesplnění sekundární povinnosti vyplývající z rozhodnutí ESD. Jak bylo uvedeno dříve, byla taková sankce v rámci komunitárního práva uplatněna dosud ve třech rozhodnutích C-387/97 Komise v. Řecko, C-278/01 Komise v. Španělsko, a C-304/02 Komise v. Francie.

Jako jedna z forem určitého finančního postihu přichází v úvahu snížení či úplné zastavení plateb ze strukturálních fondů, resp. Kohezního fondu, nebo požadavek navrácení již vyplacené částky. Určitou povahu finančních postihů za porušení komunitárních environmentálních norem může nicméně být snížení či úplné pozastavení plateb ze strukturálních fondů, resp. z Kohezního fondu (Fondu soudržnosti) nebo požadavek na vrácení vyplacené částky (srov. čl. 7 nařízení (EHS) č. 2081/93[332] nebo čl. 8 nařízení (EHS) č. 1164/94[333]). Příkladem možnosti požadavku na vrácení vyplacených částek z komunitárních fondů z důvodu nerespektování komunitárních norem na ochranu životního prostředí by mohla být stavba dálnice za finanční pomoci Společenství, kde by nebylo provedeno posouzení vlivů na životní prostředí (EIA). Komise nicméně doposud striktně odděluje řízení o porušení smlouvy podle čl. 226 SES a řízení o vrácení vyplacených částek podle příslušných ustanovení předpisů regulujících podmínky poskytování finanční pomoci (srov. případ *An Taisce/WWF* proti Komisi (1994), II-733). To znamená, že zahájení řízení podle čl. 226 SES ještě nutně nemusí

---

[329] Srov. *Reeve, R.:* Verification mechanisms in CITES, in *Findlay, T. – Meier, O. (eds.):* Verification Yearbook 2001, London 2001, s. 148.

[330] Rezoluce CITES Conf. 10.3 „Designation and Role of the Scientific Authorities" (1997), CITES Doc. SC. 41.15 „Designation Management and Scientific Authorities".

[331] Srov. nótu smluvním stranám Úmluvy CITES č. 1999/24 z 12. března 1999.

[332] OJ L 193/5.

[333] OJ L 130/1.

vést podle dosavadní praxe Komise k požadavku na vrácení peněž vyplacených z fondů. Nicméně možnost tohoto postihu může mít značný preventivní efekt, kdy se státy v případě žádosti o finanční pomoc Společenství na konkrétní projekty více snaží dostát povinnostem vyplývajícím z environmentálních norem.

Sankční povahu může mít rovněž odpovědnost státu za škody vzniklé jednotlivcům v důsledku porušení komunitárního práva (viz spojené případy C-6/90 a C-9/90, *Frankovich proti Itálii*)[334]. Jak bylo nicméně naznačeno výše, zůstává nicméně i tato sankce v oblasti životního prostředí dosud pouze v rovině teoretické.

SHRNUTÍ

Prosazování nadnárodních norem na ochranu životního prostředí je jednou z fází procesu jejich naplňování, k jejímž hlavním prvkům patří mezinárodní kontrola a mechanismy reakce na zjištěné porušení nadnárodní normy, včetně hrozby použití sankčních opatření.

Dávání přednosti institutu mezinárodní kontroly před klasickým systémem mezinárodní odpovědnosti států v oblasti ochrany životního prostředí je podle názoru autora logickým odrazem zvláštností problematiky životního prostředí jako takové, a ve své podstatě jediným efektivním řešením zajištění splnění alepoň části předmětných norem. Na druhou stranu má toto řešení určitá úskalí, která je potřeba vzít při návrzích *de lege ferenda* v úvahu. Zásadním nedostatkem mezinárodní kontroly v oblasti ochrany životního prostředí je, že je do značné míry založena na předkládání zpráv národních států. Tyto implementační zprávy přirozeně representují národní zájmy jednotlivých států a z toho důvodu často obsahují neobjektivní údaje. Ač došlo v tomto směru k výraznému pokroku založením poměrně široké verifikační působnosti specifických mezinárodních orgánů v rámci tzv. intitucionalizované kontroly, mezinárodní společenství stále postrádá účinné mechanismy ověřování úplnosti a objektivnosti předkládaných zpráv. To se týká i častých případů, kdy státy zcela opominou splnit informační povinnosti, které jim ukládají ve větší či menší míře prakticky všechny mezinárodní úmluvy na ochranu životního prostředí. Velmi podobou situaci lze pozorovat v případě komunitárního práva životního prostředí. Působnost kontrolovat faktické naplňování komunitárních předpisů je svěřena Evropské komisi, jejíž možnosti získávání informací o implementaci předmětných norem z jiných zdrojů, než představují implementační zprávy členských států, jsou rovněž velmi omezené.

Návrhy *de lege ferenda* by proto měly podle názoru autora směřovat jak na úrovni mezinárodní, tak komunitární, k jasnému posílení stávajících mechanismů instituciální kontroly. Toho lze za stávající situace dosáhnout nejlépe dvěma způsoby, a to širším využitím metody inspekcí na místě, jakož i zapojením moderních technologií dálkového pozorování Země. Nezbytným předpokladem pro takový postup je úprava obou metod prostřednictvím právně závazných norem, které by stanovily oprávnění, resp. povinnosti kontrolovaných subjektů, jakož i subjektů pověřených k provádění kontroly.

---

[334] ECR [1991] I-5357. Srov. také rozhodnutí ESD C-48/93 Factortame ECR [1996] I-1029.

Postup v případě zjištění porušení nadnárodních environmentálních norem, předvídaný v mezinárodních normách na ochranu životního prostředí, se značně odlišuje od odpovídajících procesních pravidel komunitárního práva. Zásadním rozdílem je rozsáhlé zapojení rozhodování soudního orgánu na komunitární úrovni v procesu prosazování právních norem na rozdíl od práva mezinárodního, které volí „měkčí" prostředky nápravy porušení závazků vyplývajících z mezinárodních environmentálních smluv.

Některé mezinárodní environmentální úmluvy upravují zvláštní typ řízení označované jako *„non-compliance procedure"*, které ovšem není srovnatelné s řízením o porušení Smlouvy, uplatňovaném v případě nesplnění implementačních povinností obsažených v komunitárních právních předpisech. Pro řízení *non-compliance* v rámci prosazování mezinárodních environmentálních norem je charakteristická kombinace pozitivních a negativních stimulů, jejichž prostřednictvím se dosahuje dodatečné splnění porušené povinnosti. Dosud nejvíce efektivní řízení *non-compliance* bylo upraveno a aplikováno v rámci Montrealského protokolu o látkách poškozujících ozónovou vrstvu.

4. SUBJEKTY PODÍLEJÍCÍ SE NA PROCESU IMPLEMENTACE A PROSAZOVÁNÍ

Řádné institucionální zajištění implementačního procesu je nezbytným předpokladem jeho úspěšnosti a efektivnosti. Na procesu implementace a prosazování nadnárodních environmentálních norem se podílí řada subjektů, ať již formálně na základě zmocnění v samotné normě nebo neformalizovaným způsobem. Zásadní úlohu přitom sehrávají národní státy prostřednictvím svých kompetentních úřadů (*national authorities*), které jsou jakožto gestoři relevantní implementované normy odpovědní za její provádění, resp. prosazení v rámci národních právních řádů. Vedle národních států ovšem v současné době stále vzrůstá význam specifických smluvních orgánů (*treaty bodies*), kterým je v rámci moderních mezinárodních smluv svěřena celá řada povinností vztahujících se k implementaci a prosazování mezinárodních environmentálních norem. Důležitou úlohu v rámci implementačního procesu rovněž sehrávají nevládní organizace (*NGOs – non-governmental organisations*), kterým je věnována v následující kapitole zvýšená pozornost, mezinárodní finanční instituce a v některých případech rovněž jednotlivci.

V oblasti implementace a prosazování environmentálních komunitárních norem sehrává zásadní úlohu Evropská komise a její pomocné agentury a instituce a Evropský soudní dvůr. Následující kapitola je věnována relevantním aktérům na mezinárodní a komunitární úrovni, kteří se významným způsobem podílejí na implementaci, resp. prosazování nadnárodních norem na ochranu životního prostředí.

4.1 STÁTY

Národní státy jsou na úrovni mezinárodní i komunitární jedněmi z nejdůležitějších subjektů jak v oblasti formulování nadnárodních environmentálních norem, tak v jejich následné implementaci, resp. prosazování. Z pohledu klasického mezinárodního práva představují suverénní subjekty nezávislé na moci jiného státu. Limity jejich chování jsou určeny pouze obecnými pravidly mezinárodního práva a závazky, do kterých dobrovolně vstupují silou své suverénní moci.

V rámci mezinárodního práva pramení povinnost implementovat závazky plynoucí z mezinárodních smluv z obecných pravidel mezinárodního práva. Především se jedná o dodržení zásady *pacta sunt servanda*[335].

Na úrovni komunitární jsou státy zavázány k implementaci komunitárních předpisů na základě ustanovení obsažených v primárním právu. V obecné rovině se jedná o čl. 10 SES, podle kterého jsou členské státy povinny učinit veškerá opatření k plně-

[335] Srov. *Hoffmann, M.:* Status of International Treaties on Environmental Protection in the Internal Law: The Case of the Czech Republic, in *Šturma, P. (ed.) et al.:* Implementation and Enforcement of International Environmental Law, Praha 2002, s. 96.

ní závazků vyplývající z primárního i sekundárního práva ES[336]. Specificky pro oblast životního prostředí je tato povinnost zopakována v čl. 175 odst. 4 SES, podle kterého *„členské státy financují a provádějí politiku v oblasti životního prostředí"*.

4.1.1 Kategorizace účasti států na procesu implementace a prosazování

Participaci národních států na procesu implementace a prosazování lze rozdělit do dvou základních rovin. Zaprvé se státy podílejí na procesu implementace a prosazování relevantních nadnárodních norem na úrovni národní. Účast vnitrostátních subjektů je do značné míry závislá na skutečnosti, o jakou fázi implementace se jedná. Přirozeně v případě legislativní implementace, pokud je potřeba ustanovení mezinárodní smlouvy či komunitárního předpisu odrazit v národním právním řádu, sehrávají klíčovou úlohu zákonodárné orgány smluvních států, resp. vlády v rozsahu svých normotvorných kompetencí. Ve fázi praktické aplikace jsou pak konkrétními adresáty závazků vyplývajících z nadnárodních norem jednotlivé orgány státní správy a soudní instituce.

Za druhé se národní státy rovněž významným způsobem podílejí na implementaci a prosazování požadavků vyplývajících z mezinárodních smluv na úrovni mezinárodní. Nejčastěji je tato účast zajišťována stálými představiteli při dané mezinárodní organizaci[337], resp. odpovědnými pracovníky zastupitelských úřadů smluvního státu v místě sídla mezinárodní organizace ve spolupráci se zástupci národních úřadů. Zatímco je přítomnost pracovníků zastupitelských úřadů v místě sídla mezinárodní organizace permanentní, jsou zastupitelé národních úřadů obvykle přítomni v místě sídla dané mezinárodní organizace pouze při konání oficiálních zasedání některého ze smluvních orgánů nebo v případě neformálních konzultací v rámci pracovních skupin.

4.1.2 Význam, charakter a funkce národních úřadů

Velká část národních úřadů pověřených otázkami ochrany životního prostředí (ministerstva životního prostředí, vládní agentury apod.) vznikla v 70. a 80. letech minulého století[338]. Tyto orgány, které jsou tzv. gestory implementačního procesu, sehrávají zásadní úlohu v rámci národní implementace mezinárodních úmluv na ochranu životního prostředí, a to prakticky ve všech jejích fázích. Ve fázi legislativní implementace jsou obvykle subjektem odpovědným za přípravu návrhu implementačního předpisu, jímž je předmětná norma recipována do příslušného právního řádu. Ve fázi praktické aplikace jsou tyto orgány odpovědné za faktické provádění povinností vyplývajících z předmětných nadnárodních norem (správa administrativních opatření, shromažďování údajů o implementaci nadnárodní normy, příprava implementačních zpráv apod.). Gestorem implementace určité mezinárodní environmentální úmluvy na národní rovině je obvykle pouze jeden orgán státní správy, jednotlivými implementač-

---

[336] Blíže k tomu srov. kap. 2 bod 2.2.

[337] Příkladem může být zastoupení ČR při UNEP, které zajišťuje stálý představitel ČR a velvyslanec v Nairobi, Keňa.

[338] *Aschbacher, J.:* Monitoring environmental observation using Earth observation, in *Findlay, T. and Meier O.:* Verification Yearbook 2002, London 2002, s. 175.

ními úkoly ale může být pověřeno více subjektů, včetně subjektů soukromoprávního charakteru.

Některé mezinárodní environmentální úmluvy rovněž stanoví povinnost vytvořit vedle národních úřadů tzv. kontaktní místa (*focal points*), přes něž se odehrává komunikace se sekretariáty mezinárodních organizací a s kontaktními místy ostatních smluvních států. Příkladem takového ustanovení je např. čl. 5 Basilejské úmluvy o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování (1989).

4.1.3 Regionální uskupení národních států

Národní státy se často sdružují při realizaci svých aktivit v procesu implementace a prosazování mezinárodních smluv do regionálních uskupení, tzv. regionálních skupin (*regional groups*), ať již z důvodu efektivnějšího prosazení vlastních zájmů v procesu implementace a prosazování některých smluvních režimů, mezi něž patří rovněž oblast ochrany životního prostředí, či z důvodů ryze praktických. Modelem takového rozčlenění států je obvykle zformování regionálních skupin v rámci OSN, kde se na základě ustálené praxe vytvořilo 5 takových skupin: asijská, africká, východoevropská, latinskoamerická a skupina Západní Evropy a ostatních států.

Na základě regionálních skupin jsou rovněž také nominovány a voleny členské státy do exekutivních orgánů mezinárodních organizací. Např. Stálý výbor (*Standing Committee*) Úmluvy CITES, který je exekutivním orgánem sestávajícím se ze 14 zástupců smluvních stran, je formován na bázi 6 regionálních skupin, tj. Afrika, Asie, Střední a Jižní Amerika a Karibik, Evropa, Severní Amerika a Oceánie[339].

4.2 MEZINÁRODNÍ ORGANIZACE A SMLUVNÍ ORGÁNY

4.2.1 Kategorizace mezinárodních organizací podle jejich účasti na implementaci a prosazování mezinárodních environmentálních norem

Vedle národních států sehrávají důležitou úlohu v rámci procesu realizace nadnárodních environmentálních norem také mezinárodní organizace. Pod pojmem mezinárodní organizace se obvykle v právní teorii rozumí sdružení států založené na základě mezinárodní smlouvy, které vykonává pro smluvní státy určité úkoly, a to vlastním jménem a prostřednictvím vlastních orgánů[340]. Mezinárodní organizace tedy podle výše uvedené definice disponují mezinárodněprávní subjektivitou. Mezinárodní charakter mohou mít nicméně vedle těchto mezivládních organizací rovněž organiza-

---

[339] Pro rok 2004 bylo zastoupení ve Stálém výboru CITES následující:
Afrika: Kamerun, Guinea, Tanzánie, Keňa, Jižní Afrika, Zambie, Tunis, Ghana,
Asie: Čína, Spojené arabské emiráty, Malaysie, Indie,
Střední a Jižní Amerika a Karibik: Svatá Lucie, Svatý Vincent a Grenadiny, Ekvádor, Chile, Nikaragua, Costa Rica,
Evropa: Česká republika, Portugalsko, Německo, Velká Británie, Norsko, Turecko,
Severní Amerika: USA, Kanada
Oceánie: Austrálie, Vanuatu
Dalšími členy Stálého výboru je Švýcarsko jakožto depozitář Úmluvy CITES a Thajsko jako hostitelská země následující Konference smluvních stran (COP 13).

[340] Srov. *Malenovský, J.:* Mezinárodní právo veřejné, třetí vydání, Brno 2001, s. 84.

ce nevládní povahy, které se od výše uvedených odlišují jednak tím, že jejich členy nejsou státy[341] a dále tím, že nebyly založeny na základě mezinárodní smlouvy a tedy nedisponují mezinárodněprávní subjektivitou[342].

Především v rámci OSN existuje řada organizací a institucí, které se zabývají otázkami mezinárodní ochrany životního prostředí. Menší část z těchto institucí je činná výlučně nebo převážně v oblasti životního prostředí (UNEP, CSD), ostatní se svojí činností dotýkají environmentální problematiky zprostředkovaně (FAO, UNESCO, WHO apod.). Především Program OSN pro životní prostředí (*United Nations Programme on Environment* – UNEP) je pověřen na základě Agendy 21 koordinací vytváření mezinárodních úmluv na ochranu životního prostředí a jejich implementací.

Charakteristické pro většinu moderních multilaterálních úmluv na ochranu životního prostředí nicméně je, že otázky spojené s jejich implementací a prosazováním jsou svěřovány specifickým smluvním orgánům (*treaty bodies*), jejichž primární úlohou je provádět verifikaci dodržování smluvních závazků[343]. Pouze malá část mezinárodních environmentálních smluv je kontrolována prostřednictvím některé ze stávajících mezinárodních organizací, jako je např. IMO či IAEA.

4.2.2 Mezinárodní orgány vytvořené za účelem verifikace

Jak bylo výše uvedeno, byla v rámci velké části mezinárodních úmluv na ochranu životního prostředí vytvořena speciální smluvní tělesa, ktera mají dohlížet na faktické naplňování smluvních závazků. Rozsah činnosti těchto smluvních orgánů je nicméně širší než pouhé provádění verifikace. Vedle provádění vlastního monitoringu jsou tyto orgány pověřeny např. shromažďováním dat od smluvních států, zpracováním souhrnných implementačních zpráv, vytváření platformy pro konference či jiné formace zástupců smluvních stran, na nichž jsou diskutovány otázky implementace smluvních závazků apod. Vedle aktivit v oblasti implementace a prosazování se tyto instituce obvykle podílí také na urovnávání sporů mezi smluvními stranami.

V případě mezinárodních smluv na ochranu životního prostředí se lze v zásadě setkat s dvěma základními typy institucí založených na základě smluvních ustanovení za účelem verifikace smluvních závazků. První s těchto modelů zahrnuje kontradiktorní strukturu dvou států za účasti třetí strany, kterou je nezávislý orgán.

Druhý z těchto modelů, který se v oblasti mezinárodní ochrany životního prostředí vyskytuje častěji, zahrnuje pravidelné setkávání zástupců smluvních stran na konferencích, podporovaných sekretariátem působícím na permanentní bázi. Takový model je použit u celé řady mezinárodních environmentálních úmluv, mimo jiné v rámci Londýnské úmluvy o ochraně moří před jejich znečišťováním v důsledku ukládání odpadů

---

[341] Zcela specifický charakter v tomto ohledu má Světový svaz ochrany přírody (původně Mezinárodní svaz na ochranu přírody – *International Union for Conservation of Nature and Natural Recources;* založen 1948 a přejmenován v roce 1988 na *International Union for Conservation of Nature – IUCN)*, jehož členy je 79 států, 149 vládních agentur (*government agencies*), 690 národních NGOs a 68 mezinárodních NGOs; blíže k postavení IUCN srov. dále.

[342] Pojem „mezinárodní organizace" se zpravidla používá pouze pro mezinárodní organizace vládní povahy, v tomto smyslu je rovněž použito tohoto pojmu v následujícím textu.

[343] *Birnie, P. – Boyle, A.*: International Law and the Environment, Oxford 2002, s. 201. Pro tyto instituce je rovněž používán s ohledem na jejich hlavní funkci termín *„supervisory institutions"*.

a jiných látek, Úmluvy o Antarktidě[344], Úmluvy CITES, Basilejské úmluvy o kontrole pohybů nebezpečných odpadů, Vídeňské úmluvy o ochraně ozónové vrstvy a Úmluvy o změně klimatu, Cartagenského protokolu o biologické bezpečnosti, Stockholmské úmluvy o persistentních organických polutantech apod.

4.2.2.1 Konference smluvních stran

Konference smluvních stran (*Conference of the States Parties*) je tělesem složeným ze všech smluvních států. Obvykle se koná pravidelně jednou za rok, některé smluvní režimy ovšem předpokládají častější zasedání. Některé smlouvy rovněž upravují možnost svolání mimořádných konferencí za účelem operativního vyřešení určitého naléhavého problému (viz např. čl. 19 odst. 3 Stockholmské úmluvy, čl. 23 Vídeňské úmluvy o jaderné bezpečnosti[345], čl. 15 Basilejské úmluvy o kontrole pohybu nebezpečných odpadů apod.). V mezidobí konání konferencí zástupci smluvních stran obvykle konzultují otázky implementace v rámci pracovních skupin (*working groups*), z nichž je část koncipována jako tzv. *„open-ended"*. Pracovní skupiny mohou být rovněž zřízeny jako fóra pro přípravu konference, jako je tomu např. v případě Montrealského protokolu[346].

Vedle toho upravují některé úmluvy rovněž tzv. hodnotící konferenci (*Review Conference*)[347], která se koná po delším časovém období za účelem komplexního zhodnocení dosavadní implementace smluvních závazků a schválení opatření pro budoucí postup. Svolání hodnotící konference předvídá např. čl. 15 odst. 7 Basilejské úmluvy o kontrole pohybu nebezpečných odpadů, podle kterého by se první konference svolaná za účelem zhodnocení dosavadní implementace měla konat 3 roky po vstupu Úmluvy v platnost a následně každých 6 let.

4.2.2.2 Sekretariáty mezinárodních úmluv

Úkoly svěřené sekretariátu se liší podle jednotlivých smluv. Mezi jeho základní funkce patří (a) sběr a hodnocení informací týkající se implementace, (b) zpracovávání implementačních zpráv a (c) organizování konferencí smluvních stran včetně přípravy a distribuce relevantních dokumentů, případně navrhování opatření týkajících se dalších implementačních kroků[348].

Vedle této základní funkce svěřují některé úmluvy svým sekretariátům některé další úlohy, mezi než patří zejména povinnost poskytovat na žádost pomoc smluvním stranám při implementaci závazků vyplývajících ze smlouvy. Takovou povinnost ve vztahu k sekretariátu zakotvuje např. Stockholmská úmluva[349] či Úmluva CITES.

