

MEZINÁRODNĚPRÁVNÍ ÚPRAVA KONTROLY TOXICKÝCH ČI JINAK NEBEZPEČNÝCH LÁTEK A LIDSKÝCH AKTIVIT POTENCIÁLNĚ OHROŽUJÍCÍCH ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

JANA ZÁSTĚROVÁ

V názvu studie uvedená problematika, jakkoli tematicky na první pohled nepříliš atraktivní, náleží bezesporu k nejzajímavějším sférám mezinárodního práva životního prostředí, a to jak po své stránce teoretické, tak i praktické. Avšak právě tato zmíněná relativní „neatraktivnost“ tématu (kterou evidentně nevyvažuje ani její zcela mimořádná důležitost a všeobecný význam) je patrně příčinou skutečnosti, že daná problematika jako celek nebývá v nauce (nikoli pouze naší české!) traktována uceleně a samostatně, nýbrž běžně jakožto součást jiných – širších zpracování určitých otázek mezinárodního práva životního prostředí, dnes nejčastěji učebnic řečeného právního odvětví¹⁾; pouze dílčí elementy níže zkoumané problematiky jsou analyzovány či jinak sledovány autonomně v současnosti především v časopisecké podobě²⁾.

Ač poměrně složitá, vícevrstevná a mnoho aspektů této matérie upravující normativita přitom přímo modelově a pozoruhodným způsobem reflektuje většinu zásadních problémů, jež provázejí dnešní etapu vývoje celého odvětví mezinárodního práva životního prostředí:

– relevantní normativita plně odpovídá současnému trendu přijímání právních regulací tzv. *transverzálního charakteru*³⁾, která ve své podstatě vlastně neupravuje ochranu samotného životního prostředí a jeho jednotlivých složek (jak tak činí naopak tzv. sektorová regulace), nýbrž výkon určitých lidských aktivit (např. nakládání s nebezpečnými odpady), jež mohou potenciálně ohrozit celé životní prostředí – všechny jeho jednotlivé složky;

¹⁾ Srov. např. A. Kiss, *J.-P. Beurier*, Droit international de l'environnement, 2^e éd., 2000, Paris, ed. Pedone, pp. 317–350; L. Boisson de Chazournes, R. Desgagné, C. Romano, Protection internationale de l'environnement, 1998, Paris, ed. Pedone, pp. 641–19; P. Birnie, A. Boyle, International Law and the Environment, 2nd ed., Oxford, Clarendon Press, pp. 404–499; J.-L. Mathieu, La protection internationale de l'environnement, Paris, Presses Universitaires de France, Coll. „Que sais -je?“, 1991, not. pp. 78–85, 88–89 etc.; k tomu srov. též i kupř.: A. Kiss, Droit international de l'environnement, Paris, Juris-Classeur de Droit International, 1997, Fascicule 146, not. pp. 25–27 (Nos. 164–176) etc.

²⁾ Srov. kupř. G. Pambou Tchivounda, L'interdiction de déverses des déchets toxiques dans le Tiers monde: Le cas de l'Afrique, Annuaire Française de Droit International (A.F.D.I.), XXXIV, Ed. du CNRS, Paris, 1989, pp. 709–725; M. Mekamcha Ghaouti, La problématique juridique des déchets dangereux en Afrique, Société Africaine de Droit International et Comparé – Actes du sixième congrès annuel – Kampala, 5.–8. Septembre 1994, London, Aberdeen House, 1995, pp. 145–150 etc.

³⁾ Srov. např. A. Kiss, Cinq année de droit international de l'environnement (1996–2000), Revue juridique de l'environnement (R.J.E.), 2001, No. 4, not. pp. 563–564; A. Kiss, op. cit. 1, p. 3–4 (Nos. 9–11) etc.

- příslušná regulace upravuje určité lidské činnosti, jejichž nekorektní výkon může mít v rámci životního prostředí tzv. *irreversibilitu*⁴⁾, tedy nevratné následky; možná závažnost takových následků pak vyžaduje, aby konkrétní právní pravidla v míře mnohem vyšší nežli normy jiných právních odvětví reflektovala odpovídající poznatky i z jiných vědních oborů než jsou pouze vědy společenské⁵⁾;
- normativita mezinárodní ochrany životního prostředí nevznikla z moudré a jasno-zřivé touhy lidstva preventivně regulovat jisté problémy, jejichž nebezpečnosti pro životní prostředí i pro něj samotné si je dobře vědomo, ale – v drtivé většině případů dnešních normativních úprav – až jako mezinárodní odpověď na (mnohdy velmi) negativní zkušenosti, které při ochraně životního prostředí lidstvo muselo nejdříve samo udělat (typicky např. přijetí pravidel jaderné bezpečnosti po havárii v Černobylu);
- značná část problémů, spadajících do zkoumaného „pododvětví“ mezinárodního práva životního prostředí (a to i těch nejdůležitějších, jako je např. nakládání s toxickými či jinými nebezpečnými látkami – anebo právě proto), je stále ještě regulována výlučně či téměř výlučně úpravou tzv. *soft law* (v běžném smyslu tohoto termínu), tedy úpravou právně nezávaznou – např. různými doporučeními, směrnicemi, kodexy chování atd., přijímanými v rámci různých mezinárodních organizací (nejčastěji OECD, FAO, UNEP aj.).

Příčina tohoto stavu je evidentní: jedná se většinou o problémy značně delikátní povahy; jejich řešení vyžaduje relativně velmi vysokou míru konsensu, resp. příslušné politické vůle jednotlivých členů mezinárodního společenství, jichž se obvykle právě v těchto konkrétních komplikovaných kauzách dosahuje jen mimořádně obtížně; přijetí úpravy prostřednictvím *soft law* v rámci některé mezinárodní organizace se pak mezinárodnímu společenství (jako celku) jeví jakožto nejschůdnější cesta obstarávání určité regulace daného problému. . . . Důsledky naznačeného jednání s citelně negativním dopadem (nejen) na problematiku ochrany životního prostředí jsou rovněž zřejmé: mezinárodní společenství jako celek i jeho jednotliví členové jsou do jisté míry „ukolébány“ a uspokojeny faktem, že příslušný problém je alespoň nějakým způsobem „ošetřen“, čímž společenská (někdy přímo vitální) potřeba upravit ho jiným, tj. právně závazným institutem nutně ztrácí na intenzitě; relativně všeobecná spokojenost mezinárodního společenství s existujícím tzv. *soft law* v dané oblasti mezinárodních vztahů vede dokonce i k prosazování snah uplatňovat ho v praxi, což (a ovšem zdaleka nejen toto) obecně snižuje, ba přímo degraduje roli práva v mezinárodních vztazích, a to nikoli pouze v oblasti ochrany životního prostředí⁶⁾;

⁴⁾ Viz zejm. *J. Thevenot*, Introduction au concept d'irréversibilité – approche en droit international de l'environnement, R. J. E. No spécial, 1998, pp. 31–37; též *C. de Klemm*, La réglementation et l'irréversibilité, ibidem, pp. 59–78, resp. celé specializované číslo časopisu.

⁵⁾ Ze starší literatury této tematické orientace možno připomenout kupř. *S. Courteix* (dir.), Droit, télé-décision et environnement, Paris, SIDES, 1994, 292 pp.; z novější pak lze jmenovat kupř. *E. Naim-Gesbert*, „Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement – Contribution à l'étude des rapports de la science et du droit“, Bruxelles, Bruylant, VUB PRESS, 1999, 808 pp. etc.

⁶⁾ Blíže viz např. *J. Klabbers*, The Undesirability of Soft Law, Nordic Journal of International Law (N. J. I. L.), 1998, No 4, pp. 381–391, not. pp. 382–387 a literaturu tam uvedenou.

- mezinárodní právo životního prostředí nepředstavuje dnes vnitřně homogenní celek, nýbrž především *soubor* (více či méně) *vzájemně si konkurujících regionálních právních úprav*, neboť univerzálních, kvazi-univerzálních či potenciálně univerzálních regulací (nejen ve zkoumané oblasti mezinárodního práva!) stále ještě existuje relativně velmi málo a – ač takto ambiciózně pojaté projekty – ne vždy jsou vzhledem ke svému základu v euro-americké (mezinárodně) právní doktríně beze zbytku přijatelné pro všechny členy mezinárodního společenství (přímo modelová je konkurence níže zkoumaných úmluv z Basileje a Bamaka o nakládání s nebezpečnými odpady)⁷⁾;
- právo životního prostředí obecně a mezinárodní právo životního prostředí zejména náleží k těm právním odvětvím,
 - jež jsou jedny z nejovlivnitelnějších (obsah jejich jednotlivých regulací, jejich přijímání i realizace v praxi) ekonomickými podmínkami a problémy společenského života celého mezinárodního společenství i jeho jednotlivých členů (kupř. již klasický problém zákazu exportu nebezpečného odpadu z průmyslově rozvinutých zemí do zemí rozvojových)⁸⁾;
 - kde se mimořádně zřetelně vzájemně ovlivňuje mezinárodní a vnitrostátní právní sféra jednotlivých členů mezinárodního společenství z důvodů politických (srov. kupř. již výše zmíněné úmluvy z Basileje a Bamaka)⁹⁾;
 - a konečně, kde je vzájemné ovlivňování mezinárodní a vnitrostátní právní sféry jednotlivých členů mezinárodního společenství ekonomickými podmínkami (vnitřními i vnějšími) jeho života v současnosti snad nejmarkantnější (viz např. níže zmíněné vytvoření si vnitrostátních předpokladů Ruskem pro mezinárodní import jaderného či radioaktivního odpadu)¹⁰⁾.

V této studii zkoumaná sféra mezinárodního práva životního prostředí představuje výjimečně rychle a dynamicky se rozvíjející oblast řečeného právního odvětví¹¹⁾, tvoří ji však víceméně samostatné tematické právní celky, které se ovšem nevyvíjejí ani zdaleka rovnoměrně: zatímco některé její základní otázky dosud stále nejsou vůbec upraveny žádnou regulací, a to ani prostřednictvím tzv. *soft law* (*sic!*) – kupř. otázka výroby toxických či jinak nebezpečných látek (srov. kap. 1. A.), naopak jiné závažné, právě vznikající a velmi aktuální problémy se k této sféře zcela organicky přidružují (srov. kupř. problematiku tzv. integrované ochrany životního prostředí –

⁷⁾ Srov. např. *F. Ougergouz*, La Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique, A.F.D.I., XXXVIII, Ed. du CNRS, Paris, 1993, pp. 871–884 a literaturu tam uvedenou atd.

⁸⁾ Srov. např. *M. Mubiala*, La contribution de l'Afrique et du Tiers-monde aux développements recents du droit international de l'environnement, Revue Africaine de Droit International et Comparé (R. A. D. I. C.), déc. 1993, tome 5, No 4, pp. 768–780 a literaturu tam uvedenou atd.

⁹⁾ Blíže viz např. literaturu cit. sub 2, 6 a 7 aj.

¹⁰⁾ Blíže viz kupř. *N. Melis*, Comment la Russie devient la poubelle nucléaire du monde, Le Monde diplomatique, février 2002, not. p. 20 a literaturu tam uvedenou.

¹¹⁾ Pro zajímavost možno např. porovnat počet stránek věnovaných zkoumané problematice v následujících učebnicích: *A. Kiss*, Droit International de l'Environnement, Paris, Pedone, 1989, pp. 275–305, tj. 30 stran a *A. Kiss, J.-P. Beurier*, op. cit. 1, 34 stran, ale především jejich tematický obsah; k tomu srov. *A. Kiss*, op. cit. 3, pp. 584–588, věnovaný nové problematice v dané oblasti zkoumání, a to otázce integrované ochrany životního prostředí, etc.

kap. 6). A ještě jednu pozoruhodnou vývojovou tendenci v rámci zkoumané právní oblasti lze v současnosti vysledovat: z jiných právních pododvětví mezinárodního práva životního prostředí se v důsledku svého vzrůstajícího významu, existence čím dál tím komplexnější normativní regulace a zejména též kvalitativní změny právní povahy vydělují některé jejich tematické celky a postupně zaujímají autonomní místo v této zkoumané právní sféře – typicky emancipace problému znečišťování moří ropnými produkty, jeho vydělení se z oblasti tzv. mořského práva a z formování se v samostatnou součást daného odvětví mezinárodního práva životního prostředí¹²).

Přítomná studie si neklade žádné mimořádně vysoké teoretické a vědecké cíle: chce především stručně zrekapitulovat celou rozsáhlou problematiku uceleným způsobem, který v současné době není v příslušné literatuře (nikoli pouze české) k dispozici, a to v rozsahu, v jakém je dnes obecně pojímána odpovídající naukou, ukázat jisté problémy v teorii již dříve zpracované (kupř. problematiku náhrady škody) v jiných souvislostech a v jiném kontextu a zaměřit se především na analýzu novějších právních úprav.

Proto se bude postupně věnovat jednotlivým otázkám spjatým s problematikou nakládání s toxickými či jinak nebezpečnými látkami, nakládání s toxickými či jinak nebezpečnými odpady, znečišťováním moří ropnými produkty, ionizujícím zářením, technologickými riziky a tzv. integrovanou ochranou životního prostředí.

Jak možno již z citované literatury vydedukovat, tato studie využívá výsledků především frankofonní nauky mezinárodního práva životního prostředí, která někdy chápe a pojímá určité fenomény v určitých souvislostech poněkud odlišněji od většinového názoru, zejména doktriny angloamerické; v zásadě však obě docházejí ke shodným závěrům.

1. TOXICKÉ ČI JINAK NEBEZPEČNÉ LÁTKY

Do té doby zcela bezprecedentní rozvoj výroby a (vy)užívání toxických či jinak nebezpečných látek bylo možno zaznamenat zhruba již od (počátku) 60. let minulého století; avšak přestože si lidstvo od samého počátku tohoto konání bylo relativně dobře vědomo (alespoň určitých) rizik a nebezpečí s ním spojených jak pro něj samotné, tak i pro celé životní prostředí, a to na úrovni národní a především mezinárodní, dosud neexistuje adekvátní komplexní regulace (právně závazné povahy) řečené problematiky (*sic!*).

¹² Naproti tomu se dosud neosamostatnila kupř. problematika znečišťování kosmického prostoru zejména zbytky výzkumných přístrojů (družic, nosných raket) atd., ač vědci (nikoli však bohužel právníci) po příslušných regulacích volají již velmi hlasitě – srov. kupř. *J. Kříčka, Země v zajetí odpadků – Nebezpečné projektily na oběžné dráze*, Respekt, 1999, č. 44, str. 19; (*lan*), *Vůdci žádají právní úpravu odhazování odpadu v kosmu*, Právo, 16. 8. 2000, str. 9, atd.; již poměrně dlouhou dobu existující známá *Úmluva o mezinárodní odpovědnosti za škody způsobené kosmickými objekty (1972)* jako základ pro emancipaci uvedené problematiky na cestě k její relativní samostatnosti zjevně sloužit nemůže – v české literatuře nejnověji blíže viz kupř. *P. Šturma, Mezinárodní odpovědnost za škodlivé následky činností nezakázaných mezinárodním právem*, in: *Mezinárodní odpovědnost*, Brno, Spisy PF MÚ, 2002, str. 130–132, aj.