---

[344] Sekretariát Úmluvy o Antarktidě nicméně až do roku 2001 nebyl činný na permanentní bázi, srov. *Vícha, O.:* Antarktické právo – Mezinárodněprávní a vnitrostátní aspekty ochrany životního prostředí Antarktidy, in České právo životního prostředí 3/2003 (9), s. 57.

[345] Asser Institute: International Environmental Law, The Hague 1997, s. 293.

[346] *Brack, D.:* Monitoring the Montreal Protocol, in Findlay, T. (ed.): Verification Yearbook 2003, London 2003, s. 215.

[347] http://www.basel.int/meetings/meetings.html

[348] Srov. např. čl. 28 Vídeňské úmluvy o jaderné bezpečnosti nebo čl. 20 Stockhomské úmluvy o persistentních organických polutantech.

[349] Čl. 20 odst. 2 písm (b) Stockholmské úmluvy.

Rozdílné je také složení a velikost jednotlivých sekretariátů úmluv na ochranu životního prostředí. Např. Sekretariát úmluvy CITES sídlící v Ženevě disponuje personálem o velikosti 30 pracovníků, včetně administrativního a technického personálu[350]. Naproti tomu sekretariát Kjótského protokolu je složen ze 150 stálých pracovníků.

V sekretariátech jednotlivých mezinárodních úmluv pracují úředníci, kteří jsou nezávislí na smluvních státech, alespoň ve smyslu finančního zajištění. Tato nestrannost je nicméně relativní, protože byť jsou označováni za „mezinárodní úředníky", jsou stále státními příslušníky jednotlivých smluvních států. Vzhledem k tomu, že kontrolní činnost prováděná v rámci mezinárodních smluv na ochranu životního prostředí je do značné míry odbornou záležitostí vyžadující potřebné vzdělání a znalosti, rekrutuje se nemalá část těchto pracovníků ze státních úředníků působících v oblasti vnitrostátní ochrany životního prostředí. Tito lidé skutečně mají pro práci v dané mezinárodní organizaci nejlepší předpoklady včetně potřebné znalosti konkrétních problémů ve vnitrostátní implementaci, nicméně jejich deklarovaná nezávislost může trpět jejich vazbami na své bývalé zaměstnavatele, tedy příslušné národní úřady.

4.3 MEZINÁRODNÍ NEVLÁDNÍ ORGANIZACE

4.3.1 Význam a úloha mezinárodních nevládních organizací v rámci mezinárodní ochrany životního prostředí

Mezinárodní organizace nevládního charakteru (NGOs – *Non-Governmental Organisation*) hrají v současné době zvýšenou úlohu v oblasti formulování i implementace mezinárodních norem práva životního prostředí. Protože nebyly založeny na základě mezinárodní úmluvy, nedisponují mezinárodněprávní subjektivitou, což jejich roli stále výrazně limituje.

Nejvýznamnější funkcí NGOs v oblasti mezinárodní ochrany životního prostředí zůstává jejich podíl a účast na formulování mezinárodních environmentálních norem[351]. Obsah těchto norem ovlivňují především vyvíjením politického tlaku na národní státy. NGOs se staly pravidelnými účastníky mezinárodních konferencí, na kterých jsou řešeny otázky spojené s nadnárodní ochranou životního prostředí. Tato praxe se stala standardní od pol. 80. let 20. století, kdy nové multilaterální úmluvy na ochranu životního prostředí začaly zakotvovat právo jednotlivců a jejich skupin účastnit se jako pozorovatelé formálních zasedání, pokud se proti jejich účasti nevysloví nějaký smluvní stát[352]. NGOs dnes mají v mnoha případech přístup k oficiálním dokumentům mezinárodních smluvních režimů a některé z nich rovněž umožňují zástupcům ne-

---

[350] *Reeve, R.:* Verification mechanisms in CITES, in *Findlay, T. – Meier, O. (eds.):* Verification Yearbook 2001, London 2001, s. 138.

[351] K početné literatuře zabývající se úlohou NGOs při formulování mezinárodních environmentálních norem srov. např. *Enge, E. – Malkenes, R. I.:* „Non-governmental Organisations at UNCED: Another Successful Failure? in *Bergesen, O. H. – Parmann G.:* (eds.) Green Globe Yearbook of International Co-operation on Environment and Development, Oxford 1993, s. 25; *Raustiala, K.:* States, NGOs, and International Environmental Institutions, International Studies Quarterly, svazek 41, 4/1997, s. 719; *Sands, P.:* International Law, the Practitioner and Non-State Actors, in *Anderson, M. (ed.):* The International Lawyer as Practitioner, British Institute of International Comparative Law, London 1998.

[352] *Raustiala, K.:* States, NGOs, and International Environmental Institutions, International Studies Quarterly, svazek 41, 4/1997, s. 723.

vládních organizací přednést prohlášení v průběhu zasedání konference smluvních stran.

Ač hlavní pole působnosti NGOs v rámci mezinárodního práva životního prostředí je stále v oblasti podílení se na vytváření příslušných mezinárodních právních norem, výrazným způsobem byla v posledních 10 letech posílena úloha NGOs v oblasti jejich implementace a prosazování[353]. Tento trend lze pozorovat i přes skutečnost, že zatím pouze několik málo multilaterálních environmentálních smluv přímo zakotvuje jejich postavení včetně příslušných oprávnění. Zapojení NGOs do procesu implementace, resp. prosazování multilaterálních mezinárodních závazků v oblasti ochrany životního prostředí je do značné míry srovnatelné se zapojením nevládních organizací do monitoringu naplňování mezinárodních smluv týkajících se lidských práv[354] a kontroly zbrojení a odzbrojování[355].

Na implementaci se nevládní organizace podílí bezprostředně i prostřednictvím pomoci smluvním stranám[356]. Stěžejní je nicméně zapojení nevládních organizací do procesu prosazování, přesněji do verifikační činnosti prostřednictvím monitoringu aktivit vládních i soukromých subjektů souvisejících s naplňováním příslušné mezinárodní úmluvy a zveřejňování výsledků tohoto monitoringu včetně případných zjištění porušení smluvních závazků.

Zapojení NGOs do procesu implementace, resp. prosazování mezinárodních norem na ochranu životního prostředí s sebou přináší četné pozitivní prvky. Mezi nimi lze jmenovat zejména (a) přístup k informacím, (b) kapacity pro posuzování výsledků monitoringu, (c) rychlost, (d) zaměření se na dílčí problém či oblast zájmu, (e) neomezený mandát a (f) politickou nezávislost.

ad (a) Formální verifikační proces je do určité míry závislý na omezeném přístupu k informacím. Tato skutečnost pramení z toho, že smluvní státy samy určují, jaký druh informací může být použit v rámci tohoto procesu. Na rozdíl od mezinárodních organizací, které musí rozhodnutí svých členských států respektovat, mají NGOs volnost rozhodování co do typu použité informace, resp. druhu informačního pramene. Velkou změnu v tomto směru přineslo v oblasti mezinárodního práva životního prostředí úsilí o zpřístupnění informací týkajících se životního prostředí. Ustanovení tohoto typu se začala objevovat v multilaterálních environmentálních úmluvách a dokumentech *soft law* z počátku 90. let min. století[357] a vyvrcholily přijetím Aarhuské úmluvy v roce

---

[353] Srov. *Birnie, P. – Boyle, A.:* International Law and the Environment, Oxford University Press, Second Edition, Oxford – New York 2002, s. 216: *„[..] non-governmnetal organisations play an increasingly important role as guardians of the environment in the process of international regulation and supervision."*

[354] *Šturma, P. (ed.):* Implementace lidských práv a mezinárodní kontrolní mechanismy, Praha 1999.

[355] *Evangelista, M.:* Unarmed Forces: The Transnational Movement to End the Cold War, Cornell University Press, Ithaca, New York – London 1999; *Fisher, C. S.:* Reformation and Resistance: Nongovernmental Organizations and the Future of Nuclear Weapons', Stimson Center Report č. 29, The Henry L. Stimson Center, Washington DC 1999.

[356] *Meier, O. – Tenner, C.:* Non-governmental monitoring of international agreements, in *Findlay, T. – Meier, O. (eds.):* Verification Yearbook 2001, London 2001, s. 207.

[357] Srov. např. Zásadu 10 Deklarace z Ria (1992): *„[..] Na národní úrovni musí mít každý jednotlivec řádný přístup k informacím týkajícím se životního prostředí, které jsou v držení úřadů, včetně informací o nebezpečných látkách a činnostech probíhajících v jejich společenstvích [..] Státy musí podporovat a napomáhat rozvoji vědomí a účasti veřejnosti tím, že budou v širokém měřítku zpřístupňovat informace [..]"*, překlad in *Moldan, B. (ed.):* Konference OSN o životním prostředí a rozvoji – Dokumenty a komentáře, Management Press, Praha 1993, s. 13.

1998. Tím bylo umožněno environmentálním NGOs čerpat z velmi širokého okruhu informačních zdrojů. Svojí monitorovací činností tak nevládní organizace mohou nahradit, resp. doplnit neadekvátně prováděný oficiální monitoring, a poukázat na nedostatky v tomto monitoringu. Příkladem může být oficiální verifikační systém Úmluvy CITES, který spočívá na relativně co do obsahu limitovaných oficiálních implementačních zprávách. Monitoring prováděný v rámci verifikačního systému CITES na konci 90. let minulého století neodhalil vzrůstající počet případů pytláctví v oblasti jižní Afriky. Nevládní organizace *World Wide Fund for Nature* (WWF) prostřednictvím své pobočky *Southern Afrika Regional Programme Office* (WWF – SARPO) prováděla ve stejném období vlastní monitoring v Zimbabwe, který ukázal na rozdíl od výsledků oficiálního monitoringu enormně se zvyšující počet pytláctví.

Nespornou výhodou NGOs působících na mezinárodní úrovni a koordinující navzájem své aktivity včetně výměny relevantních informací je pak rovněž zjednodušený přístup k těmto informacím, ke kterým obvykle nemají díky limitovanému rozsahu své působnosti přístup orgány národních států.

ad (b) Určitá část NGOs, jejichž základem jsou odborné instituce, disponuje dostatečnými kapacitami k posuzování (evaluaci) implementace mezinárodních závazků. Tím vytváří konkurenci k orgánům národních států jakož i mezinárodním organizacím samotným. Např. *International Waterfowl Research Bureau* (IWRB) sehrává díky své technické vybavenosti a personální kapacitě klíčovou úlohu v monitorování implementace Ramsarské úmluvy. IWRB za tímto účelem vytvořila elektronickou databázi mokřadů spadající do systému Ramsarské úmluvy a poskytla jej jejímu sekretariátu[358].

ad (c) Jedním z pozitivních aspektů zapojení NGOs do verifikačního procesu je rovněž relativně krátký čas, ve kterém jsou tyto organizace schopny vyhodnotit výsledky vlastního monitoringu a konstatovat porušení smluvního závazku. Důvodem rychlejšího postupu, než jak je tomu u formálního verifikačního procesu, je právě nesvázanost procesními pravidly. Komunikace prostřednictvím sítě internet ještě zvyšuje tento aspekt.

ad (d) Na rozdíl od formálního verifikačního procesu, jehož účelem je komplexní monitorování určitého smluvního režimu, se mohou NGOs zaměřit pouze na určitou specifickou problematiku či specifický region. WWF se tak v rámci vlastního monitoringu implementace Úmluvy CITES zaměřila na Zimbabwe, které z důvodu nadměrného výskytu pytláctví divoké fauny (zejména slonů) představuje z tohoto pohledu zemi zvláštního zájmu.

ad (e) NGOs nejsou na rozdíl od formálních verifikačních režimů svázány při svých aktivitách limitujícím mandátem. V praxi to znamená, že se nemusí přidržovat pozitivistické interpretace smluvních ustanovení, ale mohou vycházet z ducha úmluvy[359]. Greenpeace tak po dlouhou dobu monitoroval chování „problémových států" Norska a Japonska z hlediska implementace Úmluvy o regulaci lovu velryb. Přestože oba tyto

---

[358] *Lanchbery, J.:* Long-Term Trends in Systems for Implementation Review in International Agreements on Fauna and Flora, in *Victor, D. – Raustiala, K. – Skolnikoff, E. (eds.):* The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments, Cambridge 1998, s. 75.

[359] *Raustiala, K.:* States, NGOs, and International Environmental Institutions, International Studies Quarterly, svazek 41, 4/1997, s. 729.

státy jednaly formálně ve shodě se smluvními závazky, Greenpeace několikrát zveřejnilo informaci o jejich praktikách lovu a posoudilo tyto jako nepřijatelné.

ad (f) Konečně jedním z nesporných pozitiv NGOs v rámci verifikačního procesu je jejich politická nezávislost. Na rozdíl od smluvních států a mezinárodních organizací, jež jsou do značné míry vázány svojí mezinárodněpolitickou pozicí, nemusí mít nevládní organizace zábrany poukázat na porušování smluvních závazků ze strany velkých, resp. mocných států. Kritika NGOs tak obvykle směřuje bez rozlišování ke všem smluvním státům, jež nedostatečným způsobem implementují smluvní ustanovení nevyjímaje ty smluvní strany, které v ostatních případech dokáží silou svého vlivu takové kritice předejít[360].

Na druhé straně nelze nezmínit i určité slabé stránky, které jsou se zapojením nevládních organizací do aktivit v oblasti implementace, resp. prosazování mezinárodních environmentálních smluv spojeny. Mezi tyto nedostatky patří především (a) limitovaný monitoring, (b) nekonzistentnost, (c) nespolehlivost a (d) jednostrannost.

ad (a) Na rozdíl od nevládních organizací činných v oblasti monitorování závazků plynoucích z mezinárodních smluv o nešíření a odzbrojování se environmentální NGOs nemusí obvykle potýkat – rovněž s ohledem na výše uvedené změny v přístupu k informacím environmentálního charakteru – s přístupem k oficiálním informacím. Velká část z nich využívá alespoň z části údaje, které pocházejí z formálního monitoringu určitého smluvního režimu, tj. provozovaného pověřeným národním orgánem či jinou státem pověřenou institucí. Pouze relativně malá část z nich disponuje kapacitami, jež by umožňovaly posuzovat implementaci smluvních závazků komplexně. Výjimku v tomto směru v oblasti mezinárodní ochrany životního prostředí představuje např. již dříve několikrát zmiňovaný TRAFFIC při monitoringu implementace Úmluvy CITES. Rozdílné je v tomto ohledu rovněž zapojení NGOs do procesu verifikace v závislosti na politickém systému státu, v jehož rámci nevládní organizace působí, a dále postavení NGOs v zemích rozvinutých a rozvojových. NGOs tak díky příznivým podmínkám častěji působí v rozvinutých zemích, které ovšem obvykle nemají s implementací environmentálních závazků takové problémy, jako je tomu na straně rozvojových států. Příkladem takového poměru je nevládní organizace *Climate Action Network*, která sdružuje na africkém kontinentu 42, zatímco v západní Evropě 84 přidružených NGOs.

ad (b) Mezinárodní organizace pověřené verifikací některého smluvního režimu mají v naprosté většině mandát ke kontinuálnímu monitoringu implementace smluvních závazků. Na rozdíl od nich je monitoring provádění nevládními organizacemi daleko méně konsistentní. Priority monitorovacích aktivit jsou často určovány poskytovateli finančních zdrojů či preferencemi vlastních členů, nikoli na základě předem jasně stanovených kritérií. Zájem NGOs se v mnoha případech soustřeďuje na události většího významu, jako je konání hodnotících konferencí či událostí s velkou publicitou. Pozorovat lze rovněž větší zájem NGOs o monitorovací činnost na počátku určitého verifikačního procesu a postupnou klesavou tendenci tohoto zájmu s přibývajícími rutinními aktivitami v jeho rámci. Např. účast NGOs na konferenci smluvních

[360] Srov. http://www.crisisweb.org.

stran Úmluvy o ochraně stěhovavých druhů volně žijících živočichů (1979) představovala v roce 1985 30 nevládních organizací, v roce 1994 již pouze 10.

ad (c) Spolehlivost informací poskytovaných nevládními organizacemi je značně variabilní. To je částečně dáno nedostatečnými zdroji a technickým vybavením.

ad (d) Dříve uvedená politická nezávislost NGOs je pouze relativní. Nevládní organizace samozřejmě potřebují finanční zajištění, které je v mnoha případech poskytováno státními institucemi s vlastními prioritami a zájmy. To může do značné míry ohrozit jejich objektivitu a způsobit jednostranné posuzování získaných údajů.

4.4 MEZINÁRODNÍ SOUDNÍ INSTITUCE

Mezi subjekty prosazování mezinárodních norem na ochranu životního prostředí je nutné samozřejmě zahrnout rovněž instituce soudní, přestože na rozdíl od roviny komunitární jsou mezinárodní soudní instance využívány pro řešení sporů, resp. případů vyplývajících z porušení nadnárodní environmentální normy, pouze zřídka.

Za bezesporu nejdůležitější soudní instituci na mezinárodní rovině lze považovat univerzální Mezinárodní soudní dvůr (*International Court of Justice*) se sídlem v nizozemském Haagu. Byl založen po Druhé světové válce jako hlavní soudní instance OSN. MSD teoreticky splňuje všechny předpoklady stát se významným subjektem prosazování v oblasti mezinárodní ochrany životního prostředí; za účelem rozhodování otázek týkajících se této oblasti byla ustanovena Komora pro otázky životního prostředí[361]. Soud ovšem dosud rozhodoval o otázkách mající bezprostřední vztah k ochraně životního prostředí pouze ojediněle.

Konkurentem MSD v oblasti rozhodování otázek, které mohou mít vztah k ochraně životního prostředí, je Mezinárodní tribunál pro mořské právo, který byl zřízen Úmluvou o mořském právu v roce 1982. Jeho sídlem je Hamburg.

4.5 KOMUNITÁRNÍ ORGÁNY A INSTITUCE

Na komunitární úrovni působí řada orgánů, resp. institucí, jejichž činnost se přímo i zprostředkovaně dotýká problematiky implementace a prosazování komunitárních environmentálních norem. V tomto ohledu by bylo možné jejich činnost do určité míry porovnat s činností mezinárodních organizací na ochranu životního prostředí. Zásadním rozdílem mezi mezinárodními organizacemi a komunitárními orgány ovšem je, že posledně jmenované instituce svojí činností přímo zasahují do práv a povinností fyzických a právnických osob EU.

Nejdůležitější úlohu při implementaci, resp. prosazování environmentálních komunitárních norem sehrává Evropská komise, jíž jsou v tomto ohledu nápomocné některé specializované instituce, jako je Evropská agentura životního prostředí nebo IMPEL. Přestože v nepoměrně menší míře, plní určitou úlohu v této oblasti rovněž Evropský parlament a Rada. Významně se pak na prosazování komunitárního práva

---

[361] Vedle této dosud jediné stálé komory je každoročně při MSD ustavována komora pro zkrácené soudní řízení.

životního prostředí podílí komunitární soudní instance, tj. Soudní dvůr ES a Soud prvního stupně.

4.5.1 Evropská komise

4.5.1.1 Administrativní struktura a funkce

Evropská komise se v současné době skládá z 25 komisařů jmenovaných na dobu 5 let Radou[362]. Na rozdíl od doby před přístupem deseti nových členských států v roce 2004, kdy velké členské státy disponovaly místy pro 2 komisaře[363], je dnes každý členský stát zastoupen jedním komisařem. V čele EK stojí její předseda, každý ze členů Komise má přidělenu určitou agendu.

Administrativní práce Komise je rozdělena mezi generální ředitelství (*Directorate-Generals*, DG) pro různé oblasti (např. regionální rozvoj, doprava, zemědělství, rybolov regionální politika apod.); v současné době v rámci Komise působí 30 generálních ředitelství včetně tzv. „služeb" (*Services*), jakou je např. právní služba. Každodenní chod Komise zajišťuje generální sekretariát vedený generálním tajemníkem. V současné době je u Komise zaměstnáno kolem 25 000 úředníků, část z nich představují pracovníci z nových členských států.

Každému členu Komise podléhá jedno nebo více generálních ředitelství; jedno generální ředitelství může v různých oblastech své činnosti spadat nicméně pod dva a více komisařů. Záležitosti ochrany životního prostředí spadají, přestože nikoli výlučně, do působnosti generálního ředitelství pro životní prostředí, ochranu spotřebitele a jadernou bezpečnost (*Directorate-General for Environment, Nuclear Safety and Civil Protection – DG XI)*[364]. DG životní prostředí se dále dělí na 7 ředitelství (A – Řízení, komunikace a civilní ochrana, B – Ochrana přírodních zdrojů, C – Ovzduší a chemické látky, D – Voda a environmentální programy, E – Mezinárodní záležitosti, F – Vnitřní zdroje, G – Trvale udržitelný rozvoj) a kancelář ředitele. V současné době čítá DG XI kolem 500 stálých úředníků. Roční rozpočet generálního ředitelství činí kolem 150 mil. euro, z čehož největší podíl připadá na ekonomický program LIFE (asi 2/3 rozpočtu), část prostředků tvoří také výdaje na činnost Evropské agentury životního prostředí (European Environmental Agency – EEA). Rozpočet generálního ředitelství ovšem zahrnuje pouze prostředky určené pro chod ředitelství – celkové roční výdaje Společenství na životní prostředí jsou odhadovány asi na 600 mil. euro.

4.5.1.2 Aktivity v oblasti implementace a prosazování

Činnost Evropské komise v oblasti ochrany životního prostředí lze s ohledem na cíle stanovené v čl. 2 a 174/1 SES rozdělit na aktivity směřující k přípravě nových předpisů (iniciační funkce), aktivity administrativní (řídící) a kontrolní (monito-

---

[362] K proceduře jmenování komisařů srov. čl. 214 SES.

[363] Jednalo se o Francii, Velkou Británii, Německo, Itálii a Španělsko.

[364] Pro období 1999–2004 odpovídala za DC XI švédská členka Komise *Margot Walströmová*, v současné době je komisařem pro oblast životního prostředí řecký člen Komise *Stavros Dimas* (pro období 2004–2009).

rovací). Obě později jmenované funkce jsou činnosti v rámci implementace (funkce administrativní) a prosazování (funkce kontrolní). Tyto činnosti představují celou škálu aktivit, které lze rozdělit s ohledem na výše uvedenou strukturu činnosti Komise do následujících oblastí: (a) shromažďování a vyhodnocování informací a vytváření implementačních zpráv, (b) zpracování implementačních opatření, (c) zprostředkování výměny informací, (d) správa finančních fondů a (e) vedení řízení v případě porušení komunitárního předpisu.

ad (a) Za účelem řádného výkonu funkce kontrolní, resp. monitorovací musí mít Komise k dispozici řadu informací, na jejichž základě hodnotí stav implementace jednotlivých environmentálních norem, resp. podniká další kroky. Komise shromažďuje mj. údaje o vnitrostátních transpozičních právních předpisech, národní zprávy o transpozici a praktické aplikaci směrnic a informace o naplňování národních programů a plánů.