Citelná absence takovéto právní úpravy je doposud stále ještě

- zčásti suplována (mnohdy zcela nedostatečným způsobem) faktickou mezinárodní spoluprací při řešení konkrétních problémů,
- dílem kompenzována přijímáním určitých pravidel (ať již právně závazných či nezávazných, jichž dodnes přetrvává kvantitativně výrazná většina), zejména některými mezinárodními organizacemi; mezinárodněprávní smlouvy, jejichž stranami jsou (pouze) jednotliví členové mezinárodního společenství (tj. plně suverénní státy) představují v rámci zkoumané normativity spíše ojedinělý jev; oba typy výše zmíněných pravidel ovšem mají alespoň dva společné charakteristické rysy: téměř vždy jsou totiž (velmi) úzce limitovány jak předmětem své právní úpravy, tak svou geografickou působností;

avšak zcela neřešeno zůstává vypracování a přijetí obecné rámcové právní úpravy problematiky toxických či jinak nebezpečných látek potenciálně univerzálního (globálního) charakteru (tj. např. povahy notoricky známé Smlouvy o Antarktidě z r. 1959).

První pravidla normující danou problematiku (byť i právně nezávazná!) byla „produkována“ od počátku 70. let především Organizací pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD); další etapu vývoje regulace ve zkoumané oblasti opět představují právně nezávazná pravidla [vydáváná obvykle v podobě doporučení, tentokrát Světovou zdravotnickou organizací (WHO) či Programem OSN pro životní prostředí (UNEP)].

Skutečný rozvoj příslušné regulace možno vysledovat od poloviny 80. let 20. století, kdy začala býti ve větší míře přijímána

- jak pravidla právně nezávazná (zejména WHO od r. 1986),
- tak pravidla právně závazná, avšak primárně destinovaná k úpravě jiné předmětné problematiky (kupř. Basilejská úmluva o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování z r. 1989).

Konečně rozvoj opravdu moderního a svým duchem současným potřebám a požadavkům dnešní etapy života mezinárodního společenství korespondujícího „zákonodárství“ možno konstatovat až v posledních letech; jde sice o úpravy právně závazné, avšak – a to bohužel – až příliš dílčí povahy s příliš specializovaným předmětem právní úpravy (srov. např. subkapitulu 1/C)¹³.

A. VÝROBA TOXICKÝCH ČI JINÝCH NEBEZPEČNÝCH LÁTEK

je zcela mimořádně významný aspekt celé této v první subkapitole zkoumané problematiky: během všech příslušných procesů výroby oněch zmíněných látek totiž nutno neustále a velmi pečlivě sledovat i hodnotit možné důsledky a vliv řečených látek na lidské zdraví i stav (celého) životního prostředí, přesto regulace uvedeného klíčového aspektu je na mezinárodní úrovni dosud obstarávána výlučně zdaleka nikoli recentní a dnešním požadavkům mezinárodní ochrany životního prostředí již značně nevyhovující úpravou právně nezávazného charakteru!

¹³ K dané problematice blíže viz kupř. A. Kiss, J.-P. Beurier, op. cit. 1, pp. 318–323; L. Boisson de Chazournes, R. Desgagné, C. Romano, op. cit. 1, pp. 715–716; A. Kiss, op. cit. 3, pp. 579–582, etc.

Tento alarmující stav je tvořen tzv. *soft law* vypracovaným a přijatým v rámci OECD, a to především v podobě tzv. doporučení (*Recommandations*), z nichž nejvýznamnější jsou pravděpodobně následující:

- *Doporučení ohledně hodnocení možných důsledků chemických sloučenin na životní prostředí*
(14. listopadu 1974, jedná se o zkoušku ekotoxicity)¹⁴;
posléze doplněno
- *Doporučením ohledně hodnocení důsledků chemických výrobků*
(7. července 1977, které stanovuje základní principy procedur hodnocení potenciálních důsledků chemických výrobků pro člověka a životní prostředí)¹⁵;
- *Rozhodnutí o vzájemném při(e)jímaní údajů pro hodnocení chemických výrobků*
(12. května 1981, jež mj. určuje základní principy pro provádění příslušných laboratorních zkoušek *lege artis*)¹⁶;
- *Rozhodnutí týkající se obchodování s chemickými výrobky*
(8. prosince 1982, upřesňující soubor určitých minimálních předběžných údajů pro chemické výrobky při obchodování s nimi)¹⁷;
- *Doporučení ohledně řádné laboratorní práce*
(26. července 1983, které mj. kompletuje vzájemné uznávání procesů sladování laboratorních praktik, prováděných *lege artis*)¹⁸.

Ve zkoumané oblasti společenských vztahů samozřejmě existuje i normativita právně závazná, není ovšem povahy mezinárodněprávní (a její traktování by nejen přesáhlo rámec problematiky v názvu studie specifikované, ale nebylo by asi ani vhodné traktovat mezinárodněprávní úpravu společně s regulacemi jiných právních systémů, např. práva komunitárního, a to v cílech předcházení možných nežádoucích konfúzí; tuto pracovní metodu bude přítomná studie pečlivě ctít a dodržovat v celém svém rozsahu)¹⁹.

B. OBCHODOVÁNÍ S TOXICKÝMI ČI JINAK NEBEZPEČNÝMI LÁTKAMI

Regulace mezinárodního obchodu s chemickými látkami (obecně) se vyvíjela – možná kupodivu – poměrně velmi pomalu, přičemž její evoluce probíhala poněkud složitou a klikatou cestou od přijímání normativních textů právně nezávazného charakteru, přes faktickou spolupráci států při řešení konkrétních problémů až k recentním pravidlům právně závazným, dnes mnohdy až překvapivě progresivní povahy.

¹⁴ Recommandation du 14 novembre 1974 sur l'évaluation des effets potentiels des composés chimiques sur l'environnement [C (74) 215].

¹⁵ Recommandation du 7 juillet 1977 sur l'évaluation des effets de produits chimiques [C (77) 97].

¹⁶ Décision du 12 mai 1981 sur l'acceptation mutuelle des données pour l'évaluation des produits chimiques [C (81) 30].

¹⁷ Décision du 8 décembre 1988 relative à la commercialisation de produits chimiques [C (82) 196].

¹⁸ Recommandation du 26 juillet 1983 sur les bonnes pratiques de laboratoire [C (83) 95].

S další významnou relativní normativitou OECD se lze seznámit buď přímo v materiálech vydávaných samotnou touto organizací, nebo kupř. v práci A. Kiss, op. cit. 10, pp. 337–344 aj.

¹⁹ Ke zkoumané problematice upravené právem komunitárním či mezinárodním právem soukromým (kupř. smlouvy uzavřené mezi zahraničními průmyslníky, resp. průmyslovými koncerny či jinými zahraničními průmyslovými uskupeními) blíže viz např. A. Kiss, *J.-P. Beurier*, op. cit. 1, not. p. 319 aj.

Při stručné rekapitulaci vývoje právní úpravy ve zkoumané oblasti nelze ani opomenout jistá, v současnosti již často obsoletní pravidla, která jsou sice právně závazná, ale netýkají se bezprostředně dané problematiky: upravují totiž pouze otázky mezinárodní přepravy nebezpečných látek jako např. *Mezinárodní úmluva týkající se přepravy zboží po železnici* (1924) či *Chicagská úmluva o mezinárodním civilním letectví* (z r. 1944), jež jistou úlohu při rozvoji reglementace sledované problematiky nesporně měly²⁰⁾.