Aby mohla Komise posuzovat dostatečnost transpozice komunitárních environmentálních směrnic, musí mít k dispozici přehled o jednotlivých vnitrostátních transpozičních normách. Povinnost sdělovat Komisi předpisy přijaté za účelem transpozice určité komunitární normy je dnes obsažena prakticky ve všech environmentálních směrnicích[365]. Přehledy o vnitrostátních transpozičních předpisech jednotlivých členských států jsou pravidelně publikovány ve Zprávách o implementaci a prosazování komunitárního práva životního prostředí[366]. V praxi naráží získávání relevantních ustanovení transpozičních předpisů na četné problémy, zejména vezmeme-li v úvahu rozsah komunitární environmentální legislativy a relativně značně rozdílný přístup jednotlivých členských států k transpozici[367]. Situaci samozřejmě stěžují poměrně časté novelizace vnitrostátních norem na ochranu životního prostředí, zařazování transpozičních ustanovení do norem obecnějšího charakteru a rovněž značné pravomoci regionálních celků v některých členských státech při přijímání environmentální legislativy[368]. Zvláště obtížné je posouzení vnitrostátních transpozičních předpisů přistupujících, resp. kandidátských zemí. Za účelem nápomoci ke snadnější orientaci ve vnitrostátních právních normách stanoví rovněž většina komunitárních environmentálních předpisů povinnost uvádět v relevantních vnitrostátních transpozičních normách

---

[365] Srov. např. ust. čl. 24 směrnice 2000/60/ES, ustavující rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky: *„Member States shall bring into force the laws, regulations and administrative provisions necessary to comply with this Directive at the latest 22 December 2003. They shall fotthwith inform the Commission thereof."* [..] *„Member States shall communicate to the Commission the texts of the main provisions of the national law which they adopt in the field governed by this Directive. The Commission shall inform the other Member States thereof".*

[366] Srov. např. Fourth Annual Survey on the implementation and enforcement of the Community environmental law, SEC (2003) 804 ze 7. 7. 2003, s. 25–40. Přehled obsahuje vždy konkrétní směrnici z oblasti ochrany životního prostředí včetně údaje o datu, ke kterému měla být transponována do národního práva, název transpozičního předpisu, resp. předpisů v originálním jazyce, a jeho číselné označení v příslušné vnitrostátní sbírce. Pokud Komise od členského státu neobdržela v daném období žádnou informaci o přijetí relevantního transpozičního předpisu, je tato informace v přehledu také vyznačena.

[367] Neuspokojivou situaci při plnění povinnosti členských států sdělovat Komisi texty relevantních transpozičních norem se snaží v obecné rovině řešit sdělení komise COM (2002) 725 final/4 *„Better monitoring of the application of Community law"*, s. 9.

[368] V rámci „starých" členských států disponují značnými pravomocemi pro přijímání předpisů v oblasti ochrany životního prostředí Rakousko, Německo, Španělsko, Itálie, Belgie a v menší míře rovněž Velká Británie, srov. *Krämer, L.*: EC Environmental Law, London 2000, s. 29.

odkaz na transponovanou směrnici, resp. by měl být takový odkaz s ohledem na vnitrostátní praxi učiněn při jejich vyhlášení[369].

Dalším druhem informací, jež jsou shromažďovány a posuzovány prostřednictvím Komise, jsou národní zprávy o transpozici a implementaci směrnic. Většina komunitárních environmentálních předpisů stanoví povinnost členským státům sdělovat Komisi údaje o provedených implementačních opatřeních[370]. Na jejich základě má pak Komise povinnost vypracovávat souhrnné implementační zprávy[371]. S ohledem na značně rozdílnou praxi členských států při zpracování národních implementačních zpráv a od toho se odvíjející kvalita souhrnných zpráv zpracovávaných na úrovni Komise byla přijata již v roce 1991 směrnice o standardizaci a racionalizaci implementačních zpráv některých směrnic týkajících se životního prostředí[372]. Tato směrnice ukládá Komisi povinnost šest měsíců před začátkem období, za něž má být předložena určitá implementační zpráva, zaslat členským státům standardizovaný dotazník. Souhrnnou zprávu o implementaci je Komise povinna zpracovat na základě informací z jednotlivých členských států do devíti měsíců od jejich obdržení. Směrnice nicméně dosud nebyla řádně naplňována a nepřinesla očekávané zlepšení předkládání implementačních zpráv[373].

Komise rovněž shromažďuje informace o zpracování a plnění národních programů a plánů v různých oblastech ochrany životního prostředí, které jsou ve vzrůstající míře upravovány komunitárními environmentálními předpisy. Jedná se např. o plány odpadového hospodářství[374], programy opatření ochrany vod a plány povodí[375] apod. Úlohou Komise je v tomto ohledu rovněž programy a plány jednotlivých členských států vzájemně porovnávat za účelem získání jejich větší koherentnosti[376].

Výjimečně environmentální směrnice stanoví povinnost pro Komisi uspořádat konferenci zainteresovaných stran z jednotlivých smluvních států k vyjádření připomínek nad souhrnnými implementačními zprávami Komise[377].

ad (b) Řada komunitárních předpisů na ochranu životního prostředí ukládá Komisi povinnost zpracovávat a vydávat různé druhy implementačních opatření. Mezi tyto povinnosti patří např. povinnost vyhotovení formulářů, vytváření registrů a seznamů, zpracování plánů dalšího postupu a navrhování dlouhodobých strategií[378] apod.

---

[369] Srov. čl. 24 odst. 1 směrnice 2000/60/ES, ustavující rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky, OJ 2000 L 327/1.

[370] Srov. např. čl. 31 odst. 4 směrnice 2001/18/ES o záměrném uvolňování organismů do životního prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/220/EHS, OJ 2001 L 106/1.

[371] Srov. čl. 31 odst. 5 směrnice 2001/18/ES, OJ 2001 L 106/1.

[372] Směrnice 91/692, OJ 1991 L 377/48.

[373] Částečnou vinu na tomto stavu nese ovšem sama Komise, která v rámci působnosti směrnice dosud vydala pouze dva dotazníky pro oblast odpadů, viz rozhodnutí Komise 94/741/ES, OJ 1994 L 296/42 a 97/622/ES, OJ L 256/13. Srov. také *Kružíková, E. – Adamová, E. – Komárek, J.*: Právo životního prostředí Evropských společenství, Praha 2003, s. 117.

[374] Srov. např. směrnici 75/442/EHS o odpadu, OJ 1975 L 194/39.

[375] Srov. čl. 15 směrnice 2000/60/ES, OJ 2000 L 327/1.

[376] *Krämer, L.*: EC Environmental Law, London 2000, s. 30.

[377] Povinnost svolat konferenci zainteresovaných partnerů jednotlivých smluvních stran k vyjádření připomínek ke zprávám Komise jakož i k vzájemné výměně zkušeností stanoví např. čl. 18 odst. 5 směrnice 2000/60/ES, OJ 2000 L 327/1. Mezi účastníky takové konference organizované Komisí by měli být představitelé kompetentních národních úřadů, Evropského parlamentu, NGOs, sociální a hospodářští partneři, spotřebitelské organizace, zástupci akademické obce a další experti.

[378] Srov. čl. 16 směrnice 2000/60/ES, OJ 2000 L 327/1.

Část komunitárních směrnic mimo to stanoví povinnost provádění vědeckého a technického výzkumu za účelem přizpůsobení smluvních ustanovení technickému pokroku. Taková povinnost je stanovena např. ve směrnici 2001/18/ES o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/220/EHS[379]. Komisi jsou při posuzování odborných věcných otázek k dispozici obvykle poradní výbory; v případě výše uvedené směrnice 2001/18/ES je to vedle vědeckého výboru také výbor etický[380].

ad (c) Komise působí rovněž jako koordinační místo zprostředkování relevantních informací týkajících se zkušeností s aplikací opatření, přijatých za účelem implementace na národní úrovni. To se týká především informací o zavádění technologií BAT, provádění inspekcí, zavádění licenčních a povolovacích systémů apod. Vedle toho Komise poskytuje poradenství v oblasti interpretace relevantních ustanovení komunitárních předpisů. Informace jsou poskytovány Komisí členským státům nebo Komise působí jako zprostředkovatel informací mezi jednotlivými národními úřady, což umožňuje efektivní transfer environmentálního *know-how*. Prostřednictvím Evropské agentury životního prostředí Komise také zajišťuje výměnu dat o stavu životního prostředí mezi členskými státy.

ad (d) Komise je pověřena správou fondů, jejichž prostředky jsou určeny na financování opatření v oblasti ochrany životního prostředí[381]. V rámci své působnosti svěřené jí nařízením (ES) č. 1655/2000 provádí ve spolupráci se zvláštním výborem posuzování a výběr projektů na ochranu životního prostředí. V rámci realizace projektu Komise shromažďuje a vyhodnocuje pravidelné zprávy, které jsou jí zasílány. Má rovněž oprávnění provádět kontrolu, jak jsou prostředky fakticky využívány. V případě zjištění nedostatků je Komise oprávněna rozhodnout o ukončení spolufinancování dotčeného projektu či dokonce o vrácení již poskytnutých prostředků[382].

ad (e) Odpovědnost Komise dohlížet nad dodržováním komunitárních předpisů vyplývá z čl. 211 SES. V souvislosti s touto funkcí je Komise také označována za „strážce smlouvy" (*Guardian of the Treaty*)[383]. Čl. 226 SES, resp. čl. 228 SES, dává Komisi oprávnění k zahájení řízení proti členskému státu, jež se podle jejího názoru dopustil porušení určitého komunitárního předpisu (řízení o porušení Smlouvy). Komise v rámci tohoto procesu podává formální upozornění členskému státu na nesplnění jeho povinností, zpracovává a vydává odůvodněná stanoviska, resp. věc předkládá Evropskému soudnímu dvoru a ve sporu s členským státem zastupuje Společenství[384].

4.5.2 Evropský parlament a Rada

Evropský parlament a Rada přirozeně ovlivňují proces implementace a prosazování komunitárních environmentálních předpisů svojí zákonodárnou činnos-

---

[379] Směrnice 2001/18/ES, OJ 2001 L 106/1.

[380] Srov. čl. 28 a 29 směrnice 2001/18/ES, OJ 2001 L 106/1. Relevantní ustanovení směrnic ustavující jednotlivé výbory, které mají napomáhat Komisi s implementací dotčeného komunitárního předpisu, odkazují obvykle na rozhodnutí 1999/468/ES, OJ 1997 C 76/1. Výbory přijímají svoje jednací řády.

[381] Nařízení (ES) č. 1655/2000 týkající se Finančního nástroje pro životní prostředí (LIFE), OJ 2000 L 192/1.

[382] Srov. čl. 8–10 nařízení (ES) č. 1655/2000, OJ 2000 L 192/1.

[383] Srov. rovněž např. sdělení Komise COM (2002) 725 final/4.

[384] Blíže k proceduře řízení o porušení Smlouvy srov. kap. 3 bod 3.3.

tí, bezprostředně se nicméně podílejí na tomto procesu pouze zřídka. Část komunitárních směrnic na ochranu životního prostředí stanoví povinnost Komisi předkládat Evropskému parlamentu a Radě souhrnné zprávy o implementaci a účinnosti prosazování svých požadavků[385]. V takových případech již nicméně není stanoveno, zda-li má EP a Rada po obdržení takové zprávy provést její posouzení či přijmout určitá specifická opatření. V určitých konkrétních případech má ovšem Komise povinnost předložit EP a Radě zprávy týkající se naplňování jednotlivých ustanovení komunitárních předpisů, které obvykle obsahují současně návrhy na přijetí dalších kroků[386].

Některé komunitární směrnice v oblasti ochrany životního prostředí stanoví povinnost Radě, v určitých případech za součinnosti s EP, přijímat implementační opatření legislativní povahy, tj. konkretizovat závazně právními předpisy obsah těchto směrnic[387]. Časté jsou také případy, kdy je Komisi svěřena pravomoc přijímat implementační opatření ve zvláštním řízení, do kterého je zapojen poradní výbor složený ze zástupců členských států (*committee procedure*)[388]. V případě, kdy je návrh Komise na přijetí implementačních opatření v rozporu se staniskem tohoto výboru, přebírá iniciativu Rada, která o návrhu rozhoduje obvykle kvalifikovanou většinou hlasů.

Evropskému parlamentu jsou také adresovány stížnosti a petice občanů EU, týkající se porušování komunitárního práva na ochranu životního prostředí[389]. Na rozdíl od praxe většiny parlamentů členských států ovšem EP sám neprovádí šetření ohledně skutečností obsažených v těchto podáních, ale přenechává tuto činnost Evropské komisi.

4.5.3 Specializované instituce

Evropská komise disponuje vedle řady vědeckých a poradních výborů zřizovaných na základě jednotlivých směrnic dvěma „satelitními" institucemi, které jsou jí po odborné stránce nápomocné v otázkách implementace a prosazování komunitárních norem na ochranu životního prostředí. Jedná se o IMPEL a Evropskou agenturu životního prostředí.

4.5.3.1 IMPEL

Síť Evropské unie pro implementaci a prosazování práva životního prostředí *(European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law* – IMPEL) je jedinou institucí působící na komunitární úrovni, jež se vý-

---

385 Srov. např. čl. 11 odst. 3 směrnice 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých projektů na životní prostředí, OJ 1985 L 175/40: *„Five years after notification of this Directive, the Commission shall send the European Parliament and the Councila report on its application and effectivness.[...]"*. Naopak takové ustanovení např. chybí ve směrnici 1999/22/ES o držení volně žijících živočichů v zoologických zahradách, OJ 1999 L 94/24.

386 Srov. např. čl. 9 odst. 2 směrnice 2003/4/ES o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí, OJ 2003 L 41/26: *„In the light of experience and taking into account developments in computer telecommunication and/or electronic technology, the Commission shall make a report to the European Parliament and to the Council together with any proposal for revision, which it may consider appropriate."*

387 Srov. např. čl. 4 odst. 5 směrnice o hodnocení a řízení kvality vnějšího ovzduší, OJ 1996 L 296/55 nebo čl. 15 směrnice 94/62/ES o obalech a odpadech z obalů, OJ 1994 L 365/10.

388 Srov. např. čl. 18 nařízení (ES) č. 338/97 o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulací obchodu s nimi, OJ 1997 L 61/1.

389 Z celkového počtu 555 stížností a petic týkajících se oblasti životního prostředí, které byly v roce 2002 prošetřovány Komisí, byla značná část primárně adresována EP, srov. 20th Annual Report on Monitoring the Application of Community Law (2002), COM (2003) 669, s. 33.

lučně zabývá otázkami implementace a prosazování komunitárních environmentálních norem. Sdružuje zástupce národních úřadů členských států a Komise. Hlavním cílem sítě IMPEL je podpora výměny informací a zkušeností s implementací komunitárních environmentálních norem v různých oblastech a harmonizace metod jejich transpozice, praktické aplikace a monitoringu.

Myšlenka založit koordinační instituci, která by se zabývala komplikovanou implementací a prosazováním komunitárních norem na ochranu životního prostředí, vzešla z jednání neformálního zasedání Rady ministrů v roce 1991[390]. Na základě této iniciativy byla založena tzv. „Chesterská koordinační síť" (*Chester Network*)[391], která byla později modifikována na síť IMPEL. Do roku 1997 se činnost sítě IMPEL soustředila na vlivy velkých průmyslových podniků na životní prostředí, v roce 1997 nicméně v souladu se sdělením Komise[392] a návazných usnesení EP[393] a Rady[394] změnila svoji strukturu a byl rozšířen její mandát.

Původně se IMPEL skládala z Plenárního zasedání, které působilo jako nejvyšší exekutivní orgán a v němž se dvakrát ročně scházeli zástupci členských států a Komise[395] a dále ze dvou specializovaných výborů, z nichž se jeden zabýval otázkami legislativně-právními a druhý problematikou praktické aplikace[396]. Na základě usnesení Rady[397] byl zřízen sekretariát sítě IMPEL se sídlem v Bruselu. V období let 1997–1998 se uvedená struktura sítě IMPEL ukázala jako nedostatečná a nevyhovující a bylo rozhodnuto na místo konání plenárního zasedání a konzultací v rámci stálých výborů uskutečnit dvakrát ročně společné zasedání IMPEL (zpravidla v měsících červnu a prosinci). V meziobdobí se práce soustředí do *ad hoc* ustavovaných pracovních skupin, resp. je uskutečňována v rámci různých implementačních projektů. Rozšířena byla rovněž úloha sekretariátu, v jehož kompetenci je organizovat uvedená zasedání IMPEL, udržovat kontakty s jednotlivými zástupci národních úřadů a Komisí a především zajišťovat administrativní činnosti spojené s realizací projektů včetně kontroly využití finančních prostředků, které jsou na tyto projekty poskytovány.

V roce 1998 byla v Bruselu založena sesterská instituce AC-IMPEL, jejímž účelem bylo napomáhat s implementací komunitárních environmentálních předpisů kandidát-

---

390 Založení Chesterské kordinační sítě předcházela studie nizozemského ministerstva životního prostředí (*Ministerium van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*), která odhalila řadu podstatných rozdílů v implementaci komunitárních environmentálních předpisů, zejména v oblasti vydávání povolení, aplikace technických standardů a přístupu veřejnosti k informacím o stavu životního prostředí. Neformální Rada ministrů životního prostředí v roce 1991 konstatovala: *„ [..] it would be desirable as a first step to establish a Network of representatives of relevant national authorities and the Commission in the field of enforcement, primarily aimed at the exchange of information and experience in the field of compliance and enforcement, and at the development of common approaches at a practical level"*.

391 Název je odvozen od jména anglického města Chester, kde byla koordinační síť formálně v listopadu 1992 během předsednictví Velké Británie v Radě založena, srov. SEC (1999) 592 z 27. 4. 1999 (First Anual Survey on the Implementation and Enforcement of Community Environmental Law), s. 14.

392 COM (1996) 500 final z 22. 10. 1996. Srov. zejm. odst. 55 a 56.

393 Usnesení EP OJ 1997 C 167/92 z 2. 6. 1997.

394 Usnesení Rady OJ 1997 C 321/1 z 22. 10. 1997.

395 Plenárnímu zasedání předsedal vždy zástupce Komise spolu ze zástupcem členského státu, který v době konání zasedání předsedal Radě ministrů, srov. SEC (2000) 1219 z 13. 7. 2000 (Second Anual Survey on the Implementation and Enforcement of Community Environmental Law), s. 29.

396 Výbory byly označené jako SC1 (Standing Committee on legal policy and legal implementation) a SC2 (Standing Committee on technical issues, inspection, practical application and enforcement).

397 Usnesení Rady OJ 1997 C 321/1 z 22. 10. 1997.

ským zemím. Po čtyřech letech činnosti této sítě bylo nicméně v roce 2002 rozhodnuto o spojení IMPEL a AC-IMPEL do jedné instituce[398]. První společné zasedání se uskutečnilo v Kodani v prosinci 2002, na kterém byla také přijata pozměněná organizační struktura a procedurální pravidla spojené instituce.

Rámec činnosti IMPEL je stanoven v dlouhodobém programu, který pokrývá roky 2002–2006[399]. Aktivity IMPEL spočívají v současné době do značné míry na Doporučení Rady 2001/331/ES o minimálních kritériích pro inspekce v oblasti životního prostředí a soustřeďují se na harmonizaci právních předpisů i praktického provádění inspekcí v jednotlivých členských státech. IMPEL provádí za tímto účelem postupné hodnocení činnosti a kapacit inspekcí životního prostředí v členských zemích[400].

Problematický je právní základ, na kterém IMPEL spočívá, což podle názoru autora do značné míry limituje činnost této instituce. IMPEL byla založena jako neformální koordinační síť bez explicitní úpravy v některém ze závazných komunitárních aktů. Podle Čtvrté zprávy o implementaci a prosazování komunitárního práva životního prostředí se stalo právním základem IMPEL jeho zakotvení v 6. Akčním programu životního prostředí[401]. Na tomto místě se ovšem objevuje pouze zmínka o zapojení IMPEL do procesu implementace, bez jakékoli bližší úpravy kompetencí svěřených této instituci[402].

4.5.3.2 Evropská agentura životního prostředí

Evropská agentura životního prostředí (*European Environment Agency – EEA*) byla založena v roce 1990 na základě nařízení Rady (EHS) č. 1210/90[403], nicméně svoji faktickou činnost zahájila až v roce 1993. Zejména Evropský parlament se snažil rozšířit mandát EEA o působnost v oblasti provádění inspekcí ve členských státech, dosud se ovšem tuto myšlenku nepodařilo prosadit a v současné době se jeví jako nereálná[404]. Agentura se sídlem v Kodani slouží zejména Komisi, ale i členským státům, jako místo shromažďování, zpracování a poskytování informací o stavu životního prostředí Společenství. Vedle toho může působit jako poradní orgán, např. v případě stanovení kritérií pro udělování ekologických označení nebo určování kritérií v rámci posuzování vlivů na životní prostředí.

EEA disponuje právní subjektivitou, která jí byla udělena výše uvedeným nařízením. Je řízena výkonným ředitelem, jmenovaným představenstvem na návrh Komise

---

[398] Rozhodnutí bylo přijato na 19. zasedání IMPEL v Santiago de Compostela v červnu 2002, formálním datem spojení byl 1. leden 2003.

[399] http://www.europa.eu.int/comm/environment/impel.

[400] Podle dosud poslední Čtvrté zprávy o implementaci a prosazování komunitárního práva životního prostředí, SEC (2003) 804 bylo dosud provedeno takové posouzení v Německu, Irsku, Belgii, Nizozemsku a Francii.

[401] Srov. 6. Akční program životního prostředí OJ 2002 L 242/1, čl. 3.2.

[402] V této souvislosti je zajímavé upozornit na skutečnost, že Třetí zpráva o implementaci a prosazování komunitárního práva životního prostředí se také zmiňuje o odkazu na IMPEL v rámci 6. Akčního programu životního prostředí, ale nepovažuje jej za právní základ této instituce, srov. SEC (2002) 1041, s. 43.

[403] Nařízení Rady (EHS) č. 1210/90 ze 7. května 1990 o založení Evropské agentury životního prostředí a Evropské informační o pozorovací sítě životního prostředí, OJ 1990 L 120/1 (novelizováno nařízením (ES) č. 933/1999, OJ 1999 L 117/1).

[404] Důvodem bylo, že se členské státy nedokázaly dohodnout na místě, kde by Agentura měla sídlit.

na pět let. Představenstvo je složeno ze zástupců členských států, dvou zástupců Komise a dvou expertů jmenovaných Evropským parlamentem. Zastoupeni jsou rovněž představitelé přidružených zemí. V EEA pracuje cca 70 stálých zaměstnanců.

V době založení EEA probíhala mezi EP a Radou rozsáhlá diskuze nad tím, zda by Agentura měla mít rovněž působnost v oblasti prosazování práva životního prostředí. Kompromisním řešením bylo oddálit rozhodnutí o této otázce na pozdější dobu[405]. Nařízení (ES) č. 933/1999[406] novelizující nařízení zakládající EEA v tomto ohledu nicméně neobsahuje žádnou zmínku.

4.5.4 Evropský soudní dvůr

Ve srovnání se zapojením mezinárodních soudních orgánů do procesu prosazování nadnárodních environmentálních norem je Evropský soudní dvůr v diametrálně odlišné pozici. Na rozdíl od mezinárodních soudních institucí sehrává ESD v případě prosazování norem na ochranu životního prostředí daleko podstatnější a důležitější úlohu. Počet rozhodnutí ESD, která se týkají oblasti životního prostředí, neustále roste. Zatímco od roku 1976 do roku 1986, kdy oblast ochrany životního prostředí získala explicitní právní základ v primárním právu, je možné identifikovat 21 rozsudků ESD v oblasti životního prostředí, mezi lety 1987 až 2003 rozhodl ESD ve 344 případech. K velkému nárůstu rozhodnutí ESD v této oblasti došlo rovněž v poslední době; procentuální nárůst rozsudků ESD, týkajících se životního prostředí, činí při srovnání let 2001 a 2003 plných 143 %.[406a]

Nejvíce rozhodnutí ESD v otázkách životního prostředí je z oblasti odpadového hospodářství, ochrany vody, ochrany přírody a krajiny a ochrany před škodlivým účinkem chemických látek. Také se ale objevily případy rozhodování o hluku či posuzování vlivu na životní prostředí (EIA).

Rozhodnutí ESD v oblasti životního prostředí mají až na několik výjimek prakticky pouze dva právní základy: je to žaloba Komise pro porušení smlouvy (čl. 226 SES, resp. čl. 228 SES) a rozhodování o předběžných otázkách (čl. 234 SES). Možná kontrola členských států mezi sebou (čl. 227 SES) není, jak bylo výše uvedeno, v oblasti životního prostředí vůbec využita. Mezi státy, proti nimž nejčastěji směřují rozsudky ESD, jsou Belgie, Itálie, Německo a Francie.

Jedním z největších nedostatků rozhodování ESD o otázkách životního prostředí je délka takových řízení. Není třeba dodávat, že čím dále se oddaluje rozhodnutí, tím více strádá životní prostředí a některé, ne-li všechny škody jsou v době vykonání rozhodnutí již nenapravitelné. Průměrná doba samotného soudního řízení před ESD trvá v otázce porušení Smlouvy 20 měsíců, při rozhodování o předběžné otázce jsou to necelé dva roky (23 měsíců). To není jistě příliš dlouhá doba, je třeba ovšem uvážit povinnost postupu Komise podle čl. 226 SES, tzn. nejdříve musí Komise vyzvat členský stát k podání stanoviska, po odpovědi dotčeného státu (která je velmi často

---

[405] *Krämer, L.:* EC Environmental Law, London 2000, s. 31.

[406] Nařízení (ES) č. 933/1999, OJ 1999, L 117/1.

[406a] K tomu srov. L. Krämer: Die Rechtsprechung der EG-Gerichte zum Umweltrecht 1992–1994, in EuGRZ 1999, s. 45 a násl.; 1995–1997, in EuGRZ 1998, s. 309 a násl.; 1998–1999 in EuGRZ 2000; 2000–2001 in EuGRZ 2002, s. 483 a násl.

úmyslně zdržována i na několik let) musí vypracovat vlastní postoj k celé záležitosti (tzv. odůvodněné stanovisko) a až poté může věc předložit ESD. Celková doba se tak protáhne na průměrných pět a půl roku, což je v oblasti životního prostředí zcela neefektivní[407].

SHRNUTÍ

Národní státy jsou jedny z nedůležitějších subjektů v oblasti implementace mezinárodních norem na ochranu životního prostředí. Svoji činnost vykonávají prostřednictvím národních úřadů, které jsou gestory implementace určité smlouvy na vnitrostátní úrovni.

Nezastupitelnou úlohu sehrávají vedle národních států také mezinárodní organizace *sui generis* založené jednotlivými mezinárodními úmluvami. Těmto subjektům jsou v rámci mezinárodního práva životního prostředí svěřovány poměrně rozsáhlé pravomoci, jejichž prostřednictvím mohou vyvíjet nezbytný tlak na národní státy ohledně řádné implementace environmentálních závazků. Jejich primární úlohou je verifikační činnost, vedle toho ale plní i některé jiné koordinační úkoly. Jejich struktura se obvykle skládá z konference smluvních stran, ve které jsou zastoupeny všechny smluvní státy, a ze sekretariátu, v němž pracují relativně nezávislí mezinárodní úředníci. Vedle toho upravují některé multilaterální úmluvy na ochranu životního prostředí i odpovídající komunitární předpisy ustavení poradních a vědeckých orgánů, které rovněž plní určité úkoly vyplývající z implementačního procesu.

Částečné převedení působnosti vykonávat nezávislou mezinárodní kontrolu nad dodržováním závazků vyplývajících z mezinárodních environmentálních úmluv na mezinárodní instituce založené specificky za tímto účelem vneslo podle názoru autora do procesu jejich implementace daleko větší transparentnost, která je jedním ze stěžejních prvků celého tohoto procesu. Naopak problematická je značná nejednotnost a nekoordinovanost činnosti těchto nadnárodních orgánů, jejichž aktivity se tak někdy překrývají.

Nezanedbatelnou úlohu jak při implementaci, tak i při prosazování nadnárodních environmentálních norem sehrávají mezinárodní nevládní organizace. Jejich zapojení do procesu implementace, resp. prosazování je různou měrou formalizováno, ve většině případů ovšem působí zcela mimo formální rámec určité mezinárodní úmluvy. Přestože nelze podle názoru autora jejich úlohu přeceňovat, existuje v rámci implementace a prosazování nadnárodních environmentálních norem ještě poměrně velký prostor pro jejich širší zapojení.

[407] Příkladem řízení s velmi dlouhou dobou trvání byl případ ve věci C-198/97, Komise proti Německu, 1999, I-3257, které trvalo od 26. 7. 1989 do 23. 5. 1997, tedy téměř 8 let.

ZÁVĚR

(1) Problematika implementace a prosazování mezinárodních norem na ochranu životního prostředí je relativně novou materií, která se ve své dnešní podobě začala objevovat přibližně na konci 80. let minulého století jako reakce na nepříliš uspokojivou situaci v oblasti naplňování závazků vyplývajících z mezinárodních environmentálních úmluv. Přibližně ve stejné době se také na úrovni komunitární začínají formovat aktivity směřující ke zlepšování značných nedostatků v implementaci komunitárních předpisů na ochranu životního prostředí. Dnes představuje tato materie uznávanou součást obecných částí mezinárodního i komunitárního práva životního prostředí. Předmětem problematiky implementace a prosazování je vedle popisu současného stavu naplňování environmentálních norem a stávajících implementačních mechanismů také zkoumání možností zavádění nových pravidel, která by byla schopna efektivněji regulovat provádění nadnárodních norem na ochranu životního prostředí s ohledem na jejich velmi specifický charakter.

(2) Jedním z hlavních důvodů selhávání práva jako jednoho z nejdůležitějších prostředků ochrany životního prostředí na nadnárodní úrovni je tzv. implementační deficit, ke kterému často dochází při realizaci nadnárodních environmentálních norem. Tento deficit je způsoben řadou příčin, mezi než patří podle názoru autora především nedostatečné vnitřní kapacity států (personální, administrativní, finanční), vágnost formulací velké části tohoto typu právních norem, nedostatečné kontrolní mechanismy, neexistence dostatečně silných zájmových skupin, které by se vedle státních orgánů zasazovaly o plnou implementaci apod. Implementace nadnárodních environmentálních norem je vedle toho ovlivněna mnohými vnějšími faktory, které existují nezávisle na existenci předmětné normy (např. tržní prostředí a vyspělost implementujícího státu) i vnitřními faktory, tj. nastavení a vzájemné působení jednotlivých nástrojů a mechanismů v rámci jedné mezinárodní úmluvy či komunitárního předpisu.

(3) Implementace a prosazování nadnárodních environmentálních norem jsou navzájem úzce provázanými dílčími fázemi procesu naplňování požadavků vyplývajících z těchto norem. Jejich jednotlivé prvky, jako jsou např. institut implementační pomoci či institut kontroly, se navzájem prolínají a nelze je od sebe oddělovat. V právu mají instituty implementace a prosazování podobu norem čistě procesního charakteru.

(4) Implementace nadnárodních environmentálních norem zahrnuje s ohledem na jejich převažující charakter *„non-selfexecuting"* vedle fáze praktické aplikace rovněž fázi legislativní implementace. Způsob přenosu závazků mezinárodních smluv do vnitrostátních právních řádů se značně odlišuje v jednotlivých státech s ohledem na jejich ústavní normy, a to i ve státech v rámci jednoho právního systému. Obdobná situace je v případě legislativní implementace komunitárních

environmentálních předpisů, které jsou v naprosté většině tvořeny směrnicemi a poskytují tedy členským státům relativní volnost při výběru způsobu a metody transpozice předmětných ustanovení směrnic do vnitrostátního právního řádu. V obou zkoumaných druzích norem lze pozorovat značný implementační deficit, způsobený v mnoha případech především značnou vágností a kompromisním charakterem jejich ustanovení, které jsou nicméně těmto normám vlastní a lze je jen ztěží odstranit. Lepších výsledků fáze legislativní implementace nadnárodních environmentálních norem lze docílit, jak dokazují některé pozitivní příklady realizované v rámci specifických projektů v rámci mezinárodního i komunitárního práva, především kvalitní implementační pomocí poskytované prostřednictvím legislativně-právního poradenství za koordinace nadnárodního orgánu (sekretariátu mezinárodní úmluvy, resp. Evropské komise) a rozpracováním ustanovení předmětných mezinárodních smluv a komunitárních předpisů, které je potřeba implementovat do národních právních řádů, ve formě právně nezávazných směrnic.

(5) Praktická aplikace představuje další fázi naplňování nadnárodních závazků, v níž dochází k samotnému provádění požadavků stanovených v nadnárodní normě. Multilaterální úmluvy na ochranu životního prostředí, stejně jako komunitární environmentální předpisy, stanoví obvykle jako základní podmínky, bez kterých nelze předmětné normy aplikovat, vytvoření, resp. pověření národních úřadů, které budou odpovědné za praktické provádění požadavků nadnárodní environmentální normy, a odpovídající finanční zajištění. Zejména druhá z uvedených podmínek se jeví být s ohledem na značnou finanční náročnost implementace velké části nadnárodních norem na ochranu životního prostředí jako velmi problematická.

(6) Fáze praktické aplikace na národní úrovni je uskutečňována prostřednictvím stejných nástrojů, kterými jsou prováděny vnitrostátní právní předpisy na ochranu životního prostředí, tj. především nástroji administrativní, koncepční, ekonomické a sankční povahy. Jejich výběr a konkrétní nastavení ovšem nejsou v mnoha případech ponechány na vůli národních států, ale jsou často přímo stanoveny v předmětné nadnárodní environmentální normě.

(7) Praktická aplikace mezinárodních smluv na ochranu životního prostředí i komunitárních environmentálních norem se rovněž uskutečňuje na úrovni nadnárodní, a to za účasti odpovídajícího nadnárodního orgánu. Jedná se zejména o aktivity koordinačního a informačního charakteru, jako je např. zprostředkování výměny informací o praktických zkušenostech s implementací určité normy mezi národními úřady jednotlivých států, příprava podkladových dokumentů a organizace konferencí smluvních stran, vedení nadnárodních registrů obsahujících souhrnné i dílčí informace o implementaci apod.

(8) Velký význam při implementaci nadnárodních norem na ochranu životního prostředí zaujímá v současné době implementační pomoc, která je praktickým vyjádřením zásady společné, ale rozdílné odpovědnosti. Institut implementační pomoci se stal pravidelnou součástí většiny multilaterálních úmluv na ochranu životního prostředí, a to ve svých různých formách, zejména jako pomoc při vytváření

kapacit, technická pomoc, přenos technologií a finační pomoc. V případě implementace komunitárních norem na ochranu životního prostředí zaujímá institut implementační pomoci rovněž významné místo, nebývá ale obvykle na rozdíl od odpovídajících mezinárodních norem bezprostředně zakotven v komunitárních environmentálních předpisech.

(9) Dosavadní praxe států jasně prokázala, že charakter nadnárodních norem na ochranu životního prostředí je natolik specifický, že prakticky nepřipouští uplatnění klasických mechanismů odpovědnosti států a donucení. Namísto toho se jako efektivní ukazuje spojení kontrolních (verifikačních) mechanismů s odpovídajícími procesními pravidly reakce na zjištění porušení implementačních povinností. Tyto instituty dnes tvoří základní prvky pojmu prosazování v oblasti nadnárodních environmentálních norem.

(10) Přes skutečnost, že prakticky všechny moderní mezinárodní multilaterální úmluvy na ochranu životního prostředí, stejně jako komunitární environmentální předpisy, upravují ve větší či menší míře různé druhy kontrolních mechanismů, jsou tyto podle názoru autora v komparaci se srovnatelnými mezinárodními smluvními režimy stále ještě v mnoha případech příliš slabé a neposkytují dostatečné záruky plné implementace předmětných norem.

(11) *De lege ferenda* lze uvažovat o zlepšování procesních pravidel upravujících institut kontroly nadnárodních environmentálních norem ve dvou směrech. Zaprvé se jedná o provádění monitoringu prostřednictvím inspekcí na místě v daleko větším rozsahu, než jak jsou dosud využívány. Druhou možností zlepšování kontrolních mechanismů v oblasti nadnárodních environmentálních norem je využívání moderních informačních technologií včetně dálkového pozorování prostřednictvím satelitních systémů a odpovídající právní úprava procesních pravidel jejich aplikace.

(12) Jak ukazuje praxe provádění inspekcí na místě zejména v oblasti non-proliferačních a odzbrojovacích smluvních režimů, je tento typ monitoringu velmi efektivní zárukou skutečného naplňování smluvních ustanovení. Podobnost v charakteru a předmětu právní úpravy řady nadnárodních environmentálních norem (viz např. Stockholmská úmluva o persistentních organických polutantech, Rotterdamská úmluva o předběžném souhlasu pro obchod s určitými nebezpečnými chemickými látkami a pesticidy) s některými mezinárodními úmluvami z oblasti odzbrojení a nešíření zbraní hromadného ničení (např. Úmluva o zákazu chemických zbraní) poskytuje vhodný základ pro využití osvědčených metod provádění inspekcí na místě upravených v rámci těchto smluvních režimů.

(13) Širší uplatnění inspekcí na místě v rámci mezinárodních smluvních režimů v oblasti ochrany životního prostředí předpokládá zlepšení stávajících procesních pravidel tam, kde jsou takové inspekce předvídány v samotné úmluvě či v upraveny v sekundárních normách přijatých na jejím základě. Příklady mezinárodních úmluv v oblasti odzbrojení a nešíření ve srovnání se stávající praxí použití inspekcí na místě v rámci mezinárodních environmentálních úmluv ukazují, že efektivní provádění tohoto druhu inspekcí předpokládá zejména detailní úpravu prostřednictvím právně závazných norem. Inspekce na místě představují vý-

znamný zásah do suverénní sféry jednotlivých států a proto musí být jasně a přesně vymezena práva a povinnosti zúčastněných subjektů (tj. kontrolovaného státu a inspekčních týmů).

(14) Dále je možné uvažovat o rozšíření institutu inspekcí na místě na ty smluvní režimy v oblasti ochrany životního prostředí, které takovou možnost monitorování implementačního procesu vůbec nepředvídají, resp. jsou v jejich rámci jako v případě Úmluvy CITES inspekce na místě fakticky prováděny bez odpovídajícího právního základu. Jako zvláště vhodné se pro tento účel jeví především normy z oblasti úpravy nakládaní se zdroji ohrožení (chemické látky, látky poškozující ozónovou vrstvu, geneticky modifikované organismy apod.) a normy regulující chráněná území a ohrožené druhy živočichů a rostlin.

(15) O zavedení inspekcí na místě lze vážně uvažovat rovněž na úrovni komunitárního práva životního prostředí. Takový druh kontroly implementace komunitárních předpisů na ochranu životního prostředí byl v minulosti vícekrát zvažován, nicméně se dosud nedospělo ke konsensu ohledně jejich zavedení, zejména z důvodu neochoty členských států k takovému kroku. Někteří autoři silně kritizují takový vývoj, myšlenku zavedení komunitárních inspekcí nicméně chápou jako prozatím opuštěnou. Zhoršující se implementace komunitárních environmentálních předpisů v posledních pěti letech ale jasně prokazuje potřebu takové inspekce zavést.

(16) Snaha o harmonizaci pravidel i praktického provádění inspekcí na národní úrovni příslušnými orgány státní správy je pozitivním krokem, ale nemůže s ohledem na charakter komunitárních environmentálních předpisů nahradit instituciální kontrolu prováděnou nezávislou nadnárodní institucí. Argumenty odpůrců inspekcí na místě v rámci environmentálního komunitárního práva postrádají podle názoru autora reálný základ, zejména s ohledem na skutečnost, že jsou tyto inspekce upraveny a uskutečňovány ve srovnatelných oblastech komunitárního práva.

(17) Moderní informační technologie a dálkový monitoring prováděný prostřednictvím satelitů jsou druhou oblastí, která poskytuje dostatečně efektivní možnosti verifikace implementačního procesu nadnárodních environmentálních norem. Jedná se o relativně levné a snadno dostupné technologie, které dovolují monitorování v reálném čase. Jejich širšímu použití v oblasti sledování a vyhodnocování implementačního procesu nadnárodních norem na ochranu životního prostředí ovšem v současné době brání neexistence prakticky jakékoli bližší právní úpravy. Takový stav způsobuje, že ne všechny subjekty zúčastněné na procesu implementace a prosazování jsou ochotny tyto metody akceptovat. *De lege ferenda* lze proto uvažovat o stanovení příslušných procesních pravidel, která by zapojení těchto technologií do procesu implementace a prosazování nadnárodních environmentálních norem umožnila.

(18) Hlavními subjekty implementačního procesu jsou národní státy, ale úloha mezinárodních organizací, resp. specifických smluvních orgánů založených za účelem verifikace plnění implementačních povinností se v oblasti ochrany životního prostředí stala nezastupitelnou. Vážným problémem je nicméně malá koordinace ak-

tivit těchto smluvních orgánů mezi sebou. Tato relativní izolovanost neumožňuje efektivní spolupráci mezi těmito orgány při implementaci často velmi podobných závazků vyplývajících z mezinárodních environmentálních úmluv. Částečné sjednocení, resp. užší spolupráce mezi sekretariáty jednotlivých úmluv na ochranu životního prostředí a koordinace implementačních postupů by výrazně přispěla k efektivnějšímu prosazování smluvních závazků vyplývajících z mezinárodních environmentálních norem.

(19) Na úrovni komunitární je nejvýznamnějším subjektem v oblasti implementace a prosazování komunitárních předpisů na ochranu životního prostředí Evropská komise. Do budoucnosti lze uvažovat zejména s ohledem na možné zavedení inspekcí na místě o rozšíření mandátu působnosti Evropské agentury životního prostředí a sítě IMPEL.

(20) Z hlediska budoucnosti je třeba vzhledem k novému trendu „řetězení" mezinárodních smluv v oblasti ochrany životního prostředí, resp. jejich účinků uvažovat i o určité integraci implementačních a prosozavacích mechanismů a institutů.

LITERATURA

Adede, A. O.: Environmental Disputes Management: A Second Look, in Environmental Policy and Law 27 (1997), s. 288 a násl.

Anderson, M.: Verification under the Kyoto Protocol, in *Findlay, T. – Meier, O. (eds.):* Verification Yearbook 2002, London 2002, s. 147 a násl.

Anderson, M.: 'Demonstrable progress' on climate change: prospects and possibilities, in *Findlay, T. (ed.)* Verification Yearbook 2003, London 2003, s. 171 a násl.

Aschbacher, J.: Monitoring environmental treaties using Earth observation, in *Findlay, T. – Meier, O. (eds.):* Verification Yearbook 2002, London 2002, s. 171 a násl.

Ausubel, J. H. – Victor, D. G.: Verification of International Environmental Agreements, in Annual Review of Energy and Environment, vol. 17/1992, s. 14.

Beyerlin, U.: Umweltvölkerrecht, C. H. Beck Verlag, München 2000

Birne, P. – Boyle, A.: International Law and the Environment, Oxford University Press, Oxford 2002

Brack, D.: Monitoring the Montreal Protocol, in *Findlay, T. (ed.)* Verification Yearbook 2003, London 2003, s. 210 a násl.

Brown Weiss, E.: Understanding Compliance with International Environmental Agreements: The Baker's Dozen Myths, in University of Richmont Law Review 32/1999, s. 1555 a násl.

Brown Weiss, E.: Strengthening National Compliance with International Environmental Agreements, in Environmental Policy and Law 27/1997, s. 297 a násl.

Brown Weiss, E. – Jacobson, H.: Compliance with International Agreements, MIT Press, Cambridge 1996

Bothe, M.: Compliance Control beyond Diplomacy – The Role of Non-Governmental Actors, in Environmental Policy and Law 37/1997, s. 293 a násl.

Bothe, M.: The Evaluation of Enforcement Mechanisms in International Environmental Law, in: *Wolfrum, R. (ed.):* Enforcing Environmental Standards: Economic Mechanisms as Viable Means?, Berlin 1996, s. 13 a násl.

Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, C. H. Beck, Praha 2003

Damohorský, M.: České právo životního prostředí, Nakladatelství Karolinum, Praha 2003

Dupuy, P.-M.: Soft Law and the International Law of the Environment, in: Michigan Journal of International Law 12/1991, s. 420 a násl.

Boer, B.: The Globalisation of Environmental Law: The Role of the United Nations, in Melbourne University Law Review 20/1995, s. 101 a násl.

Ehrmann, M.: Erfüllungskontrolle im Umweltvölkerrecht – Verfahren der Erfüllungskontrolle in der umweltvölkerrechtlichen Praxis, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2001

Enge, E. – Malkenes, R. I.: „Non-governmental Organisations at UNCED: Another Successful Failure? in *Bergesen, O. H. – Parmann G.* (eds.): Green Globe Yearbook of International Co-operation on Environment and Development, Oxford University Press, Oxford 1993, s. 25 a násl.

Epiney, A. – Scheyli, M.: Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts, Patronos, Berlin 1998

Evans, M. (ed.): Remedies in International Law, Hart Publishing, Oxford 1998

Faßbender, K.: Gemeinschaftsrechtliche Anforderungen an die normative Umsetzung der neuen EG-Wasserrahmenrichtlinie, in NVwZ 3/2001, s. 241 a násl.

Feldhaus, G.: Beste verfügbare Techniken and Stand der Technik, in NVwZ 1/2001, s. 1a násl.

Fischer, W.: The Verification of International Conventions on Protection of the Environment and Common Recources, Technology Assessment Programme Research Centre, Jülich 1991

Francioni, F. – Scovazzi, T. (eds.): International Responsability for Environmental Harm, Graham and Trotman, Dordrecht 1991

Francioni, F. – Scovazzi,T.: International Law of Antarctica, Kluwer Academic Publishers, The Hague 1996

Geradu, J. – Wasserman, CH. (eds.): International Conference on Environmental Law – Conference Proceedings, Budapest 1992

Hart, J.: On-site Inspections in Theory and Practise, VERTIC, London 2002
Hart, J. – Kuhlau, F. – Simon, J.: Chemical and biological weapon developments and arms control, in. SIPRI Yearbook 2003: Armaments, Disarmament and International Security, s. 645 a násl.
Hicks Lukitsch, B.: Treaty Congestion in International Environmental Law: The Need for Greater International Cooperation, in: University of Richmond Law Review 32/1999, s. 1643 a násl.
Hinds, C.: Umweltrechtliche Einschränkungen der Souverenität – völkerrechtliche Präventionspflichten zur Verhinderung von Umweltschäden, Peter Lang Verlag, Frankfurt/M. 1997
Hronec, A.: K aproximaci legislativy životního prostředí EU v České republice, EMP 8/1998, s. 19 a násl.
Jans, J.: European environmental law, Europa Institute University of Amsterdam – 2. vyd., Amsterdam 2000
Jančářová, I.: Mezinárodní smlouvy na ochranu životního prostředí – vybrané otázky, Masarykova univerzity, Brno 1997
Kiss, A. – Schelton, D.: Manual of Euroepan Environmental Law, Cambridge 1995
Kloepfer, M.: Umweltrecht, C. H. Beck – 2. vyd., München 1998
Košičiarová, S. a kol.: Právo životného prostredia – Všeobecná časť, Heuréka, Šamorín 2002
Košičiarová, S. a kol.: Právo životného prostredia európskych krajín, vyd. MANZ a VO PF UK Bratislava, Bratislava 1997
Kočíková, P.: Evropská unie a životní prostředí, Montanex, Ostrava 1998
Král, R.: Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR, C. H. Beck, Praha 2002
Král, R.: K transpozici a implementaci směrnic v ES a v ČR, in Právník 8/2000, s. 737 a násl.
Král, R.: K možnosti odchylek od směrnic ES při jejich transpozici, in Právník 5/2001, s. 455 a násl.
Král, R.: K přesahující transpozici směrnic ES, in Právník 9/2001, s. 903 a násl.
Krämer, L.: Direct Effect of EC Environmental Law, in *Somsen, H. (ed.)*: Protecting the European Environment – Enforcing Environmental Law, London 1996, s. 99 a násl.
Krämer, L.: Die Rechtsprechung der EG-Gerichte zum Umweltrecht 1995–1997, in Europäisches Grundrechte Zeitschrift (1998), s. 309
Krämer, L.: Die Rechtsprechung der EG-Gerichte zum Umweltrecht 1998 und 1999, in EuGRZ 2000, s. 265 a násl.
Krämer, L.: Zur innerstaatlichen Wirkung von Umweltrichtlinien der EWG, in WiVerw 1990, s. 138 a násl.
Krämer, L.: EC Environmental Law, Sweet & Maxwell – 4. vyd., London 2000
Kružíková, E.: Ekologická politika a právo životního prostředí v Evropské unii, Nakladatelství a vydavatelství litomyšlského semináře, Praha 1997
Kružíková, E.: Přístup k informacím o životním prostředí v právu Evropského společenství a v právu České republiky, in Právník 1/1997, s. 53 a násl.
Kružíková, E.: Problémy slaďování práva v oblasti životního prostředí v České republice s právem EU, in Směr Evropská unie – příloha Mezinárodní politiky 4/2000, s. 4 a násl.
Kružíková, E. – Adamová, E. – Komárek, J.: Právo životního prostředí Evropských společenství, Linde Praha a.s., Praha 2002
Lanchbery, J.: Verification of Environmental Agreements, in *Altmann, J. – Stock, T. – Stroot, J.-P. (eds.)*: VU University Press, Amsterdam, 1994.
Lang, W.: Diplomacy and International Environmental Law-Making: Some Observations, in *Handl, G. (ed.)*: Yearbook of International Environmental Law 3/1992, s. 108 a násl.
Lang, W. (ed.): Sustainable Development and International Law, Oxford University Press, Oxford 1995
Lang, W.: Complience Control in International Environmental Law, in ZaöRV (56) 1996, s. 658
Lang, W.(ed.): The Ozone Treaties and their Influence on the Building of International Environmental Regimes, in: Österreichische außenpolitische Dokumentation, 1996
Malenovský, J.: Mezinárodní právo veřejné – obecná část, Doplněk – 3. vyd., Brno 2001
Malenovský, J.: Poměr mezinárodního a vnitrostátního práva obecně a v českém právu zvláště, Doplněk, Brno 2000
Marauhm, T.: Towards a Procedural Law of Compliance Control in International Environmental Relations, ZAÖRV 56 (1996), s. 696 a násl.
Meier, O. – Tenner, C.: Non-governmental monitoring of international agreements, in *Findlay, T. – Meier, O. (eds.)*: Verification Yerbook 2001, London 2001, s. 207

Mezřický, V.: Systém práva životního prostředí, Iuridica 3–4, Praha 1999
Moldan, B. (ed.): Konference OSN o životním prostředí a rozvoji, Dokumenty a komentáře, Management Press, Praha 1993
Moldan, B. – Beran, J.: Životní prostředí, in Směr Evropská unie – příloha Mezinárodní politiky 8/2000, s. 1 a násl.
O'Connell, M. E.: Enforcement and the Success of International Environmental law, in Global Legal Studies Journal 3/1995, s. 47 a násl.
Oeter, S.: Inspection in International law. Monitoring Compliance and the Problem of Implementation in International Law, in Netherlands Yearbook of International law 28/1997, s. 101 a násl.
Pernice, I.: Kriterien der normativen Umsetzung von Umweltrichtlinien der EG im Lichte der Rechtsprechung des EuGH, in EuR 1994, 325 a násl.
Potočný, M. – Ondřej, J.: Mezinárodní právo veřejné – Zvláštní část, C. H. Beck, Praha 2002
Radecki, W. – Rotko, J.: Entwicklung des Natur und Umweltschutzes in Mittel- und Osteuropa, Nomos Verlag, Baden-Baden 1991
Redgwell, C.: International trust and Environmental Protection, Manchester University Press, Manchester 1999
Reeve, R.: Verification mechanisms in CITES, in *T. Findlay – O. Meier (eds.):* Verification Yearbook 2001, London 2001, s. 137 a násl.
Sand, P. H.: International Environmental Law after Rio, in: European Journal of International Law 4/1993, s. 377 a násl.
Sand, P. H.: International Environmental Litigation and its Future, in: University of Richmond Review 32/1999, s. 1619 a násl.
Sand, P. H.: Lessons Learned in Global Environmental Governance, Washington DC 1990
Sands, P.: Principles of international environmental law (frameworks, standards and implementation), Cambridge University Press, Cambridge 1995
Seidl-Hohenveldern, I.: Mezinárodní právo veřejné, Codex, Praha 1999
Shelton, D. (ed.): Commitment and Compliance, Oxford University Press, Oxford 2000
Shihata, I. F. I.: Implementation, Enforcement, and Compliance with International Environmental Agreements – Practical Suggestions in Light of the World Bank's Experience, in Georgetown International Law review 9/1996, s. 37 a násl.
Schorm, V.: K mechanismům transpozice evropských směrnic do národního práva, in Časopis pro právní vědu a praxi 2/1999, s. 151 a násl.
Smolek, M.: Směrnice o stanovištích ve světle nejnovější judikatury Evropského soudního dvora, in: České právo životního prostředí 2/2002 (2), s. 28 a násl.
Smolek, M.: Šestý akční program Evropského společenství pro životní prostředí „Životní prostředí 2010: Naše společná budoucnost je v našich rukou", in České právo životního prostředí 4/2002 (6), s. 3 a násl.
Smolek, M. – Tichá, T.: Prameny práva životního prostředí, 1. díl – Obecná část, IFEC s.r.o., Praha 2002
Smolek, M. – Tichá, T.: Prameny práva životního prostředí, 2. díl – Zvláštní část I, IFEC s.r.o., Praha 2002
Smolek, M. – Tichá, T.: Prameny práva životního prostředí, 3. díl – Zvláštní část II, IFEC s.r.o., Praha 2002
Sommer, J.: Environmental Law-Making by International Organisations, in: ZAÖRV 56/1996, s. 678 a násl.
Svoboda, P.: Odpovědnost členských států ES za porušení komunitárního práva, in Právník 10–11/1997, s. 984 a násl.
Středa, L.: Šíření zbraní hromadného ničení – vážná hrozba 21. století, MV – generální ředitelství hasičského záchranného sboru ČR, Praha 2003
Széll, P.: Compliance Regimes of Multilateral Environmental Agreements – A Progress Report, in Environmental Policy and Law 27 (1997), s. 304 a násl.
Šišková, N.: Obecné otázky sbližování českého práva s právem ES, in Právník 8/1998, s. 700 a násl.
Štefanovič, M. – Košičiarová, S. – Pirč, J.: Právo životného prostredia, Iura edition, Bratislava 2001
Šturma, P. (ed.): Implementace lidských práv a mezinárodní kontrolní mechanismy, ediční středisko PF UK, Praha 1999
Šturma, P.: Postavení mezinárodních smluv po novele Ústavy ČR, in.: České právo životního prostředí, 2/2002 (4), s. 3 a násl.

Šturma, P. (ed.) et al: Implementation and Enforcement of International Environmental Law, ediční středisko PF UK, Praha 2002
Telička, P.: Aktuální stav jednání o přistoupení ČR k EU, in Mezinárodní politika 1/2001, s. 5 a násl.
Tenner, C.: Verification and compliance system in the climate change regime, in *T. Findlay (ed.):* Verification Yearbook 2000, London, 2000, s. 151 a násl.
Tenner, C.: Multilateral environmental agreements: trends in verification, in *T. Findlay (ed.):* Verification Yearbook 2000, London, 2000, s. 133 a násl.
Tichý, L. – Arnold, R. – Svoboda, P. – Zemánek, J. – Král, R.: Evropské právo, C. H. Beck, Praha 1999
UNEP: Study on Dispute Avoidance and Dispute Settlement in International Environmental Law, UNEP/GC.20/INF/16, 1999
Verhoosel, G.: Gabcikovo-Nagymaros: The Evidentiary Regime on Environmental Degradation and the Worlds Court, in European Environmental Law Review 1997, s. 247 a násl.
Victor, David G. – Raustiala, K. – Skolnikoff, E. B.: The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments: Theory and Practice, MIT Press, Cambridge 1998
Vigneron, G.: Compliance and International Agreements: A Case Study of 1995 United Nations Straddling Stocks Agreement, in Gergetown International Environmental Law 10 (1998), s. 581 a násl.
Vícha, O.: Ochrana životního prostředí Antarktidy z pohledu věcného záměru zákona o Antarktidě, in: České právo životního prostředí 2/2001 (2), s. 17 a násl.
Vícha, O.: Antarktické právo – Mezinárodněprávní a vnitrostátní aspekty ochrany životního prostředí Antarktidy, in České právo životního prostředí 3/2003 (9)
Vícha, O.: Česká republika a antarktický smluvní systém, in České právo životního prostředí 4/2003 (10), s. 17 a násl.
Werksman, J. (ed.): Greening International Institutions, Earthscan, London 1996
Wolfrum, R.: Means of Ensuring Compliance with and Enforcement of International Environmental Law, in: Recueil des Cours, 272/1998, s. 9 a násl.
Zemánek, J.: Ústavní prostor pro přistoupení k EU vytvořen, in.: Evropské právo 1/2002 (Příloha), s. 3 a násl.

INTERNETOVÉ PRAMENY

Oficiální webové prezentace orgánů a institucí:

http://www.mzv.cz	Ministerstvo životního prostředí ČR
http://www.nature.cz	Agentura ochrany přírody a krajiny
http://www.cspzp.cz	Česká společnost pro právo životního prostředí
http://www.cizp.cz	Česká inspekce životního prostředí
http://www.ceu.cz	Český ekologický ústav
http://www.sujb.cz	Státní úřad pro jadernou bezpečnost
http://www.sfzp.cz	Státního fond životního prostředí ČR
http://www.rec.org	The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe
http://www.opcw.org	Organizace pro zákaz chemických zbraní
http://www.europa.eu.int	Evropská unie
http://www.scar.org	Scientific Committee on Antarctic Research
http://www.unep.org	United Nations Environment Programme (UNEP)
http://www.ecnc.nl	European Centre for Nature Conservation
http://www.nature.coe.int/english/cadres/bern.htm	Sekretariát Bernské úmluvy
http://www.un.org/esa/sustdev/csd/csd12/csd12.htm	Komise pro trvale udržitelný rozvoj
http://www.unmfs.org	Secretariat of the Multilateral Fund for the Implementation of the Montreal Protocol.
http://www.undp.org/gef/index.html	Global Environment Facility

http://www.europa.eu.int/comm/environment/index_en.htm	Evropská komise – Ředitelství pro životní prostředí
http://eea.eu.int/	Evropská agentura pro životní prostředí
http://www.europa.eu.int/comm/environment/impel/index.htm	IMPEL

Webové prezentace týkající se problematiky mezinárodní ochrany životního prostředí:

http://www.johannesburgsummit.org	Konference OSN v Johannesburgu
http://www.vertic.org	Verification Research, Training and Information Centre (VERTIC)
http://www.ejil.org/index.html	European Journal of International law
http://www.polarlaw.org/Treaty.htm	dokumenty týkající se Antarktického smluvního systému
http://www.ramsar.org	Ramsarská úmluva
http://www.cites.org	Úmluva CITES
http://www.pic.int	Rotterdamská úmluva
http://www.pops.int	Stockholmská úmluva
http://www.basel.int	Basilejská úmluva
http://www.unep.ch/seas/main/legal/lbonn.html	Bonnská úmluva

SUMMARY

IMPLEMENTATION AND ENFORCEMENT OF THE INTERNATIONAL AND COMMUNITY ENVIRONMENTAL LAW

The study "Implementation and Enforcement of the International and Community Environmental Law" deals with one of the most important and current issue of the recent international as well as EC environmental law, which is the proper implementation and enforcement of their rules in order to safeguard their proper functioning. The issue of implementation and enforcement of supranational environmental norms, which became particularly important with the large increase of the environmental treaties and Community directives and regulations in the field of environment after 1972, has been considered as a relatively separate matter of both legal systems concerned.

Both the international as well as the EC environmental law have been facing for a long time the problem of huge implementation deficit arising from a number of reasons, which compile the enforcement difficulties of environmental and supranational rules. Among the considerable ones was the lack of proper capacity building, finances and infrastructure, the non-sufficient control mechanisms, the non-existence of strong vested groups etc.

The study consists of four chapters: the first one is an introduction into the whole subject, including the definition of the crucial terms "implementation" and "enforcement", the description of the basic elements of the issue and the principles relating to it. Further, there is also a short history of the evolution of the problematic in the international and Community context.

The second and third chapters constitute the core of the work. The second chapter deals with the implementation of the environmental rules on both levels. It describes the two main elements of the implementation of supranational legal norms, which are the legislative implementation and the practical application. Further, it includes also the issue of implementation support, which became one of the most important elements of the implementation of the supranational environmental rules. In a separate section it mentions also the handling of the information in the implementation process.

The third chapter covers the issue of enforcement of the international and EC legal norms in the field of environment. In the opinion of the author, the enforcement of the supranational environmental rules has been recently based much more on the "alternative" mechanisms of international control and non-compliance procedure than on the traditional state liability and sanctions. Particular attention is given within this chapter to the possibility of using of on-site inspections for the verification of the supranational norms for the protection of the environment. For this purpose, a comparison between the current stage of on-site inspections mechanisms in the non-proliferation and demilitarisation treaties and in the international and EC environmental law has been made. It has been shown that the on-site verification of the fulfilment of the treaty obligations creates a very effective enforcement tool of the supranational rules, however the necessary condition for its proper functioning are quite detailed procedural rules.

The last chapter describes the main actors dealing with the issue of implementation and enforcement of both legal systems concerned. The current treaty bodies have been identified as a good institutional basis, but at the same time, a need for their wider power and cooperation in the verification and enforcement activities has been found.

The main findings of the study could be summarised as follows:

(1) The effective protection of the environment on the international level is threatened by the huge implementation deficit of the relevant supranational environmental rules. This deficit takes regularly the form of non-communication, non-conformity and bad application. Because of the specific character of the supranational environmental rules, the traditional means used in the international law do not seem to be appropriate for the elimination of this deficit. Therefore new "alternative" means and mechanisms should be found to make the supranational protection more effective.

(2) Regarding the implementation, the increasing attention should be given to the implementation support in all of its forms, e.g. capacity building, technical assistance, transfer of technologies and financial

support. However, it is necessary to improve the recent mechanisms of its realisation, so that its final effect on the proper implementation of the supranational environmental rules will be noticeable.

(3) The traditional means of the enforcement of the international rules (the state liability and sanctions) are ill-suited for the enforcement of the supranational environmental rules. The combination of the control (verification) mechanisms with the procedural norms concerning the appropriate reaction on the recognised breach of law (so called non-compliance procedure) seems to be much more effective.

(4) The control of the international environmental rules could be improved de lege ferenda in two ways. Firstly, the on-site inspections could be used in a much broader scale than in the current practise. The use of on-site inspections, in particular in the field of non-proliferation and disarmament of the weapons of mass destruction, shows that this type of monitoring represents a very effective tool of the real fulfilment of the international obligations. The similarities in scope and object of the supranational environmental norms (e.g. Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants, Rotterdam Convention on Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade etc.) with some of the international agreements on non-proliferation and disarmament (e.g. Chemical Weapons Convention) offer a good basis for using of the tested methods of the realisation of these inspections. The wider application of the on-site inspections in the international environmental framework presupposes on the one hand the improvement of the recent procedural rules in such agreements, which contain some specific provisions in this regard (e.g. Madrid Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty, Ramsar Convention on Wetlands), and further the introduction of this control method within the international treaty regimes where they do not exist at all or where they are realized without any legal basis, like in the case of the Convention on International Trade in Endangered Species (CITES Convention). For this purpose, it seems to be appropriate to consider the on-site inspections in particular in the field of chemicals, genetically modified organisms, substances depleting the ozone layer and rules governing the nature protection.

(5) Furthermore, on-site inspections could be considered also in the EC environmental law, even though this idea was refused in the past by some of the Community institutions. However, the aggravating situation in the implementation of the relevant EC environmental rules in the last five years shows clearly the need for the introduction of such inspections also on the Community level. The argument of the critics of such type of control in the field of environment, like that it would breach the subsidiarity principle, is not justifiable in particular with regard to the fact that they exist in other comparable fields (agriculture, fisheries). The institutional basis for the realization of the on-site inspection on the Community level could be ensured by European Environmental Agency and IMPEL.

(6) Secondly it is feasible to improve the current control system in the field of the supranational environmental protection by means of monitoring of the environmental treaties by using Earth observation technologies. Such technologies have many advantages; in particular, they are comparably cheap, the results of this type of monitoring could be seen virtually in real time and there is only limited scope for their misinterpretation. Many international environmental agreements could be identified as appropriate for such purpose, e.g. Convention on Climate Change, Convention on Biological Diversity or Convention to Combat Disertification.

(7) The so-called "treaty-bodies" created with the task of monitoring the implementation of environmental treaties serve as a good basis for the institutional safeguard of the fulfilment of the supranational environmental obligations. Nevertheless, the serious problem in this regard is the insufficient mutual coordination of their activities. This isolation of the relevant supranational treaty bodies does not allow for an effective cooperation in the implementation of obligations arising from the relevant international environmental treaties, although they cover in many cases very similar areas.

ZUSAMMENFASSUNG

DURCHFÜHRUNG UND DURCHSETZUNG DES UMWELTVÖLKERRECHTS UND DES UMWELTRECHTS DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Die Monographie „Durchführung und Durchsetzung des Umweltvölkerrechts und des Umweltrechts der Europäischen Gemeinschaften" behandelt eines der wichtigsten Themen im heutigen Umweltvölkerrecht, sowohl im Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaften, und zwar dir richtige und vollständige Durführung der Normen dieser Rechtsysteme, um ihre Funktionen zu sichern. Dem Thema der Durchführung und Durchsetzung der supranationalen Umweltnormen kam eine grössere Bedeutung erst mit dem Erhöhung der Anzahl der internationalen, sowohl der gemeinschaftlichen Umweltnormen zu. In der Fachliteratur wird dieses Thema heutzutage als eine relativ selbständige Materie dargestellt.