Pokud jde o samostatná pravidla vlastního mezinárodního obchodu s toxickými či jinak nebezpečnými látkami, začala se rozvíjet se značným zpožděním za příslušnou mezinárodní praxí až od počátku 70. let minulého století, nadto – jak už bylo výše řečeno – v podobě úprav právně nezávazných.

Opět zde rozhodující roli sehrály aktivity *OECD*, přičemž nejvýznamnější výsledky těchto aktivit představuje přijetí následujících normativních instrumentů:

– *Rezoluce týkající se procedury notifikace a konzultace ohledně látek, majících určitý vliv na člověka a jeho životní prostředí*

(18. května 1971)²¹⁾,

– *Doporučení ohledně ochrany vlastnických práv k údajům sděleným v rámci procedury notifikace nových chemických výrobků*

(26. července 1983, [C (83) 96]),

– *Doporučení týkající se výměny důvěrných údajů o chemických výrobcích*

(26. července 1983, [C (83) 97]),

doplněné

– *Seznamem údajů nikoli důvěrných o chemických výrobcích*

(26. července 1983, [C (83) 98])²²⁾.

Skutečně zásadní problém v dané tematické oblasti představuje otázka existence obecných mezinárodněprávních pravidel potenciálně univerzální platnosti: nutno konstatovat doposud přetrvávající značně citelné mezery v příslušné regulaci, které vyvolávají obavy, nejistotu, ba i neklid především v rozvojových zemích. Ty totiž dosud nedisponují odpovídajícími technickými znalostmi, ani adekvátní infrastrukturou nutnou k používání a využívání výše zmíněných látek v bezpečných podmínkách, což zpětně představuje snadno domyslitelnou hrozbu nejen pro konkrétní obchodníky s těmito látkami, nýbrž pro celý rozvinutý Sever, potažmo celý svět – pro jeho životní prostředí.

Přes značné zpoždění při řešení naznačených problémů tyto velmi znepokojující starosti vyústily v přijetí alespoň nějakých pravidel jednání, byť právně nezávazných, nikoli však „alibistických“:

– *FAO* přijala v r. 1985 (a posléze doplnila v r. 1989) *Kodex mezinárodního chování při využívání a distribuci pesticidů*²³⁾;

²⁰⁾ Blíže viz ibidem, not. p. 320.

²¹⁾ Résolution du 18 mai 1971 sur la procédure de notification et de consultation concernant les substances ayant une incidence sur l'homme ou son environnement [C (71) 73].

²²⁾ Citováno dle práce A. Kiss, J.-P. Beurier, op. cit. 1, p. 321.

²³⁾ Code de conduite international pour l'utilisation et la distribution des pesticides [Rés. 10/85]. Citováno dle práce A. Kiss, J.-P. Beurier, op. cit. 1, p. 321.

– UNEP vypracoval a v r. 1987 přijal tzv. *Londýnské směrnice pro výměnu informací o chemických výrobcích, které jsou předmětem mezinárodního obchodu*²⁴).

Oba tyto instituty *soft law* předvídají a stanovují určité mechanismy destinované ke zlepšení přístupu a k rozšiřování relevantních informací o nebezpečných chemických výrobcích, aby tak zejména též rozvojovým státům (především jejich kompetentním orgánům) umožnily lépe zhodnotit a zvážit (alespoň určitá) rizika spojená s využíváním řečených produktů. Jmenované dokumenty, byť limitované svou výše zmíněnou povahou, tím nicméně sehrály ve své době téměř nezastupitelnou roli, a to hned ve dvou časových horizontech:

– jednak ihned vytvořily jistý rámec pro systematictější kontrolu těchto výrobků (kupř. zakládání a budování registrů konkrétních chemických látek a výrobků, normy [i technické] pro jejich výzkum, kontrolu uživatelů, stipulaci základních pravidel obchodování s těmito produkty atd.),

– jednak (částečným) suplováním a zaplňováním zmíněné mezery v regulaci dané problematiky vytvářely v delším časovém úseku jakýsi normativní základ nové, budoucí právní úpravy, který se praxí států rozvíjel a vyvíjel, až vyústil – byť se značným zpožděním vzhledem k potřebám mezinárodního společenství – k vypracování a přijetí *Rotterdamské úmluvy o proceduře předběžného souhlasu na základě dobré znalosti věci, aplikovatelné na určité chemické výrobky a nebezpečné pesticidy, jež jsou předmětem mezinárodního obchodu*²⁵ ze dne 10. září 1998. Ta dnes tudíž představuje konkrétní výsledek snah UNEP o formulaci prvních právně závazných, skutečně komplexních řídicích principů a zásad jistého jednání (tj. výměny informací) ve stanoveném rámci mezinárodních vztahů (= mezinárodního obchodu s nebezpečnými látkami) v podobě, jež by relativně uspokojovala celé mezinárodní společenství a rozvojové státy především, což se jí v daném případě (na rozdíl od řady jiných smluvních instrumentů – např. níže traktované Basilejské úmluvy v kap. 2/B) vskutku podařilo²⁶.

Cílem Úmluvy je podpořit a zprůhlednit rozdělení odpovědnosti jednotlivých subjektů v oblasti mezinárodního obchodu s chemickými výrobky, a to prostřednictvím usnadnění výměny informací o jejich charakteru. Opírá se přitom o vnitrostátně-právní řády jednotlivých členů mezinárodního společenství, které mohou a skutečně stanovují příslušná pravidla v dané oblasti, zejména též týkající se jejich exportu a importu, a zajišťují komunikaci (sdělování) svých příslušných rozhodnutí ostatním smluvním stranám (čl. 1).

Konkrétní chemické výrobky (jejich vývoz či dovoz) mohou být buď přímo zakázány či velmi striktně upraveny v rámci národních právních řádů, kterážto reglementace musí ovšem plně korespondovat s kritérii uvedenými v Příloze II. Úmluvy. Do

²⁴ Directives de Londres pour l'échange de renseignements sur les produits chimiques qui font l'objet du commerce international.

Citováno dle práce *L. Boisson de Chazournes, R. Desgagné, C. Romano*, op. cit. 1, p. 715.

²⁵ Convention sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause, applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international, Rotterdam, le 10 septembre 1998, International Environmental Law: Environmental Multilateral Treaties – Droit international de l'environnement: Traités multilatéraux, Kluwer, dále jen *EMuT*, 998:68.

²⁶ Blíže viz např. *A. Kiss*, op. cit. 3, not. p. 580.

výše uvedené kategorie výrobků spadají i mimořádně nebezpečné pesticidy, které mají či by mohly mít v podmínkách, v nichž jsou používány, velmi negativní důsledky na lidské zdraví a/nebo životní prostředí; naopak osm kategorií výrobků (kupř. radioaktivní látky, farmaceutické výrobky, potravní doplňky atd.) jsou z věcné působnosti Úmluvy vyloučeny. Příloha III. Úmluvy pak denominuje chemické výrobky a pesticidní látky (preparáty) mimořádně nebezpečnosti, jež podléhají proceduře předběžného schválení.