Beide der erwähnten Rechtsysteme des Umweltrechts steuern seit langer Zeit dem Problem des sg. Implementationsdefizit, der durch verschiedene Gründe verursacht wird. Unter den bedeutensten können beispielsweise die folgenden genannt werden: der Mangel der Kapazitätenbildung, Finanzen und Infrastruktur, die unzureichenden Kontrolmechanismen, die Nichtexistenz der starken Interessegruppen usw.

Die Monographie besteht aus vier Kapiteln: die erste Kapitel ist eine Einführung in die ganze Problematik, einschließlich der Definierung der Grundbegriffe „Durchführung" und „Durchsetzung" und der Beschreibung der Grundelemente und Prinzipien dieses Bereiches. Sie beinhaltet auch eine kurze Geschichte der Entwicklung des Themas auf beiden Ebenen.

Die zweite und dritte Kapitel bilden den Kern der ganzen Arbeit. Die Zweite Kapitel behandelt die Durchführung des Umweltrechtsnormen im internationalen und gemeinschaftlichen Rahmen. Sie analysiert die Hauptelemente dieser Phase der Realisation der supranationalen Rechtsnormen, und zwar die legislative Umsetzung und die praktische Durchführung. Sie schließt unter anderem auch ein modernes Element der Durchführungshilfe ein. Getrennt in einer selbständigen Abteilung wird das Thema der Informationen im Durchführungsprozess eingegangen.

Die dritte Kapitel analysiert die Problematik der Durchsetzung der supranationalen Umweltnormen. Nach der Meinung des Verfassers beruht die Durchsetzung der supranationalen Umweltnormen heutzutage vielmehr auf den alternativen Mechanismem der internationalen Kontrolle und der sg. non-complaince Prozedur, als auf der traditionelen Staatshaftung und Sanktionen. In dieser Hinsicht wurde insbesondere die Möglichkeit der Anwendung der Inspektionen vor Ort (on-site inspections) bei der Kontrolle der supranationalen Umweltnormen näher bearbeitet. Für diesem Zweck wurde eine Vergleichung zwischen den jetzigen Mechanismen der Inspektionen vor Ort im Bereich der Nichverbreitung- und Abrüstungsabkommen mit solchen Mechanismen, die zur Zeit im Bereich des Umweltvölkerrechts, bzw. des Umweltrechts der Europäischen Gemeinschaften verwendet werden. Wie gezeigt wurde, stellt die Verifizierung vor Ort ein sehr effektives Instrument der Durchsetzung der supranationalen Rechtsnormen.

Die letze Kapitel beschreibt die Hauptakteure, die im Rahmen der Durchführung und Durchsetzung im Falle der beiden relevanten Rechtsysteme tätig sind. Die gegenwärtige Praxis der sg. „treaty bodies" stellt eine gute institutionale Grundlage, die zur Zeit allerdings bei der Durchsetzung der supranationalen Umweltnormen eine Erweiterung der Befugnisse und nähere Zusammenarbeit erfordet.

Die Hauptbeschlüsse dieser Monographie können wie folgt zusammengefasst werden:

(1) Ein effektiver Umweltschutz an der internationalen Ebene wird durch einen tiefen Durchführungsdefizit der relevanten Umweltnormen bedroht. Dieser Mangel erscheint regelmässig in der Form der Nichtbekanntmachung (non-communication), der Nichtkonformität (non-comformity) und der unrichtigen Anwendung (bad application). Die traditionellen Instrumente der Durchsetzung, die im allgemeninen Völkerrecht werwendet werden, scheinen für den Bereich der supranationalen Umweltnormen nicht geeignet zu sein. Der Grund dafür ist ihr speziefischer Charakter. Es sollten deswegen „alternative" Instrumente und Mechanismen gesucht werden, um einen effektiven Umweltschutz zu sichern.

(2) Im Bereich der Durführung ist es insbesondere wichtig, den Institut der Durchführungshilfe weiter zu entwickeln, und zwar in allen seiner Formen, d.h. in der Form der Kapazitätenbildung, der technischen Hilfe, des Technologientransfers und der finanziellen Unterschtützung. Allerdings ist es nötig, die ge-

genwärtigen Mechanismen der Realisierung diser Hilfe zu verbessern, um einen grösseren finalen Effekt gewinnen zu können.

(3) Die Anwendung der traditionellen Mittel der Durchsetzung der internationalen Rechtsnormen (Staatshaftung und Sanktionen) ist im Bereich der supranationalen Umweltnormen nur in einer sehr begrenzten Masse möglich. Die Kombination der Kontrolmechanismen (Verifizierung) mit den Prozessnormen der geeigneten Reaktion im Falle der Nichterfüllung der Abkomennspflichten scheint in dieser Hinsicht viel mehr effektiv zu sein.

(4) Die internationale Kontrolle der Umweltsnormen sollte *de lege ferenda* in zwei Richtungen verbessert werden. Einerseits handelt es sich um eine grössere Anwendung der Inspektionen vor Ort, die zur Zeit im Bereich der Abrüstungsabkommen in einer breiten Masse mit Erfolg verwendet werden. Nach diesem Beispiel ist es offensichtlich, dass diese Weise der Verifizierungsdurchführung ein sehr effektives Mittel der Durchsetzung der internationalen Rechtsnormen darstellt. Die Ähnlichkeiten im Charakter und Gegenstand der supranationalen Umweltnormen (vgl. z.B. Stockholmer Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe, Rotterdamer Übereinkommen über das Verfahren der vorherigen Zustimmung nach Inkenntnissetzung für bestimmte gefährliche Chemikalien sowie Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmittel im internationalen Handel) mir den internationalen Abrüstungsabkommen (z.B. Übereinkommen über das Verbot chemischer Waffen) bieten eine hervorragende Grundlage für die Anwendung der geprüften Kontrollmethoden. Die Anwendung der Inspektionen vor Ort im Bereich des Umweltrechts in einer grösseren Masse setzt einerseits die Verbesserung der Prozessbestimmungen in solchen internationalen Umweltübereinkommen, wo sie bereits geregelt werden (vgl z.B. Umweltschutzprotokoll zum Antarktis-Vertrag), andererseits die Einführung dieser Kontrollmethode in die Umweltübereinkommenregime, in deren Rahmen sie nich rechtlich verankert werden (vgl. z.B. CITES-Übereinkommen), voraus. Als am meisten für diesen Zweck geignet kommen die Bereiche der chemischen Stoffe, der genetisch veränderten Organismen, der ozonschichtschädigenden Stoffe und des Naturschutzes.

(5) Weiterhin, die Inspektionen vor Ort könnten ebenfalls im Rahmen des Gemeinschaftrechts verwendet werden, obwohl solche Idee schon mehrmals bei einigen der EU-Organe abgelehnt wurde. Die sich ständich verschlechternde Situation der effektiven Durchführung, bzw. Durchsetzung der Rechtsvorschriften der EG-Recht zeigt deutlich das Erfordernis der Einführung solcher Inspektionen auf dem EU Niveau. Das Argument der Kritiker solcher Kontrollweise im Bereich der Umwelt, dass in diesem Fall das Subsidiaritätsprinzip verletzt wird, kann im Hinblick auf die Praxis der Durchführung der Inspektionen vor Ort in vergleichbaren Bereichen (Landwirtschaft, Fischerei) nicht gerechtfertigt werden. Die institutionelle Grundlage für die Umsetzung der Inspektionen vor Ort auf der EU Ebene könnten die bereits existierenden Strukturen des IMPEL, bzw. Der Europäischen Umweltagentur bilden.

(6) Zweitens, die in den letzten Jahren durchgeführten Auswertungen zeigen deutlich, dass ein breiterer Einsatz der modernen Satellitentechnologien den Monitoring der Erfüllung der supranationalen Umweltnormen viel effizienter machen würde. Diese Technologien haben nämlich eine ganze Reihe von Vorteilen: sie sind relativ billig, sie können praktisch in realer Zeit beobachtet und analysiert werden und ihre Ergebnisse bieten einen sehr begrenzten Raum für Missinterpretation. Unter der internationalen Umweltübereinkommen könnte eine ganze Reihe der Vertragsinstrumente identifiziert werden, die in dieser Hinsicht in Betracht kommen, wie z.B. Rahmenübereinkommen über Klimaänderungen, Übereinkommen über die biologische Vielfalt oder Übereinkommen zur Bekämpfung der Wüstenbildung in den von Dürre schwer betroffenen Ländern.

(7) Die s.g. „treaty bodies", die für den Zweck der Kontrolle der Erfüllung der umweltrechtlichen Verpflichtungen gegründet wurden, stellen eine gute Grundlage für die Versicherung dieser Aufgaben. In dieser Hinsicht ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die gemeinsame Koordinierung und Zussammenarbeit dieser Organe, die oft in sehr ähnlichen Bereichen tätig sind, sich stets auf einem sehr niedrigen Niveau befindet. Solche Isolierung hat zur Folge, dass ein effektiver Umweltschutz auf der globalen Ebene nur schwer durchführbar ist.

RÉSUMÉ

LA MISE EN ŒUVRE ET LE CONTRÔLE DE L'APPLICATION DU DROIT INTERNATIONAL ET COMMUNAUTAIRE DE L'ENVIRONNEMENT

La monographie «La mise en œuvre et le contrôle de l'application du droit international et communautaire de l'environnement» traite de l'un des sujets les plus importants et les plus actuels du droit international et communautaire, à savoir la mise en œuvre et le contrôle de l'application de leurs règles afin de garantir leur efficience. La problématique de la mise en œuvre et du contrôle de l'application des règles supranationales, devenue particulièrement importante avec la multiplication des accords internationaux et des directives et règlements communautaires dans le domaine de l'environnement après 1972, est considérée comme une matière relativement autonome au sein des deux systèmes concernés.

Le droit international aussi bien que communautaire doivent faire face depuis longtemps à un problème de déficit énorme dans leur mise en œuvre. Parmi les causes qui composent les difficultés d'application des règles supranationales environnementales on peut citer le manque de renforcement de capacités, de moyens financiers et d'infrastructure, des mécanismes de contrôle insuffisants ainsi que l'absence de groupes d'intérêt puissants.

La monographie se compose de quatre chapitres: le premier présente l'introduction dans la problématique, y compris la définition des expressions cruciales «la mise en œuvre» et «le contrôle de l'application», la description des éléments de base de la problématique et des principes s'y rapportant. Un court historique de l'évolution de la problématique dans le contexte international et communautaire est également présenté.

Le deuxième et le troisième chapitres présentent le cœur du travail. Le deuxième chapitre traite de la mise en œuvre des règles environnementales aux deux niveaux. Il décrit les deux éléments principaux de la mise en œuvre des normes légales supranationales, à savoir la mise en œuvre législative et l'application pratique. Il aborde en outre la question du soutien de la mise en œuvre qui est devenu un des éléments les plus importants de la mise en œuvre des normes supranationales dans le domaine de l'environnement. Dans une partie séparée, le deuxième chapitre mentionne le traitement de l'information dans le procès de la mise en œuvre.

Le troisième chapitre vise la problématique du contrôle de l'application des normes internationales et communautaires dans le domaine de l'environnement. Selon l'auteur, le contrôle de l'application des règles supranationales environnementales s'est récemment fondé beaucoup plus sur des mécanismes «alternatifs» du contrôle international et de la procédure de non-conformité que sur la responsabilité de l'Etat et les sanctions traditionnelles. Une attention particulière est prêtée dans ce chapitre à la possibilité de l'utilisation d'inspections *in situ* afin de vérifier l'application des normes supranationales pour la protection de l'environnement. A cette fin, une comparaison a été faite entre la situation actuelle des mécanismes des inspections *in situ* en vertu des traités de non-prolifération des armes de destruction massive et de démilitarisation et dans le droit international et communautaire de l'environnement. Nous avons démontré que la vérification sur le terrain de l'accomplissement des obligations conventionnelles présente un instrument hautement effectif pour le contrôle de l'application des règles supranationales, la condition nécessaire pour son propre fonctionnement reposant toutefois sur des règles de procédure assez détaillées.

Le dernier chapitre décrit les acteurs principaux ayant affaire à la problématique de la mise en œuvre et du contrôle de l'application des deux systèmes concernés. Si les organes conventionnels actuels ont été identifiés comme une base institutionnelle de qualité, le besoin de l'élargissement de leurs compétences et de leur coopération en activités de vérification et de contrôle de l'application a été également constaté.

Les conclusions principales de la monographie peuvent être résumées comme suit:

(1) La protection de l'environnement au niveau international est menacée par un grand déficit dans la mise en œuvre des règles supranationales environnementales. Ce déficit se manifeste régulièrement sous forme d'absence de communication, de non-conformité et d'application déficiente. Etant donné le caractère particulier des règles supranationales environnementales, les moyens juridiques traditionnels ne semblent pas être les plus appropriés pour éliminer ce déficit. C'est pourquoi des moyens et mécanismes nouveaux, «alternatifs», devraient être trouvés afin de rendre la protection supranationale plus effective.

(2) En ce qui concerne la mise en œuvre, l'attention croissante devrait être accordée aux moyens de soutien sous toutes formes, e.g. le renforcement de capacités, l'assistance technique, le transfert des technologies et le soutien financier. Toutefois, il faut améliorer les mécanismes récents par lesquels ce soutien se réalise pour que son effet quant à la mise en œuvre des règles supranationales environnementales soit visible.

(3) Les moyens traditionnels du contrôle de l'application des règles internationales (la responsabilité de l'Etat ainsi que les sanctions) apparaissent inadéquats pour le contrôle de l'application des règles supranationales environnementales. La combinaison de mécanismes de contrôle (la vérification) et de normes de procédure concernant d'éventuelles infractions (la «rocédure de non-conformité») semble être beaucoup plus effective.

(4) *De lege ferenda* le contrôle des règles du droit international de l'environnement pourrait être amélioré de deux façons. Premièrement, les inspections *in situ* devraient être employées dans une plus grande mesure que ce n'est le cas dans la pratique actuelle. L'emploi des inspections *in situ*, particulièrement dans le domaine de la non-prolifération des armes de destruction massive et de désarmement, montre que ce type de «monitoring» présente un instrument effectif d'accomplissement des obligations internationales. Les similitudes observées dans la portée et dans l'objet des normes supranationales environnementales (e.g. la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, la Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet du commerce international etc.) et des accords internationaux sur la non-prolifération des armes de destruction massive et sur le désarmement (e.g. la Convention sur les armes chimiques) offrent un point de départ pour l'emploi des méthodes déjà testées. Une mise en œuvre plus large des inspections *in situ* dans le cadre international environnemental suppose d'une part l'amélioration des règles de procédure dans les accords les contenant (e.g. le Protocole de Madrid sur la protection de l'environnement antarctique, la Convention de Ramsar sur les zones humides) et d'autre part l'introduction de ces méthodes de contrôle aux régimes internationaux conventionnels au sein desquels soit elles n'existent pas du tout, soit elles sont réalisées sans base légale, comme c'est le cas de la Convention sur le commerce international des espèces menacées (Convention CITES). A cette fin, il semble approprié de prendre en considération les inspections *in situ* surtout dans le domaine des substances chimiques, des organismes génétiquement modifiés, des substances appauvrissant la couche d'ozone et des règles régissant la protection de la nature.

(5) Les inspections *in situ* pourraient être prises en considération également en droit de l'environnement communautaire, même si cette idée a été refusée dans le passé par certaines institutions communautaires. Cependant, la situation aggravant de la mise en œuvre des règles communautaires environnementales dans les cinq dernières années montre clairement le besoin de l'introduction de telles inspections également au niveau communautaire. Les arguments des critiques de ce type de contrôle dans le domaine de l'environnement, comme celui de l'infraction au principe de subsidiarité, ne sont pas justifiés si l'on considère que ces méthodes sont employées dans d'autres domaines comparables (agriculture, pêche). La base institutionnelle de la mise en œuvre des inspections *in situ* au niveau communautaire pourrait être assurée par l'Agence Européenne de l'Environnement et par l'IMPEL.

(6) Deuxièmement, il est possible d'améliorer le système de contrôle actuel dans le domaine de la protection supranationale de l'environnement par le moyen de monitoring par le biais des technologies de l'observation terrestre. De telles technologies présentent beaucoup d'avantages: elles sont peu onéreuses en comparaison avec d'autres moyens, les résultats de ce type de monitoring sont disponibles en temps réel et les possibilités de leur mauvaise interprétation sont limitées. De nombreux accords du droit international de l'environnement peuvent être identifiés comme pertinents à cette fin, e.g. la Convention sur les changements climatiques, la Convention sur la diversité biologique ou la Convention sur la lutte contre la désertification.

(7) Les «organes conventionnels» créés dans le but de surveiller la mise en œuvre des conventions internationales environnementales peuvent servir de bonne base pour la sauvegarde institutionnelle de l'accomplissement des obligations supranationales. Toutefois, la coordination mutuelle insuffisante de leurs activités respectives présente un problème sérieux à cet égard. Cet isolement des organes conventionnels ne permet pas une coopération effective dans la mise en œuvre des obligations émanant des conventions internationales dans le domaine de l'environnement bien que ces dernières concernent souvent des matières très similaires.

PRÁVNÍ ODPOVĚDNOST ZA ŠKODY NA ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ V EVROPSKÉ UNII

VOJTĚCH STEJSKAL

ÚVODEM

V dubnu roku 2004 přijali Evropský parlament a Rada Evropské Unie Směrnici o odpovědnosti za škody na životním prostředí prostřednictvím prevence jejich vzniku a jejich nápravy. Jedná se o první samostatný komplexní právní předpis v historii ES i EU, týkající se odpovědnosti za ztráty na životním prostředí. Cílem bylo jednak sjednocení úpravy v členských státech a jednak přispět k prosazování opatření předpokládaných 6. Akčním programem ES pro životní prostředí. Předmětem následující stati jsou otázky základů právní úpravy odpovědnosti za škody způsobené na životním prostředí, důvodů pro přijetí komplexní právní úpravy na komunitární úrovni, postižení jednotlivých klíčových míst směrnice o právní odpovědnosti za škody na životním prostředí a konečně otázka transpozice a implementace směrnice do českého vnitrostátního právního řádu. Příspěvek vznikal během ledna až března 2005.

DŮVODY PRO NOVOU PRÁVNÍ ÚPRAVU V EU

Hlavním důvodem pro právní úpravu odpovědnosti za škody na životním prostředí v rámci EU je četnost a závažnost škod vznikajících na životním prostředí, především v důsledku jednorázových havárií nebo dlouhodobých úniků různých nebezpečných chemických látek do životního prostředí.

Takových incidentů bylo v Evropě nemálo. V době mezi nehodou v chemické továrně v italském Sevesu v červenci 1976 (byl to vážný podnět pro změnu komunitární legislativy na úseku odpadů, chemických látek a prevenci ekologických havárií) až po havárie důlních zařízení v rumunském Baia Mare a Baia Borsa – místa úniků toxických látek do povodí Dunaje, které se staly v lednu a březnu 2000 – bylo zamořeno cizorodými látkami mnoho dalších míst v Evropě. Šlo např. o velké znečištění řeky Rýna, vzniklé v důsledku požáru v basilejské továrně Sandoz v roce 1986 nebo zhroucení odpadní retenční nádrže v důlních komplexech Aznalcollar ve Španělsku v roce 1998, což vedlo k zamoření Národního parku Doňana. V živé paměti je i havárie tankeru Prestige v listopadu 2002, kdy únikem ropy z lodě bylo znečištěno pobřeží Španělska a Francie a poškozena řada cenných ekosystémů. Tato událost odstartovala definitivní přijetí směrnice o odpovědnosti za škody na životním prostředí.

V současné době je, podle informace uváděné v odůvodnění návrhu směrnice, v Evropské unii identifikováno na tři sta tisíc míst jako jistě nebo potencionálně kontaminovaných znečišťujícími látkami. Evropská agentura životního prostředí odhaduje náklady na jejich vyčištění mezi 55–106 biliony EUR, tj. mezi 0,6–1,25 % HDP Evropské unie.

Právní regulace odpovědnosti v oblasti životního prostředí se týká různých institutů z oblasti práva trestního, administrativního i občansko-právního. Jde nepochybně o velmi širokou a různorodou právní oblast, která může být jen stěží pojednána v jednom právním předpise. V posledních letech či desetiletích se na mezinárodní i národní úrovni, takříkajíc „za chodu", doplňuje právní regulace těch stránek odpovědnosti, které jsou prostě nejaktuálnější a nejméně popsané. Převažuje spíše přístup dílčí či pragmatický než komplexní. V mnoha zemích západní Evropy i jinde na světě byla přijata nová legislativa týkající se různých aspektů odpovědnosti za environmentální škody. V Německu existuje od roku 1990 zákon o ručení za škody na životním prostředí (Umwelthaftungsgesetz). Ve Velké Británii a v Nizozemí byly v devadesátých letech 20. století např. přijaty právní předpisy týkající se odpovědnosti v případě kontaminace půdy. Ve Skandinávii existují z konce osmdesátých a první poloviny devadesátých let zákony o škodě na životním prostředí (Švédsko), o ekologické odpovědnosti (Dánsko 1994) nebo o kompenzaci škody na životním prostředí (Finsko 1995). Jsou založeny na objektivní odpovědnosti a principu odpovědnosti původce.[1]

MEZINÁRODNĚPRÁVNÍ ÚPRAVA CIVILNÍ ODPOVĚDNOSTI ZA ŠKODY VYPLÝVAJÍCÍ Z ČINNOSTÍ NEBEZPEČNÝCH PRO ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

Na mezinárodní úrovni byla v oblasti odpovědnosti za environmentální škody soustředěna pozornost z počátku pouze na dílčí otázky, jako např. znečištění moře, jaderné havárie a katastrofy či odpovědnost při nakládání s odpady. Z mezinárodních úmluv jmenujme zejména následující dokumenty: Vídeňská úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za nukleární škody (1963), Vídeňská úmluva o doplňkové kompenzaci za jadernou škodu (1997), Bruselská úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené znečištěním ropnými látkami (1969), Bruselská úmluva týkající se založení Mezinárodního fondu pro kompenzaci škod způsobených znečištěním ropnými látkami (1971), Londýnská úmluva o odpovědnosti a odškodnění újem spojených s přepravou látek škodlivých a potenciálně nebezpečných po moři (1996), Protokol k Basilejské konvenci, o odpovědnosti a náhradě škody v případě škod způsobených transhraničním pohybem a eliminací nebezpečného odpadu (1999).[2]

V roce 1993 Rada Evropy přijala ve švýcarském Luganu **Úmluvu o občanskoprávní odpovědnosti za škody vzniklé v důsledku činností nebezpečných pro životní prostředí (Luganská konvence)**. Jedná se o první mezinárodní úmluvu, která

[1] Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 1. vydání. C. H. Beck Praha 2003, str. 79.