Nadto čl. 5 Úmluvy stanoví, že každý stát, jenž přijal příslušnou národní normativní regulaci, je povinen ji oznámit Sekretariátu Úmluvy a sdělit mu i další relevantní informace, precizované v Příloze I. Úmluvy; po náležitém ověření sděleného je resumé těchto informací dále předáno všem ostatním smluvním stranám. Pokud Sekretariát obdrží pro určitý chemický výrobek alespoň po jedné notifikaci pocházející nejméně ze dvou různých regionů světa, předá tato oznámení Výboru pro studium chemických výrobků, ustavenému Konferencí smluvních stran Úmluvy (čl. 18, al. 6). Řečený subsidiární orgán Úmluvy potom může doporučit Konferenci (příčemž se bude opírat o kritéria stanovená v Příloze I., a to zejména též pokud jde o efektivní a finální přínos národních opatření i korektní zhodnocení příslušných rizik v dané oblasti), aby se dotyčný výrobek podřídil proceduře tzv. předběžného souhlasu a dle dalších okolností a obvyklé praxe se buď zapsal či nezapsal do přílohy III. Úmluvy (čl. 5 al. 6).

Čl. 6 Úmluvy výrazným způsobem zjednodušuje proceduru zapisování mimořádně nebezpečných pesticidů do své přílohy III., především v zájmu rozvojových zemí (ale i zemí v procesu transformace jejich ekonomik): každá z těchto zemí totiž může navrhnout zmíněnou proceduru zapsání, pokud se setká s nějakým problémem, jež se týká podmínek využívání řečených výrobků na svém státním území.

Čl. 10 a 11 upravují problematiku importu a exportu výrobků zapsaných v příloze III.: ke každému z těchto výrobků každá smluvní strana je povinna sdělit Sekretariátu své rozhodnutí ohledně jeho budoucího dovozu na své teritorium. Každý stát se může rozhodnout nesouhlasit s jakýmkoli dovozem určitého chemického výrobku či souhlasit s ním pouze za určitých podmínek; zároveň musí (ve své vnitrostátní právní sféře) takovýto import buď zcela zakázat či stanovit stejné podmínky dovozu těchto výrobků, ať již pocházejí z jakéhokoli zdroje (tedy včetně tzv. třetích států), a tomuto rozhodnutí rovněž přizpůsobit i právní regulaci národní produkce těchto výrobků pro svou vlastní potřebu (*sic!*).

Čl. 12 obsahuje specifická pravidla, týkající se chemických výrobků zakázaných či velmi striktně regulovaných některými jednotlivými státy, aniž by byly zapsány v Příloze III. Úmluvy. Jejich export musí být předem ohlášen státu – importérovi, který je povinen potvrdit jejich přijetí na svém území. Zmíněné ohlášení (notifikace) pak obligatorně obsahuje informace specifikované v Příloze V. Úmluvy a zejména též informace o opatřeních ohledně příslušné tzv. předběžné opatrnosti (*precaution*), jež je nutno přijmout v cílech maximální redukce možností vystavení se negativnímu působení těchto výrobků na lidské zdraví a životní prostředí.

Jako každý nový a moderní právní instrument, tak i Rotterdamská úmluva se snaží zajistit maximální transparentnost veškerého příslušného jednání v dané sféře mezinárodních vztahů. Čl. 15 Úmluvy proto přikazuje smluvním stranám dbát v mezích svých možností na to, aby nejširší veřejnost měla náležitý přístup ke všem relevantním informacím, týkajících se manipulace s chemickými výrobky, řešení a zvládnání eventuálních nehod vzniklých při této manipulaci i možnosti jejich nahrazování výrobky, jež představují menší rizika nebezpečí pro lidské zdraví a stav životního prostředí (tj. chemické výrobky zapsané v Příloze III. Úmluvy). Ostatně sama Konference je povinna vypracovávat a schvalovat příslušné procedury a určovat institucionální mechanismy dovolující stanovit případné nerespektování příslušných dispozic Úmluvy (významných pro transparentnost jednání v dané sféře) i navrhovat opatření, která je nutno přijmout vzhledem ke stranám porušujícím Úmluvu (čl. 17).

C. OBECNÉ NAKLÁDÁNÍ S TOXICKÝMI ČI JINAK NEBEZPEČNÝMI LÁTKAMI

představuje aspekt zkoumané problematiky, kde je absence potřebné, resp. vitálně nutné mezinárodněprávní normativity téměř totální (chybějí zde dokonce i jakákoli odpovídající pravidla tzv. *soft law!*), přičemž praktické důsledky řečené absence zjevně mohou být takřka fatální.

Dodnes totiž v dané sféře života mezinárodního společenství neexistují vůbec žádná obecná pravidla jednání (ať už právně závazná či nezávazná) a recentně přijaté právní instrumenty se jednak týkají shodného předmětu normativní úpravy, jednak jsou tak velmi úzce specializované, že – přes veškerá ocenění jejich existence – celkovou situaci ve zkoumané oblasti prakticky nejen neřeší, ale ani nijak výrazně nezlepšují.

Velmi zprostředkovaně a ve značně limitovaném (tj. evropském) geografickém rámci citelně chybějící příslušnou právní úpravu nedostatečným způsobem suploval (a vlastně dodnes z konkrétního hlediska supluje) *Protokol k Úmluvě o transhraničním znečišťování ovzduší na dlouhé vzdálenosti, týkající se organických persistentních látek*²⁷⁾, jenž byl přijat v Aarhusu dne 24. června 1998.

Přesto ho nutno zmínit, neboť byl určitým předchůdcem právního instrumentu, který dodnes věcně doplňuje, a to *Úmluvy o organických persistentních znečišťujících látkách (POP)*²⁸⁾ ze dne 22. května 2001 (Stockholm). Přes svůj relativně velmi úzký, a tedy značně specializovaný předmět normativní úpravy má nesporně celkově obecnější význam a dopad, zejména též vzhledem ke své ambiciózní koncepci jakožto instrumentu nikoli pouze regionální povahy, nýbrž (potenciálně) univerzálního charakteru a dosahu. Úmluva vznikla v rámci UNEP: Správní rada UNEP se v r. 1997 pečlivě zabývala závěry a doporučeními

²⁷⁾ Protocole à la Convention sur la pollution atmosphère à longue distance, relatif aux polluants organiques persistants. Aarhus, le 24 juin 1998, *EMuT*, 979: 84/G.

²⁸⁾ Convention sur les polluants organiques persistants (POP). Stockholm, le 22 mai 2001, *International Legal Materials (ILM)*, 2001, p. 532 et seq.

Mezinárodního fóra o chemické bezpečnosti a ve spolupráci s EHK OSN ve spojitosti s výše zmíněným Protokolem se začal vypracovávat projekt úmluvy, která by odpovídala potřebám a požadavkům celosvětového významu dané problematiky²⁹⁾.

Tzv. POP jsou definovány jakožto organické toxické látky, perzistentní, schopné bioakumulace, jež mohou být transportovány v atmosféře na dlouhé vzdálenosti a vyvolávat (tam) rizika významných negativních důsledků pro lidské zdraví i stav životního prostředí (čl. 1 al. 7 Úmluvy).

Úmluva (i dříve přijatý Protokol) při stanovování pravidel ochrany bere v potaz problematiku arktických ekosystémů a (především) autochtonního obyvatelstva životně závislého na arktické fauně (rybách i savcích), které jsou mimořádně ohroženy bioakumulací organických perzistentních látek na tamních teritoriích (Preambule Protokolu i Úmluvy).

Preambule Úmluvy nadto pak zdůrazňuje své velmi úzké vztahy a vazby s ostatními relevantními smluvními instrumenty v příslušné oblasti obchodování a ochrany životního prostředí již existujícími: např. čl. 6 Úmluvy, týkající se redukce nebo eliminace zásob zakázaných látek, *verbis expressis* předvídá úzkou spolupráci s orgány níže traktované Basilejské úmluvy z r. 1989; preambule Úmluvy vyzývá ke spolupráci se soukromým sektorem a nevládními organizacemi a konečně čl. 7 al. 2 apeluje na možnosti spolupráce s různými ženskými organizacemi a všemi ostatními, kdož se interesují o zdraví dětí (*sic!*).

Úmluva i protokol přejímají a zapracovávají řadu významných principů, obsažených v deklaraci z Ria (1992) – kupř. princip hodnocení rizik (čl. 8 al. 7 Úmluvy) aj., ale především princip předběžné opatrnosti (čl. 1 Úmluvy), jehož dikce zejména v protokolu je bezesporu pozoruhodná a nutí k zamyšlení nad obsahem samotného principu³⁰⁾.

Základní povinnosti států jsou stanoveny v čl. 3 Úmluvy, který doplňují přílohy A a B.

Příslušné chemické látky jsou klasifikovány do dvou základních kategorií. Legislativní a administrativní pravidla a opatření zakazují výrobu a využití látek specifikovaných v příloze A, stejně tak jako jejich export a import; výroba a využívání chemických látek, jež figurují v příloze B (jedná se především o přípravky DDT), musejí být (postupně) omezovány. Nicméně eventuelní derogace pravidel výše naznačených může být provedena ve specifických případech, zvláště pak jde-li o případ eliminace příslušných látek v podmínkách ekologicky akceptovatelných; tyto výjimky z pravidel musejí být pečlivě zaneseny do zvláštního registru, který zřizuje a vede Sekretariát Úmluvy (čl. 4).

²⁹⁾ Blíže viz kupř. L. Boisson de Chazournes, R. Desgagné, C. Romano, op. cit. 1, not. p. 716.

³⁰⁾ Protokol používá ve francouzské verzi následující terminologii „la démarche fondée sur le principe de précaution, telle qu'elle est définie au Principe 15“ (Deklarace z Ria) místo na první pohled jednoduššího a srozumitelnějšího terminologického spojení „principe de précaution“, který však není obsahově zcela totožný s anglickým výrazem „precautionary approach“. Blíže viz A. Kiss, op. cit. 3, p. 573.

Samostatné normy se snaží předcházet neúmyslnému vnášení zakázaných látek do životního prostředí (čl. 5 a příloha C). Smluvní státy mohou navrhnout Sekretariátu Úmluvy zapsání nových chemických látek do seznamů příloh A, B i C; pro toto zapsání stanoví čl. 8 Úmluvy specifickou proceduru.

Úmluva mj. obsahuje i zajímavá a progresivní pravidla výměny informací, týkajících se redukce či eliminace produkce, využívání a rozšiřování POP, jakož i pravidla řešení možností jejich eventuálního budoucího (postupného) nahrazování látkami méně rizikovými a nebezpečnými. Tyto informace v zásadě nemohou být pokládány za informace důvěrné (čl. 9). Posledně uvedená dispozice se rovněž vztahuje na informace poskytované veřejnosti, která musí mít možnost účastnit se řešení problémů spjatých s POP (čl. 10).

Významné místo v Úmluvě zaujímá problematika technické a finanční pomoci, kde však nicméně eventuality jejich využívání, zejména též rozvojovými státy (zcela) odvisí od ochoty a vůle průmyslově vyspělých zemí takovouto pomoc poskytovat (čl. 12 a 13).

Nakonec možno zmínit, že dnes zcela standardizovaný systém kontroly realizace Úmluvy v praxi smluvních stran prostřednictvím národních zpráv je sice (téměř již obligatorně) upraven v čl. 15, avšak Konference smluvních stran (konstituovaná čl. 19) má nadto sama za povinnost zřídit instituce a stanovit procedury zajišťující korektní aplikaci Úmluvy v příslušných mezinárodních vztazích (čl. 17).

D. ODPOVĚDNOST VE SFÉRE KONTROLY TOXICKÝCH ČI JINAK NEBEZPEČNÝCH LÁTEK

Problematika odpovědnosti náleží – jak všeobecně známo – mezi otázky klíčového významu v rámci všech právních odvětví, mezinárodní právo nevyjímaje, o čemž svědčí i trvalý zájem doktríny (světové i naší české) o příslušné problémy³¹). Naznačený význam a konečkonců i logika přístupu k rekapitulaci příslušných tematik, spadající do matérie v názvu studie uvedené, který odpovídá formálnímu trichotomickému složení jednotlivých právních norem, je důvodem k traktování problematiky odpovědnosti i na tomto místě; avšak vzhledem k velmi vysokému stupni rozpracovanosti zejména obecných či obecnějších aspektů řečené problematiky jak v zahraniční³²), tak i v naší litera-

³¹) Srov. kupř. Č. Čepelka, V. David, Úvod do teorie mezinárodního práva, Brno, Spisy PF No 51, 1983, str. 113–128; Č. Čepelka, Odpovědnost států – Návrh článků 1 až 35 kodifikační úmluvy (s komentářem), Praha, PF UK v Praze – Státní pedagogické nakladatelství, 1985, 155 str. atd.

³²) Z recentější příslušné literatury blíže viz např. F. Francioni, T. Scovazzi (ed.), International Responsibility for Environmental Harm, London, Graham & Trotman, 1991, 499 p; C. de Sola, The Council of Europe on Environmental Damage, Review of European Community and International Environmental Law, Vol. 1, 1992, pp. 411–415; J. Barboza, International Liability for the Injurious Consequences of Acts not Prohibited by International Law and Protection of the Environment, Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye, 1994 – III., t. 247, pp. 291–406; A. Rosas, State Responsibility and Liability under Civil Liability Regimes, in: O. Bring, S. Mahmoudi (ed.), Current International Law Issues: Nordic Perspectives, Essays in Honor of Jerzy Sztucki, Stockholm, Norstedts Juridik, 1994, pp. 161–182; z nejnovější literatury srov. kupř. P. Okowa, State Responsibility for Transboundary Air Pollution in International Law, Oxford, Oxford University Press, 2000, etc.

tuře³³), tato studie se bude zabývat téměř výlučně konkrétními normativními instrumenty, upravujícími předmětnou tematiku.

Jakkoli lze v oblasti (nejen) mezinárodního práva životního prostředí v zásadě rozlišovat a nalézat různé režimy odpovědnosti (tedy odpovědnost státu za nerealizování dispozic příslušných norem; odpovědnost objektivní – striktní a absolutní za škodlivé následky činností mezinárodním právem nezakázaných; civilní odpovědnost za způsobené škody)³⁴), sféra normativní úprava látek toxických či jinak nebezpečných ani v tomto směru neodpovídá současným společenským potřebám: zcela totiž chybí právní regulace jakýchkoli sankčních (tj. sekundárních) pravidel obecné povahy, jež by korespondovaly existující (či připravované) tzv. primární úpravě problematiky jmenovaných látek, tedy dnešnímu charakteru jejich příslušných dispozic.

Obecně koncipovaná *Luganská úmluva o civilní odpovědnosti za škody způsobené činnostmi nebezpečnými pro životní prostředí* z r. 1993, traktovaná v rámci této studie v kap. 6 B) a), která se matérie toxických či jinak nebezpečných látek dotýká ve svém čl. 2, má povahu poněkud odlišnou od charakteru současné právní úpravy (nikoli pouze) předmětné problematiky a byla by patrně k realizaci v dané sféře pravděpodobně až v budoucnu, kdy konečně přijaté (tzv. primární) regulace řečených látek budou mít patrně rovněž kvalitativně odlišnou povahu než mají ty dnešní (uvedená úmluva ostatně dosud nevstoupila v účinnost – viz níže).