[2] Viz Zástěrová, J.: Mezinárodněprávní úprava kontroly toxických či jinak nebezpečných látek a lidských aktivit potenciálně ohrožujících životní prostředí. In Šturma, P. a kol.: Problémy mezinárodněprávní ochrany životního prostředí, AUC 2–3/2002, str. 61–120.

se snažila věnovat problematice odpovědnosti za environmentální škody komplexně. Luganská konvence se nevztahuje pouze na škody vzešlé z přepravy nebezpečných výrobků a z jaderných havárií, které jsou pokryty jinými mezinárodními úmluvami.[3]

Úmluva je progresivní zejména tím, že je založena na principu objektivní odpovědnosti (*strict liability*) s širším než ryze soukromoprávním vymezení pojmu „škoda". Důkazní břemeno klade na stranu provozovatele vyjmenovaných škodlivých činností. Stanoví poměrně dlouhé lhůty k uplatnění náhrady škody – subjektivní 3 roky, objektivní 30 let.

Úmluva se vztahuje na celou řadu činností, které v čl. 2 odst. 1 definuje jako nebezpečné, za předpokladu, že jsou vykonávány profesionálně, a to včetně činností řízených orgány veřejné moci. Jde o

- výrobu, manipulaci, skladování, používání nebo vypouštění jedné či více nebezpečných látek nebo jakékoli nakládání podobné povahy s takovými látkami;
- výrobu, kultivaci, manipulaci, skladování, používání, ničení, odvoz, uvolňování nebo jakékoliv jiné nakládání s jedním či více geneticky pozměněnými organismy, mikroorganismy, představujícími významné riziko pro člověka, životní prostředí nebo majetek, atd.;
- provoz zařízení nebo místa pro spalování, úpravu, manipulaci nebo recyklaci odpadů uvedených v Příloze II Luganské konvence, pokud obsažená množství představují významné riziko pro člověka, životní prostředí nebo majetek;
- provoz místa pro trvalé ukládání odpadu.

Škoda může vzniknout v důsledku

- náhlé události;
- trvající činnosti nebo
- série událostí.

Klíčové pojmy jsou škoda na životním prostředí a životní prostředí. Pojem škoda znamená

- ztrátu života nebo poškození osoby;
- ztrátu nebo poškození majetku třetí osoby (tedy odlišné od provozovatele zařízení, z jehož činnosti škoda vznikla);
- ztrátu ze znehodnocení (zhoršení) životního prostředí (je tím myšleno náklady na uvedení do původního stavu);
- náklady na preventivní opatření.[4]

Životním prostředím podle úmluvy jsou

- přírodní zdroje jak biotické, tak i biotické, včetně interakce mezi nimi;
- charakteristické znaky krajiny;
- majetkové statky, tvořící součást kulturního dědictví.[5]

---

[3] Srovnej čl. 4 úmluvy.

[4] Čl. 2 odst. 7 Luganské konvence je tedy zjevně definován odlišně, než pojem ekologická újma podle § 10 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí: „Ekologická újma je ztráta nebo oslabení přirozených funkcí ekosystémů, vznikající poškozením jejich složek nebo narušením vnitřních vazeb a procesů v důsledku lidské činnosti".

[5] Viz čl. 2 odst. 10 Luganské konvence. Jeho znění je poněkud odlišné od pojmu životního prostředí podle § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, zahrnuje totiž na rozdíl od českého zákona např. i kulturní statky.

Luganská konvence je založena na principu objektivní odpovědnosti, tj.odpovědnosti bez ohledu na zavinění, což vychází z nutnosti přísnější reakce na vyšší riziko, které s sebou přinášejí některé nebezpečné látky a nakládání s nimi. Neuplatňuje však princip retroaktivity pro případy vzniklé před datem její účinnosti, s výjimkou režimu skládek odpadů. Nepokrývá jen škody vzniklé z havárií a jiných náhlých událostí, ale i škody vzniklé z běžné provozní činnosti, které nemusí být vždy contra legem.

Odpovědnou osobou podle Luganské konvence je osoba, která řídí, resp. vykonává nebezpečné aktivity, tj. takové, při kterých se nakládá s nebezpečnými látkami, a to v době, kdy došlo k události, která měla za následek škodu.

Pokud jde o skládky odpadů, pak je touto odpovědnou osobou provozovatel, který skládku provozuje ve chvíli, kdy škoda vyšla najevo. Pokud vyjde škoda najevo až po uzavření skládky, pak je odpovědnou osobou poslední (patrně poslední známý) její provozovatel.

Uvedl jsem výše, že odpovědnost podle Luganské konvence je objektivní, není však absolutní. Úmluva obsahuje v čl. 8 celkem pět okruhů liberačních důvodů, a sice

- válečná událost, nepřátelská vojenská akce, občanská válka, povstání nebo přírodní jev výjimečné, nevyhnutelné nebo nepřekonatelné povahy;
- čin vykonaný třetí stranou s úmyslem způsobit škodu;
- nutný důsledek splnění určitého příkazu nebo nařízeného opatření veřejného orgánu;
- způsobení škody znečištěním, jehož úroveň je v daných místních okolnostech přijatelná;
- způsobení škody nebezpečnou činností podniknutou v mezích zákona v zájmu osoby, která škodu utrpěla.

Důkazní břemeno je na straně provozovatele. Pokud škoda vznikla v důsledku událostí, které nastaly v několika zařízeních nebo místech, kde se provádějí nebezpečné činnosti, pak za ni odpovídají solidárně provozovatelé všech těchto zařízení či míst. Pokud některý z provozovatelů prokáže, že z provozování jeho zařízení nebo místa vznikla jen určitá část škody, pak je odpovědný pouze za tuto specifikovanou a prokázanou část.

Luganská konvence stanoví promlčecí lhůty k uplatnění nároku na náhradu škody. Rozeznává jednak subjektivní lhůtu 3 let ode dne, kdy se poškozený dozvěděl nebo lze mít za to, že logicky se mohl dozvědět o škodě a o totožnosti provozovatele (původce), a jednak objektivní lhůtu, tj. 30 let po dni, kdy došlo k události, která škodu způsobila, resp. u trvacích, opakujících se stavů, od poslední události. Pokud jde o skládky odpadů, pak 30tiletá lhůta začne běžet nejpozději ode dne, kdy byla skládka uzavřena.[6]

Luganská konvence nestanoví jen civilní odpovědnost provozovatele rizikové činnosti, ale požaduje též od smluvních stran, aby zajistily, tam, kde je to vhodné, vzhledem k rizikům dané činnosti, v souladu s vnitrostátním právem, povinnost provozovatelů podílet se na režimu finančního zajištění či pojištění, nebo udržovat jiné finanční záruky k pokrytí předepsané odpovědnosti.[7]

---

[6] Viz čl. 17 Luganské konvence.
[7] Viz čl. 12 Luganské konvence.

K úspěšnému uplatnění nároku na kompenzaci musí poškozený prokázat, že utrpěl škodu a že tato škoda byla způsobena některou z činností, na něž se konvence vztahuje. Za účelem usnadnění postavení poškozeného umožňuje konvence přístup k informacím kontrolovaným orgány státní správy a provozovateli rizikových činností. Čl. 16 konvence umožňuje poškozenému takové informace požadovat i soudně.

Konvence obsahuje nejen materiální, ale i procesní právo. Jde o možnosti uplatnění žalob na náhradu škody poškozeným, dále však obsahuje právo občanských sdružení a nadací, které mají podle svých stanov předmět činnosti ochranu životního prostředí, požadovat zákaz protiprávní činnosti (škodlivé činnosti), nařízení provozovateli přijmout preventivní opatření nebo uvést životní prostředí do původního stavu.[8] U žalob na náhradu škody je příslušný soud místa, kde

- došlo ke škodě,
- kde byla prováděna nebezpečná činnost nebo
- kde má žalovaná strana své obvyklé sídlo.

Žaloby organizací podle čl. 18 konvence mohou být předloženy pouze u soudu nebo kompetentního správního orgánu místa, kde se provádí nebo připravuje nebezpečná činnost nebo kde se mají realizovat požadovaná opatření.[9]

Ustanovení Luganské konvence neomezují ani neruší práva podle vnitrostátního právního řádu či jiné smlouvy.[10] Smluvní strany, které jsou zároveň členy Evropské unie, se ve vzájemných vztazích budou řídit právem EU a jen v těch případech, kde by příslušná právní úprava chyběla, se budou snažit aplikovat Luganskou konvenci.[11]

VÝCHODISKA A PRŮBĚH PŘÍPRAVY EVROPSKÉ SMĚRNICE O ODPOVĚDNOSTI ZA ŠKODY NA ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ

V době, kdy byla formulována Luganská konvence, připravila Evropská komise diskusní materiál **„Green Paper", Zelená kniha (1993)**, týkající se budoucí právní úpravy nápravy škod na životním prostředí jako první stadium případné komunitární legislativy. Vycházel z Luganské úmluvy. K tomuto dokumentu se také konalo (1994) společné slyšení Evropského parlamentu, bylo k němu přijato stanovisko Ekonomického a sociálního výboru a také příslušná parlamentní rezoluce žádající Evropskou komisi o novou legislativu – přijetí směrnice Rady ES.

Evropská komise až po delší době a obsáhlé a kontroverzní diskusi se zainteresovanými stranami přijala 9. února 2000 tzv. **„White Paper", Bílou knihu** o environmentální odpovědnosti jako další stadium zamýšlené komunitární legislativy v této ob-

---

[8] Srovnej čl. 18 Luganské konvence. V podmínkách současné České republiky by toto ustanovení dávající obrovskou sílu občanské společnosti bylo bohužel něčím nepředstavitelným.

[9] Viz čl. 19 Luganské konvence.

[10] Též Šturma, P. a kol: Mezinárodní právo životního prostředí, I. část (obecná). Nakladatelství Eva Rozkotová – IFEC, 2004, str. 140.

[11] Pro hlubší zájemce o problematiku Luganské konvence lze doporučit v české odborné literatuře zejména práce Evy Tošovské: Odpovědnost za škody ze znečištění životního prostředí ve vztahu k Luganské úmluvě a k formování přístupu EU k tomuto problému. Ekologický servis Praha 1996; nebo Damohorský, M.: Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí. Nakladatelství Karolinum Praha 1999.

lasti. Tento typ dokumentu je možná srovnatelný s návrhem věcného záměru zákona při tvorbě české legislativy. Cílem tohoto dokumentu bylo především důkladné rozvedení principu „znečišťovatel platí", jednoho z klíčových environmentálních principů Smlouvy o Evropské unii, pro jeho budoucí aplikaci na úseku environmentální odpovědnosti. Aby mohl být uplatněn princip environmentální odpovědnosti, musí být 1. původce zjištěn, 2. škoda určitelná a 3. prokázána příčinná souvislost mezi původcem a vzniklou škodou.

Zároveň Evropská komise došla k názoru, že nejvhodnější formou, jak zpracovat toto téma v komunitární legislativě, bude rámcová směrnice o odpovědnosti za škody na životním prostředí. Diskuse a přípravné práce pokračovaly dále. Mezi nejspornější otázky patřil rozsah zamýšlené právní úpravy – zda se má vztahovat i na škody vzniklé v minulosti, otázka důkazního břemene, princip společné a nerozdílné odpovědnosti apod.

V červenci 2001 vzniknul na Generálním ředitelství pro životní prostředí při EK pracovní text směrnice (Commission Working Paper), který byl předložen k oponentuře členským státům, členům Evropské agentury životního prostředí, kandidátským zemím a celé řadě vládních i nevládních organizací mezinárodního i národního významu. Písemné připomínky a stanoviska předložila např. Belgie, Dánsko, Francie, Německo a Polsko. Některé členské státy vyjádřily politování, že pracovní návrh neupravuje otázky občansko – právní odpovědnosti o životním prostředí (zejména škody majetkové a na zdraví v civilně – právním pohledu) a tzv. „historické škody", tj. škody vzniklé znečišťováním v minulosti, na které se nebude směrnice vztahovat. Na tomto základě a po vyhodnocení připomínek byla v lednu 2002 předložena verze návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady EU COM (2002)17 a 2002/0021(COD), (Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage) která byla předmětem dalších prací a diskusí.[12]

SMĚRNICE Č. 2004/35/ES O ODPOVĚDNOSTI ZA ŠKODY NA ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ PROSTŘEDNICTVÍM PREVENCE JEJICH VZNIKU A JEJICH NÁPRAVY

Odpovědnost za škodu na životním prostředí by podle čl. 1 směrnice měla být založena na principu „znečišťovatel platí", který patří ke specifickým principům v oblasti ochrany životního prostředí zakotveným v čl. 174 odst. 2 Smlouvy o založení ES. Vychází z principů environmentální politiky Společenství, která v oblasti životního prostředí přispívá k sledování následujících cílů:

- udržování, ochrana a zlepšování kvality životního prostředí,
- ochrana lidského zdraví,
- obezřetné a racionální využívání přírodních zdrojů a

[12] K problémům procesu projednávání původního návrhu směrnice viz: Mlčoch S.: Nad návrhem směrnice ES o ekologické odpovědnosti. In České právo životního prostředí, č. 1/2003 (7), str. 19–28.

– podpora opatření na mezinárodní úrovni, čelících regionálním a celosvětovým problémům životního prostředí.

Politika Společenství v oblasti životního prostředí je zaměřena na vysokou úroveň ochrany (*high level of protection*), přičemž přihlíží k rozdílné situaci v jednotlivých regionech Společenství. Je založena na zásadách předběžné opatrnosti a prevence, nápravy či odvracení ohrožení životního prostředí především u zdroje a konečně na zásadě „znečišťovatel platí" (*polluter pays principle*).[13]

Směrnice v čl. 2, kde jsou vymezeny její základní pojmy, stanoví, co považuje za škodu obecně a co za škodu na životním prostředí. **Škoda** je chápána obecně podle čl. 2 odst. 2 jako určitelná nastalá ztráta na přírodních zdrojích nebo poškození funkce přírodních zdrojů, kterou je možno přímo nebo nepřímo určit. Tímto svým vymezením se odlišuje od klasického soukromoprávního chápání a pojímání škody jakožto materiální ztráty na věci, protože škodou je podle této směrnice i ztráta imateriální povahy, kterou je zmiňované poškození funkcí přírodního zdroje.

Vedle obecné definice škody však směrnice stanoví konkrétní případy škody, které jsou považovány za **škodu na životním prostředí**, k nimž podle čl. 2 odst. 1 patří:

a) škoda na chráněných druzích a přírodních lokalitách, která je škodou, jenž má negativní účinek na dosažení nebo udržení příznivého stavu takových lokalit a druhů z hlediska jejich ochrany; kritéria pro stanovení negativního účinku jsou v příloze I. směrnice; negativní účinek je též vyloučen, pokud provozovatel jednal v souladu s vydaným rozhodnutím o odchylce ze zákazů podle čl. 9 směrnice o ptácích, resp. čl. 16 směrnice o stanovištích nebo jednal v souladu s opatřeními vyplývajícími z posouzení vlivů záměru na soustavu NATURA 2000 podle čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích;
b) škoda na vodě, která je škodou, jenž významně negativně ovlivňuje ekologický, chemický a kvantitativní stav vody nebo její ekologický potenciál;
c) škoda na půdě, kterou je kontaminace půdy, jenž tvoří významné riziko negativně ovlivňující lidské zdraví jako výsledek přímého nebo nepřímého uvádění látek, přípravků, organismů a mikroorganismů do, na nebo pod půdu.

Za chráněné druhy a přírodní lokality se považují podle čl. 2 odst. 3 směrnice 2004/35/ES druhy a lokality ze směrnic č. 79/409/EHS o ptácích, resp. č. 92/43/EHS, o stanovištích, výjimečně i jiné druhy či lokality stanovené členským státem.

Za vody se považují všechny vody spadající pod režim rámcové směrnice o vodách 2000/60/ES.

V tomto pojetí škody na životním prostředí lze najít druhou odlišnost od klasické definice škody, která za škodu považuje jen materiální ztrátu na vlastnitelných složkách životního prostředí. Podle směrnice 2004/35/ES je škodou na životním prostředí ztráta, ať již materiální či imateriální, také na složkách životního prostředí, které jsou buď přímo ze zákona (podzemní a povrchová voda podle § 3 zákona o vodách) nebo nepřímo na základě jejich povahy (chráněné druhy volně žijících živočichů) vyloučeny z předmětu vlastnictví.

---

[13] Viz čl. 174 odst. 1, 2 Smlouvy o založení Evropského společenství, ve znění změn provedených pozdějšími smlouvami. K problematice těchto principů doporučuji Damohorský M. a kol.: Právo životního prostředí. 1. vydání. C. H. Beck, Praha 2003, str. 138–141.

Shrnuto, škodou na životním prostředí podle směrnice je míněna taková škoda, která splňuje požadavky obecného vymezení škody v čl. 2 odst. 2 směrnice a navíc spadá pod některý z případů škody na životním prostředí uvedených v čl. 2 odst. 1 písm. a), b) nebo c) směrnice.

K VYLOUČENÍ NEGATIVNÍHO ÚČINKU Z DŮVODŮ OCHRANY PŘÍRODY

K vyloučení negativního účinku z důvodů ochrany přírody podle čl. 2 odst. 1 písm. a) směrnice o odpovědnosti za škody na životním prostředí je vhodné doplnit pro hlubší zájemce o problematiku určitá vysvětlení. Jde zejména o jednání v souladu se směrnicemi týkajícími se soustavy NATURA 2000. Směrnice o ptácích obsahuje celou řadu zákazů činností, které by mohly negativně ovlivnit populace druhů ptáků žijících ve volné přírodě na území členských států EU.

Pokud neexistuje jiné uspokojivé řešení, mohou členské státy prostřednictvím orgánů státní správy vydat rozhodnutí, v němž mohou povolit žadateli výjimku z těchto zákazů, mohou se tedy odchýlit od ustanovení článků 5, 6, 7 a 8 směrnice, pouze však z následujících důvodů[14]:

a) – v zájmu zdraví lidí a bezpečnosti,
   – v zájmu bezpečnosti leteckého provozu,
   – pro prevenci závažných škod na úrodě, dobytku, lesích, rybářství a vodním hospodářství,
   – za účelem ochrany flóry a fauny.
b) pro účely výzkumu a výuky, opětovného osídlení určitého území populací druhu nebo opětovného vysazení v původním areálu rozšíření druhu a pro chov v lidské péči pro tyto účely,
c) aby v malém množství za přísně kontrolovaných podmínek a na základě výběru umožnily odchyt, držení nebo jiné rozumné využívání některých druhů ptáků.

Výjimka musí upřesnit:

- druhy, na něž se vztahuje,
- prostředky, zařízení nebo metody povolené pro odchyt nebo zabíjení,
- charakter rizika a časové a místní okolnosti, kdy lze takové výjimky udělit,
- orgán, který je oprávněn vyhlásit, že požadované podmínky nastaly, a rozhodnout, jaké prostředky, zařízení nebo metody a kým mohou být použity a za jakých omezení,
- kontroly, které budou prováděny.

Členské státy zašlou každoročně Komisi zprávu o provádění tohoto článku. Na základě poskytnutých informací a zejména na základě informací sdělených Komisi podle odstavce 3 musí Komise vždy dbát, aby důsledky těchto výjimek nebyly v rozporu s touto směrnicí. Za tímto účelem přijme odpovídající opatření.

Podobnou úpravu obsahuje i čl. 16 směrnice o stanovištích. Neexistuje-li žádná jiná uspokojivá alternativa a za podmínky, že populace příslušného druhu přetrvávají na-

[14] Viz čl. 9 směrnice č. 79/409/EHS. V českém vnitrostátním právu byl transponován § 5b zákona č. 114/1992 Sb., ve znění zákona č. 218/2004 Sb.

vzdory udělené výjimce ve svém přirozeném areálu rozšíření bez negativního ovlivnění v dobrém stavu z hlediska jejich ochrany, mohou se členské státy odchýlit od ustanovení článků 12, 13, 14 a 15 písm. a) a písm. b):

- v zájmu ochrany volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a ochrany přírodních stanovišť;
- v zájmu prevence závažných škod, zejména na úrodě, dobytku, lesích, rybolovu, vodách a ostatních typech vlastnictví;
- v zájmu zdraví lidí a veřejné bezpečnosti nebo z jiných naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru a s nesporně příznivými důsledky pro životní prostředí;
- pro účely výzkumu a vzdělání, opětovného osídlení určitého území populací druhu nebo repatriace v původním areálu druhu a chovu a pěstování nezbytných pro tyto účely, včetně umělého rozmnožování rostlin;
- aby za přísně kontrolovaných podmínek v omezeném rozsahu a na základě výběru povolily odebírání nebo držení omezeného a příslušnými státními orgány stanoveného počtu jedinců určitých druhů uvedených v příloze IV.

Členské státy předloží Komisi každé dva roky zprávu o výjimkách podle odstavce 1 v úpravě stanovené výborem. Komise vydá své stanovisko k těmto výjimkám nejdéle do 12 měsíců po obdržení zprávy a informuje o něm výbor.

Zpráva musí uvést:

- druhy, které jsou předmětem výjimek, a důvod výjimky včetně povahy rizika, s případným odkazem na odmítnuté alternativy a použité vědecké údaje,
- prostředky, zařízení nebo metody povolené pro odchyt nebo zabíjení druhů živočichů a důvody pro jejich použití,
- kdy a kde se povolují takové výjimky,
- orgány, které jsou oprávněny vyhlásit a kontrolovat, že byly dodrženy stanovené podmínky a rozhodovat o tom, jaké prostředky, zařízení nebo metody mohou být použity, v rámci jakých omezení a které instituce a osoby byly pověřeny realizací opatření;
- použitá kontrolní opatření a získané výsledky.