A tak v podstatě jediným existujícím adekvátním právním instrumentem ve zkoumané sféře je v současnosti velmi úzce specializovaná úprava, kterou představuje *Mezinárodní úmluva o odpovědnosti a odškodnění újem spojených s přepravou látek škodlivých a potenciálně nebezpečných po moři*³⁵), vypracovaná v rámci Mezinárodní námořní organizace (dále jen OMI – Organisation maritime internationale) a přijatá v Londýně dne 3. května 1996.

Odpovědnostní problematika je v tomto případě řešena prostřednictvím režimu občanskoprávní odpovědnosti (*civil liability*) a řečené ujednání má velmi úzký vztah k „velké“ úmluvě o civilní odpovědnosti za škody způsobené ropnými produkty, tj. Bruselské úmluvě, jež bude traktována v kap. 4 B): k aplikování je na případy škod vzniklých na teritoriu smluvních států, a to včetně jejich teritoriálních vod, i na škody způsobené kontaminací životního prostředí v jejich výlučných ekonomických zónách (čl. 3), s výjimkou škod pokrytých Bruselskou úmluvou a způsobených některými radioaktivními látkami (čl. 4). Řídícím principem Úmluvy je odpovědnost majitele lodi; ta je sice limitována, avšak jeho pojištění je povinné. Úmluva rovněž zřídila Mezinárodní fond pro látky škodlivé a potenciálně nebezpečné (*Fonds SNDP*), který je řízen Shromážděním a Sekretariátem této Úmluvy.

Zkoumanou oblast mezinárodněprávní úpravy problematiky toxických či jinak nebezpečných látek nutno celkově hodnotit – a to bohužel – jako zcela nevyhovující

³³) Blíže viz např. P. Šturma, op. cit. 12 a jeho další práce citované v poznámkách níže uvedených.

³⁴) Srov. L. Boisson de Chazournes, R. Desgagné, C. Romano, op. cit. 1, Chap. XII – Responsabilité internationale, pp. 945–950, not. pp. 945–946.

³⁵) Convention internationale sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages liés au transport par mer de substances nocives et potentiellement dangereuses (SNPD), Londres, le 3 mai 1996, *EMuT*, 996: 34.

potřebám mezinárodního života a (globální) ochrany životního prostředí na začátku 21. století, resp. 3. tisíciletí.

2. TOXICKÉ ČI JINAK NEBEZPEČNÉ ODPADY

Problém odpadu obecně se dnes stává, resp. se již stal jedním z nejvážnějších problémů současnosti, a to zdaleka nikoli pouze z hlediska ochrany životního prostředí.

Zatímco předindustriální společnosti Evropy a Asie (zejména též Číny) produkovaly odpadu relativně velmi malé množství a dokázaly ho (či objektivními okolnostmi a podmínkami života byly donuceny) ho znovu využívat, výše naznačený problém nastolily až novodobé aktivity tzv. masové výroby: ta totiž přinesla akumulaci odpadů, neboť příslušné ekonomické systémy (založené ve své podstatě pouze na co nejvyšším zisku, a tudíž na plýtvání vším) akcelerovaly tyto akumulaci procesy. V současnosti lidstvo (jako celek) produkuje každoročně přibližně více než 14 miliard tun odpadu (průmyslového, zemědělského i domovního), tj. přibližně 2 tuny odpadu na osobu. Nadto se předpokládá, že z tohoto celkového objemu je asi 15 % (především průmyslového a zemědělského) odpadu nebezpečného.

Méně nebezpečné odpady bývají často eliminovány v přírodním prostředí za porušování národní legislativy; nejnebezpečnější odpady jsou spalovány, skladovány či exportovány v totální ilegalitě, přičemž neslavně známé kauzy jako „Love Canal“ v USA nebo „Lekkerkerk“ v Holandsku či dokonce ještě „slavnější“ případy tzv. bludných lodí (kupř. „Zenobia“ a „Lynx“ v r. 1987 či „Karine B“ v r. 1988) představují pouze onu pověstnou „špičku ledovce“ celého tíživého globálního problému odpadu³⁶).

Současná mezinárodněprávní úprava naznačeného problému není dostatečná zejména též v aspektu (běžného) nakládání s těmito odpady; patrně nejkvalitnější – byť jakkoli kontroverzní – regulaci požívá dnes problematika transhraničního pohybu toxických či jinak nebezpečných odpadů; relativně velmi recentní a v rámci možností (daných různými okolnostmi a faktory) vcelku adekvátní je úprava odpovědnosti za škody způsobené řečenými odpady³⁷).

A. NAKLÁDÁNÍ S TOXICKÝMI ČI JINAK NEBEZPEČNÝMI ODPADY

Ize chápat coby problematiku, sloužící přímo „školním příkladem“ úpravy problému pouze a výlučně normativitou právně nezávaznou (!), což je vzhledem ke zjevné závažnosti matérie fakt velmi alarmující; nadto nutno konstatovat i smutnou skutečnost, že se v (alespoň nějaké) reglementaci zkoumané problematiky

³⁶ K problematice odpadů obecně srov. např. velmi zajímavou starší práci R. Dumont, *Un monde intolérable*, Paris, Seuil, 1988, not. pp. 56–74; ale též kupř. J.-L. Mathieu, op. cit. 1, not. pp. 20–23 („Le milieu marin est traité en poubelle“) etc.

³⁷ V právní literatuře blíže viz např. A. Kiss, J.-P. Beurier, op. cit. 1, pp. 323–337; L. Boisson de Chazournes, R. Desgagné, C. Romano, op. cit. 1, pp. 716–718 etc.

byly ochotny dosud angažovat pouze dvě mezinárodní organizace, a to OECD (jejíž normativita je limitována platností pouze pro své členy) a UNEP.

OECD

Normativní texty, vypracované a přijaté v příslušné oblasti činnosti řečené organizace, jsou značně různorodé povahy a charakteru jak obecného, tak i velmi úzce specializovaného (předmětu své úpravy).

Patrně nejvýznamnějším dokumentem obecného významu ve zkoumané sféře se jeví *Doporučení týkající se politiky nakládání s odpady* ze dne 28. září 1976³⁸⁾. Tato politika představuje koherentní soubor opatření ohledně koncepce, výroby a (vy)užívání příslušných produktů, včetně rekuperace a eliminace odpadů, který rovněž předpokládá redukci škod a jiných nákladů vyvolaných a spjatých s těmito odpady, způsobem co nejefektivnějším a nejekonomičtějším. Ochrana životního prostředí je přítom jedním z hlavních cílů naznačené politiky. Jejými základními principy jsou:

– redukce (množství) odpadu přímo u jejich zdrojů

(zabezpečená opatřeními, týkajícími se koncepce výroby a obchodování s výrobky, jejich racionálního využití či využívání, ev. ve vhodných případech úpravy prodloužení jejich životnosti),

– transformace procesů výroby, opětovné používání výrobků, recyklace a ev. využívání náhradních výrobků.

Veškeré tyto operace nesmějí ovšem přinášet rizika přenosu znečištění (v nejširším smyslu tohoto termínu). Aplikace principu „znečišťovatel platí“ by měla podporovat prevenci výroby a recyklaci odpadů.

Konečně tento dokument doporučuje přijímání vlastních národních administrativních opatření k favorizování korektního nakládání s odpady, jako např.