Transpozice čl. 16 směrnice o stanovištích byla transponována poněkud sporně § 56 zákona č. 114/1992 Sb., ve znění zákona č. 218/2004 Sb.[15]

Třetí směrnicí zmiňovaný důvod se týká legálního postupu podle čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích. Jde o tzv. speciální posuzování vlivů koncepcí nebo projektů na území soustavy NATURA 2000 (slangově nazýváno „zelená EIA, resp. SEA"). Jakýkoliv plán nebo projekt, který s určitou lokalitou přímo nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný, avšak bude mít pravděpodobně na tuto lokalitu významný vliv, a to buď samostatně, nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty, musí být předmětem od-

[15] Podrobnosti kritického hodnocení viz Stejskal, V.: Aktuální problémy administrativně-právních nástrojů ochrany přírody po euronovele zákona o ochraně přírody a krajiny. In: Průchová, I. (edit.): Aktuální otázky práva životního prostředí. MU v Brně 2005, str. 103–119 nebo Stejskal, V.: Jak vypadá v České republice půl roku po vstupu do Evropské unie v teorii a praxi transpozice a implementace evropských směrnic na ochranu přírody. In: Pocta Milanu Pekárkovi, České právo životního prostředí č. 4/2004 (14), str. 96–102.

povídajícího hodnocení svých důsledků pro lokalitu z hlediska cílů její ochrany. S přihlédnutím k výsledkům uvedeného hodnocení důsledků pro lokalitu a s ohledem na ustanovení čl. 6 odstavce 4 schválí příslušné orgány dotyčného státu tento plán nebo projekt teprve poté, když se ujistí, že nebude mít záporný vliv na celistvost příslušné lokality, a když si v případě potřeby opatřily stanovisko veřejnosti.

Pokud navzdory negativnímu výsledku hodnocení důsledků pro lokalitu musí být určitý plán nebo projekt z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru uskutečněn a není-li k dispozici žádné alternativní řešení, zajistí členský stát veškerá kompenzační opatření nezbytná pro zajištění ochrany obecné spojitosti soustavy NATURA 2000. O přijatých kompenzačních opatřeních informuje Komisi.

Jestliže se na dotyčné lokalitě vyskytují prioritní typy přírodních stanovišť anebo prioritní druhy, pak mohou být uplatněny pouze důvody související s ochranou zdraví lidí a veřejné bezpečnosti s nesporně příznivými důsledky pro životní prostředí nebo jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu podle stanoviska Komise.

Povinnosti vyplývající z ustanovení článku 6 odst. 2, 3 a 4 směrnice č. 92/43/EHS nahrazují povinnosti vyplývající z první věty článku 4 odst. 4 směrnice 79/409/EHS, pokud jde o území vyhlášená podle článku 4 odst. 1 nebo obdobně uznaná podle článku 4 odst. 2 směrnice 79/409/EHS, a to ode dne provádění této směrnice nebo ode dne vyhlášení nebo uznání členským státem podle směrnice 79/409/EHS podle toho, které datum je pozdější.

V českém národním právu byl čl. 6 směrnice o stanovištích transponován § 45h a § 45i zákona č. 114/1992 Sb., ve znění zákona č. 218/2004 Sb. Jde ale o velmi komplikovaný a zdlouhavý proces, propojený s režimem posuzování vlivů na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb. a s územním řízením podle zákona č. 50/1976 Sb. Při absenci přechodných ustanovení je rovněž sporná jejich aplikace na projekty schválené v období před účinností zákona nebo schvalované ke dni účinnosti zákona a dosud neukončené.

SUBJEKTY ODPOVĚDNOSTI

Subjektem odpovědnosti[16] je podle čl. 3 odst. 1 písm. a), b) směrnice č. 2004/35/ES některý z provozovatelů činností vyjmenovaných v příloze III. k této směrnici, přičemž odpovědnost vzniká nejen při způsobení škody na životním prostředí, ale také za ohrožení životního prostředí vznikem takové škody (čl. 3 odst. 1 písm. a). Odpovědnost je založena na principu objektivní odpovědnosti s možností liberace podle čl. 8 odst. 3 a 4 směrnice.

Jen škoda na chráněných druzích a přírodních stanovištích způsobená provozovateli neuvedenými v příloze III. je založena na principu subjektivní odpovědnosti, protože vyžaduje ke svému vzniku zavinění (čl. 3 odst. 1 písm. b).

Z čl. 8 odst. 3 písm. a) ve spojení s čl. 10 vyplývá, že v některých případech může nést odpovědnost také třetí strana.

---

[16] Definice v čl. 2 odst. 6 směrnice č. 2004/35/ES.

Posledním subjektem, který nese odpovědnost, je stát, což vyplývá z čl. 8 odst. 5 směrnice, kde je stanoveno, že preventivní a nápravná opatření budou učiněna bez ohledu na odpovědnost provozovatele.

VÝJIMKY Z ODPOVĚDNOSTI ZA ŠKODU

V čl. 4 směrnice jsou uvedeny výjimky z odpovědnosti za škodu na životním prostředí nebo bezprostřední hrozby takové škody, na které se tato směrnice nevztahuje. Mezi tyto výjimky patří například:

a) škody na životním prostředí nebo hrozby těchto škod způsobené vojenskými konflikty, občanskými válkami, povstáním nebo
b) výjimečným, nezvladatelným a nevyhnutelným přírodním jevem nebo
c) škody na životním prostředí nebo hrozby takových škod, za něž je odpovědnost upravena v mezinárodní smlouvě vyjmenované v příloze IV směrnice, jejíž stranou je členský stát nebo
d) jaderné nebezpečí nebo škoda na životním prostředí nebo její hrozba, jestliže mohou být způsobeny činnostmi, jichž se týká Smlouva EUROATOM nebo událostí či činností, za níž vzniká odpovědnost podle mezinárodní smlouvy uvedené v příloze V k této směrnici nebo
e) činnosti, jejichž hlavním účelem je zajištění národní obrany nebo mezinárodní bezpečnosti a činnosti, jejichž jediným účelem je ochrana proti přírodním neštěstím.

Je třeba si všimnout, že jednotlivé liberační důvody jsou podobné důvodům uvedeným v Luganské konvenci.

PREVENTIVNÍ A NÁPRAVNÁ OPATŘENÍ

K zabránění vzniku a k nápravě škod na životním prostředí zavádí směrnice 2004/35/ES systém preventivních (čl. 5) a nápravných opatření (čl. 6, 7).

K předcházení škodám na životním prostředí mají sloužit preventivní opatření, jichž se týká čl. 5 směrnice. Preventivní opatření mají být učiněna bezodkladně provozovatelem tehdy, když ještě nedošlo ke škodě na životním prostředí, ale hrozí nebezpečí této škody. Členský stát má přitom možnost si vyhradit, že v případě, pokud není nebezpečí škody zažehnáno preventivními opatřeními učiněnými provozovatelem, má provozovatel povinnost informovat příslušný orgán o všech důležitých podstatných aspektech dané situace, jakmile to bude možné.

Příslušný orgán může podle čl. 5 odst. 3 písm. a), b), c) nebo d) vykonávat tato oprávnění vztahující se k preventivním opatřením:

a) požadovat po provozovateli poskytování informací o hrozícím nebezpečí škody nebo o podezření takovéto hrozby,
b) požadovat po provozovateli, aby učinil nezbytná preventivní opatření,
c) dávat provozovateli pokyny, kterými se bude řídit při provádění preventivních opatření,
d) sám učinit preventivní opatření.

Jak vyplývá z čl. 5 odst. 4 směrnice, za provádění preventivních opatření má přednostně odpovědnost provozovatel. Pokud se ale provozovateli preventivní opatření nezdaří, či není zjištěn odpovědný provozovatel nebo provozovatel není povinen nést náklady (čl. 8 odst. 3), může příslušný orgán provést preventivní opatření sám.

Pokud již dojde ke vzniku škody na životním prostředí, má provozovatel povinnost podle čl. 6 odst. 1 směrnice informovat příslušný orgán o všech podstatných aspektech dané situace a současně

- učinit všechny možné kroky, aby omezil nebo zabránil další škodě na životním prostředí a negativnímu účinku na lidské zdraví nebo dalšímu omezení fungování ekosystémů a
- provést nezbytná nápravná opatření podle čl. 7 směrnice.

Příslušný orgán má mít podobná oprávnění jako v souvislosti s ukládáním preventivních opatření také ve vztahu k ukládání nápravných opatření.

V čl. 7 odst. 1 směrnice je zakotvena povinnost provozovatele zjistit, v souladu s přílohou II. směrnice, možná nápravná opatření a předložit je příslušnému orgánu ke schválení, pokud je příslušný orgán neučinil sám. V odst. 2 tohoto ustanovení je dále stanoveno, že příslušný orgán rozhodne, která nápravná opatření provede v souladu s přílohou II směrnice a která ve spolupráci s příslušným provozovatelem.

NÁKLADY NA PREVENTIVNÍ A NÁPRAVNÁ OPATŘENÍ

Náklady na preventivní a nápravná opatření ponese podle čl. 8 odst. 1 směrnice provozovatel, který je odpovědný za škodu. Pokud provedl opatření příslušný orgán, mají být náklady na ně vynaložené vymáhány na provozovateli. K vymáhání nákladů mohou být přitom využity i zajišťovací prostředky v podobě zástavy majetku provozovatele nebo jiné vhodné jistoty. Příslušný orgán ovšem může úhradu nákladů nepožadovat, pokud by náklady činily více než částka vymožená od provozovatele nebo pokud by provozovatel nebyl zjištěn.

Čl. 8 odst. 3 a 4 směrnice obsahuje liberační důvody, které pokud provozovatel prokáže, zprostí se odpovědnosti za škodu.

Důvody podle čl. 8 odst. 3 jsou následující:

a) škoda byla způsobena třetí stranou nebo v důsledku její činnosti, ačkoliv byla provozovatelem provedena všechna bezpečnostní opatření, aby k této škodě nedošlo, nebo
b) ke škodě došlo v důsledku toho, že provozovatel postupoval v souladu s příkazy a pokyny správního orgánu.

Tyto liberační důvody jsou obligatorní, protože je členský stát má povinnost zahrnout do předpisu přijatého podle této směrnice.

Další důvody podle čl. 8 odst. 4 směrnice, které ovšem členský stát nemá povinnost zahrnout do předpisu přijatého podle této směrnice, jsou tyto:

Provozovatel prokáže, že škodu nezavinil a škoda byla způsobena

a) emisí nebo událostí v souladu s povolením uděleným podle platného práva členského státu, které provedlo zákonná opatření podle přílohy III k této směrnici, nebo
b) emisí nebo činností nebo jiným způsobem užívání výrobku v průběhu činnosti, jestliže provozovatel prokáže, že nemohl předpokládat vznik škody s ohledem na stav

vědeckých, odborných a technologických znalostí v době, kdy k emisi nebo činnosti došlo.

Členské státy mohou stanovit svými národními úpravami pravidla rozdělení nákladů v případě více původců, zejména se zřetelem na dělbu odpovědnosti mezi výrobce a uživatele výrobku (čl. 9).

LHŮTY PRO UPLATNĚNÍ NÁROKŮ

Směrnice obsahuje i dvě ustanovení o promlčecí době v čl. 10 a v čl. 17 směrnice. Ustanovení čl. 10 směrnice se týká promlčecí doby k úhradě nákladů na opatření učiněná příslušným orgánem. Podle tohoto článku bude příslušný orgán zmocněn k tomu, aby zahájil řízení o náhradě nákladů proti provozovateli, nebo jestliže to bude vhodné proti třetí straně, která způsobila škodu nebo nebezpečí vzniku škody, do pěti let od data, kdy byla opatření dokončena nebo byl zjištěn odpovědný provozovatel nebo třetí strana odpovědná za škodu, pokud k tomu došlo později. Z ustanovení čl. 17 směrnice vyplývá, že délka objektivní promlčecí lhůty k nápravě škody na životním prostředí je 30 let a běžet začne ode dne, kdy se přihodila událost nebo incident vztahující se ke vzniku škody.

ODPOVĚDNÉ ORGÁNY

Členské státy mají podle čl. 11 odst. 1 směrnice povinnost pověřit plněním povinností podle této směrnice příslušný orgán nebo orgány. Tento orgán, jak vyplývá z čl. 11 odst. 2 směrnice, bude mít povinnost označit provozovatele, který způsobil škodu na životním prostředí nebo nebezpečné ohrožení takovou škodou, stanovit rozsah škody a určit, která nápravná opatření by měla být učiněna s ohledem na přílohu II. k této směrnici. Tento orgán bude navíc oprávněn požadovat na provozovateli, aby provedl vlastní hodnocení a dodal nezbytné informace a údaje.

Příslušný orgán má mít podle čl. 11 odst. 3 možnost zmocnit nebo požádat o provedení preventivních nebo nápravných opatření třetí stranu, kterou je pravděpodobně myšlena specializovaná právnická nebo fyzická osoba, která je k provedení těchto opatření odborně a technicky způsobilá.

DOTČENÉ OSOBY

V čl. 12 odst. 1 jsou taxativním způsobem určeny právnické nebo fyzické osoby, které jsou oprávněny podat příslušnému orgánu žádost o podniknutí kroků podle této směrnice a předložit poznatky o škodě na životním prostředí nebo nebezpečné hrozbě takové škody. Ovšem z čl. 12 odst. 5 směrnice vyplývá, že členské státy nemají povinnost toto oprávnění připustit v případě bezprostředního nebezpečí škody, což platí ve stejném případě také o právu na poskytnutí informací podle čl. 12 odst. 4. Právnickými nebo fyzickými osobami, které jsou oprávněny podat takovou žádost, jsou:

a) osoby dotčené nebo pravděpodobně v budoucnu dotčené škodou na životním prostředí,

b) osoby mající dostatečný zájem na rozhodování o životním prostředí ve vztahu ke škodě,

c) osoby, které prohlašují, že byly poškozeny na právech, jestliže správní právo procesní příslušného státu vyžaduje takový předpoklad.

Čl. 12 odst. 3 směrnice stanoví, že prokáže-li žádost s přiloženými poznatky hodnověrným způsobem existenci škody, pak příslušný orgán takovou žádost zváží a dá možnost se vyjádřit také příslušnému provozovateli. Dle čl. 12 odst. 4 má osoba, která žádost podala, právo na informace o rozhodnutí, které příslušný orgán učinil nebo informace o zamítnutí žádosti a příslušný orgán uvede důvody, které ho k tomu vedly, pokud je poskytnutí těchto informací možné a je v souladu s právem daného členského státu. Osoby uvedené v čl. 12 odst. 1 směrnice mají mít navíc podle čl. 13 odst. 1 směrnice právo na přístup k soudu nebo jinému nezávislému orgánu příslušnému přezkoumat procesní a hmotněprávní zákonnost rozhodnutí, činností nebo nečinností příslušného orgánu.

FINANČNÍ KRYTÍ PROVOZOVATELŮ

Čl. 14 odst. 1 směrnice se týká finančního zabezpečení provozovatelů k pokrytí jejich odpovědnosti podle této směrnice. Členské státy na základě tohoto ustanovení mají učinit příslušná opatření, aby toto finanční zabezpečení provozovatelům umožnily. Nejčastější formou finančního zabezpečení příslušných provozovatelů bude pravděpodobně pojištění. Může se jednat, vzhledem k jeho ekonomickému charakteru o klíčový institut právní úpravy vycházející ze směrnice o odpovědnosti za škody na životním prostředí.

MOŽNOSTI TRANSPOZICE SMĚRNICE O ODPOVĚDNOSTI ZA ŠKODY NA ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ V ČR

Platná právní úprava odpovědnosti za ztráty na životním prostředí v českém národním právu je zakotvena jak v předpisech soukromoprávních (odpovědnost za škodu podle občanského zákoníku), tak veřejnoprávních. V oblasti veřejného práva se jedná především o zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, upravující režim odpovědnosti za ekologickou újmu, tak i o zvláštní předpisy týkající se jednotlivých složek životního prostředí, obsahující režimy nápravných opatření.

Úspěšnost řešení ztrát na životním prostředí způsobem, který zvolila směrnice, se projeví teprve až jednotlivé členské státy přijmou právní předpisy v souladu s touto směrnicí. Tuto povinnost jim přitom směrnice ukládá splnit v souladu s čl. 19 odst. 1 směrnice do 30. dubna 2007.

Není dosud jasné, zda v ČR bude směrnice transponována formou připravovaného kodexu životního prostředí v jeho obecné části nebo i prostřednictvím novelizace některých složkových zákonů, které se zmiňovaných složek životního prostředí, na kterých může škoda na životním prostředí vzniknout, týkají. Těmito zákony se rozumí především zákon č. 254/2001 Sb. o vodách, zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu a zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, které se

vztahují ke složkám životního prostředí, na nichž škoda na životním prostředí může podle směrnice vzniknout. Třetí možností je novelizace zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. Čtvrtou možností je vydání samostatného zákona o odpovědnosti za škody na životním prostředí. Osobně se kloním k variantě čtvrté, s rekonstrukcí jednotlivých složkových zákonů, a to v oblasti nápravných opatření. Škoda na životním prostředí v pojetí Směrnice EU je pojmově užší než-li ekologická újma podle zákona č. 17/1992 Sb. Obě se však budou zřejmě navzájem vhodně doplňovat. Má-li právní úprava odpovědnosti za škody (resp. ztráty) na životním prostředí fungovat, musí být vytvořen systém účinných preventivních a nápravných opatření.

LITERATURA

Damohorský, M.: Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí. Nakladatelství Karolinum Praha 1999. ISBN 80-7184-827-1.

Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 1. vydání. C. H. Beck Praha 2003. ISBN 80-7179-747-2.

Mlčoch S.: Nad návrhem směrnice ES o ekologické odpovědnosti. in České právo životního prostředí, č. 1/2003 (7), str. 19–28. ISSN 1213-5542.

Šturma, P., Damohorský, M., Ondřej, J., Zástěrová, J., Smolek, M.: Mezinárodní právo životního prostředí, I. část (obecná). Nakladatelství Eva Rozkotová – IFEC, 2004. ISBN 80-903409-2-X.

Zástěrová, J.: Mezinárodněprávní úprava kontroly toxických či jinak nebezpečných látek a lidských aktivit potenciálně ohrožujících životní prostředí. in Šturma, P. a kol.: Problémy mezinárodněprávní ochrany životního prostředí, AUC 2–3/2002, str. 61–120. ISBN 80-246-0676-3.

DIE RECHTSVERANTWORTLICHKEIT FÜR DIE UMWELTVERLUSTE

Zusammenfassung

Diese Studie widmet sich der Problematik der Rechtsverantwortlichkeit für die Umweltverluste (Umweltschäden). Am Anfang befasst sich mit Grundlagen, Gründen und Historie der Entwicklung dieser Materie. Schwerpunkt liegt dabei auf das Luganerabkommen (1993).

Die Aufmerksamkeit dieser Studie ist auf die neue Richtlinie 2004/35/EG vom 21. April 2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden gerichtet.

Es gibt in der Gemeinschaft heute zahlreiche kontaminierte Standorte, die ein erhebliches Gesundheitsrisiko darstellen, und der Verlust an biologischer Vielfalt hat sich in den vergangenen Jahrzehnten sehr beschleunigt. Die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden, soweit es möglich ist, trägt zur Umsetzung der im Vertrag zur Gründung der EG gennanten Ziele und Grundsätze der Umweltpolitik der Gemeinschaft bei und diese Vermeidung und Sanierung sollte durch eine verstärkte Orientierung an dem Verursacherprinzip erfolgen.

Grundlegendes Prinzip dieser Richtlinie sollte es deshalb sein, dass ein Betreiber, der durch seine Tätigkeit einen Umweltschaden oder die unmittelbare Gefahr eines solchen Schadens verursacht hat, die Kosten der erforderlichen Vermeidungs- oder Sanierungsmassnahmen tragen.

Da das Ziel dieser Richtlinie, nämlich die Schaffung eines gemeinsamen Ordnungsrahmens zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden zu vertretbaren Kosten für die Gesellschaft, auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden kann und daher wegen des Umfangs dieser Richtlinie und ihrer Verflechtung mit anderen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft, insbesondere der Richtlinie 79/409/EWG des Rates über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten, der Richtlinie 92/43/EWG des Rates zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen und der

Richtlinien 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, besser auf Gemeinschaftsebene zu erreichen ist, kann die Gemeinschaft im Einklang mit dem in Artikel 5 des Vertrags Subsidiaritätsprinzip tätig werden.

Da durch die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden ein unmittelbarer Beitrag zur Umweltpolitik der Gemeinschaft geleistet wird, sollten die Behörden sicherstellen, dass das mit dieser Richtlinie geschaffene System ordnungsgemäß um- und durchgesetzt wird.

Am Ende dieser Studie werden die Möglichkeiten der legislativen Umsetzung der Richtlinie über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden in nationales tschechisches Rechtssystem diskutiert. Die Mitgliedstaaten setzen die Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie spätestens bis zum 30. April 2007 nachzukommen. Die Umweltministerium der Tschechischen Republik vorbereitet gegenwärtig das Umweltrechtsgesetz, wo auch die Problematik der Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden umgesetzt wird.

ACTA
UNIVERSITATIS
CAROLINAE

IURIDICA 1/2005

PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ A JEHO PROSAZOVÁNÍ

JUDr. Martin Smolek, Ph.D., LL.M.
JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Redakční rada: prof. JUDr. Petr Tröster, CSc. (předseda)
prof. JUDr. Alena Winterová, CSc. (místopředsedkyně)
Blanka Jandová (tajemnice)
prof. JUDr. Miroslav Bělina, CSc., prof. JUDr. Jiří Boguszak, DrSc.,
doc. JUDr. Taisia Čebišová, CSc., doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc.,
doc. JUDr. Marie Karfíková, CSc., prof. JUDr. Zdeněk Kučera, DrSc.,
prof. JUDr. Václav Pavlíček, CSc., prof. JUDr. Pavel Šturma, DrSc.,
prof. JUDr. Jiří Švestka, DrSc., doc. JUDr. Jiří Rajmund Tretera,
JUDr. Marie Vanduchová, CSc.

Prorektor-editor prof. MUDr. Pavel Klener, DrSc.
Vědecký redaktor: prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.
Recenzovali: doc. JUDr. Soňa Košičiarová, Ph.D.
doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc.
Obálku navrhla Jarmila Lorencová
Grafická úprava Kateřina Řezáčová
Vydala Univerzita Karlova v Praze
Nakladatelství Karolinum, Ovocný trh 3, 116 36 Praha 1
Praha 2006
Sazba a zlom: DTP Nakladatelství Karolinum
Vytiskla tiskárna Nakladatelství Karolinum
Vydání 1. Náklad 300 výtisků

ISBN 80-246-1145-7
ISSN 0323-0619



http://cupress.cuni.cz
ISBN 80-246-1145-7



ISSN 0323-0619