– soupis (registrace) všech typů a množství odpadů určených k eliminaci,

– systematickou organizaci sběru odpadů,

– vytváření eliminačních center,

– podporu výzkumu a rozvoje metod eliminace a technologií máloodpadových či bezodpadových,

– vytváření trhu s rekuperovanými výrobky.

Jiné normativní texty řečené organizace, jako např. *Doporučení ohledně opětovného využívání a recyklaci nápojových nádob*³⁹⁾ ze dne 3. února 1978 či *Doporučení ohledně rekuperaci starého papíru*⁴⁰⁾ (30. ledna 1980), pak konstituují svého druhu detailnější pravidla zavádění do praxe obecných principů stanovených výše uvedeným Doporučením, týkajícím se politiky nakládání s odpady.

Pokud však jde o reálný život, OECD předpokládá, že členské země recyklují, rekuperují či jinak transformují pouhých 10 % (*sic!*) ze své celkové produkce odpadů⁴¹⁾.

³⁸⁾ Recommandation du 28 septembre 1976 sur une politique de gestion des déchets [C (76) 155].

³⁹⁾ Recommandation du 3 février 1978 sur le réemploi et le recyclage des récipients de boissons [C (78) 8].

⁴⁰⁾ Recommandation du 30 janvier 1980 sur la récupération des vieux papiers [C (79) 218].

⁴¹⁾ Srov. A. Kiss, J.-P. Beurrier, op. cit. 1, p. 327.

UNEP

se věnuje problematice toxických či jinak nebezpečných odpadů na úrovni univerzální (či potenciálně univerzální).

Po delších diskusích v rámci Řídící rady bylo rozhodnuto zapsat otázky eliminace a mezinárodního transportu toxického či jinak nebezpečného odpadu do seznamu priorit programu právních aktivit UNEP, což se posléze skutečně též stalo (Konference v Montevideu, listopad 1981). Byla vytvořena expertní skupina pro řečené otázky, která vypracovala projekt normativního textu, jenž byl přijat na Konferenci v Kairu dne 10. prosince 1985 a jeho obsah pak převzala Řídící rada UNEPu a vtělila ho do svého rozhodnutí (č. 14/30) ze dne 17. června 1987⁴²).

Obsahem tohoto Rozhodnutí je stanovení základních principů jednání (*GUIDELINES*) ve zkoumané oblasti nakládání s odpady. Tyto principy plně uznávají značné diference (nejrůznějšího druhu) mezi jednotlivými členy mezinárodního společenství a pouze směřují ke konstituování obecného rámce pro adekvátní administrativní akce, jež by zabezpečily korektní nakládání s odpady, a to zejména též v rozvojových zemích. Vzhledem ke své koncepci a cíli nemůže být tento text jiné povahy než velmi obecné; nadto třeba uvážit i skutečnost, že se zabývá problémy, které v řadě zemí světa nejsou dosud upraveny vůbec nijak (ani regulací vnitrostátní)! I proto Rozhodnutí 14/30 jenom doporučuje státům přijmout veškerá příslušná legislativní i jiná (kupř. technická) opatření k zajištění ochrany zdraví a životního prostředí před možnými riziky spjatými s nakládáním s nebezpečnými odpady. Státy by měly rovněž spolupracovat při vývoji a zavádění do praxe tzv. máloodpadové technologie a pokud možno je transferovat především do rozvojových zemí.

Princip č. 7 tohoto instrumentu z Kaira prosazuje zásadu *prevence*:

- produkce odpadu by měla být zredukována na možné minimum,
- znečištění, které může být způsobeno těmito odpady, musí být zredukováno na možné minimum.

Každý stát by měl designovat specializovaný úřad, kompetentní pro plánování, vydávání povolení (autorizaci) a dohled nad nakládáním s nebezpečnými odpady; zmíněný dohled by se měl vztahovat zejména na sběr, transport a eliminaci nebezpečného odpadu separovaně od ostatního odpadu. Tyto kompetentní úřady by rovněž měly vést registry operací, k nimž samy daly povolení (autorizaci); nejširší veřejnost by měla mít volný přístup ke všem relevantním informacím, týkajícím se počtu a typu vydaných autorizací i předpisů i dalších opatření, jež je doprovázejí.

Pokud jde o důsledky skladování či fungování zařízení pro eliminaci odpadu pro ostatní země, stát (jeho orgány) vydávající autorizaci k uvedeným aktivitám na svém území je povinen dodat všem ostatním zemím veškeré potřebné informace a – v případě nutnosti – vstoupit s nimi do konzultačních procesů. Rovnost přístupu k příslušným informacím pro státní orgány i příslušníky země, která může být skladováním či eliminováním odpadů dotčena, musí být ohrožujícím státem zabezpečena veškerými právními předpisy i odpovídajícími administrativními procedurami.

⁴² Citováno dle díla výše uvedeného, p. 326.

Vícero dispozic tohoto instrumentu je věnováno otázkám vzdělávání personálu, zaměstnaného u operací týkajících se nebezpečného odpadu, vypracovávání krizových plánů i předávání informací jiným státům v případech krizové situace.

Konečně problém odpovědnosti za škody způsobené nebezpečným odpadem zkoumané „GUIDELINES“ řeší výzvou pro státy, aby v rámci vnitrostátní legislativy přijaly příslušná pravidla ohledně konkrétního stanovení odpovědnosti, pojištění i náhrady způsobených škod (na lidském zdraví i životním prostředí).

Nesrovnatelně kvalitnější než mezinárodní úprava dané problematiky je v současnosti regulace nadnárodní (komunitární), přijatá ES; její traktování – jak už bylo výše předesláno – by překročilo obsahový rámec přítomné studie⁴³⁾.

B. TRANSHRANIČNÍ TRANSPORT NEBEZPEČNÉHO ODPADU

představuje problematiku, jejíž právní úprava náleží v rámci mezinárodního práva životního prostředí k těm nejkontroverznějším a vyvolávajícím největší tenze mezi jednotlivými členy dnešního mezinárodního společenství, zejména mezi státy euroamerické a naopak afroasijské právní kultury, resp. státy „bohatého Severu“ a „chudého Jihu“.

„Kamenem úrazu“ příslušných právních regulací je pak problém *dovolenosti či zákazu* výše zmíněného transhraničního transportu nebezpečného odpadu, kterýžto transport vždy představuje určitou hrozbu poškození životního prostředí a v konkrétních případech ho lze beze všech pochybností nazvat „*exportem znečišťování*“. Přitom hlavními (téměř výlučnými) příjemci nejednou tajného transportu či zcela oficiálního obchodování byly (zejména v 80. letech 20. století) a dodnes – a to bohužel – jsou africké státy: tyto transporty byly a dosud jsou nejčastěji prováděny ve spolupráci s tamními státními orgány či významnými ekonomickými aktéry místa určení a řečené odpady jsou tam většinou opuštěny na divokých skládkách bez jakéhokoli dozoru. Nadto nutno zdůraznit, že veškerá příslušná skandální odhalení, týkající se těchto skládek i nezákonné přepravy, ev. i obchodování, tyto aktivity nezastavily a jejich subjekty nikdy nebyly potrestány (především v Beninu, Kongu, Nigérii atd.), jakkoli celé mezinárodní společenství a jeho veřejné mínění bylo naznačenou praxí více než rozhořčeno (*sic!*)

Teorie mezinárodního práva životního prostředí celkem snadno identifikovala dva základní společenské faktory, které daly vzniknout a i nadále udržují tuto velmi neblahou situaci; přitom velmi pozoruhodná je v daném případě rozdílnost závěrů, k nimž došla (velmi zjednodušeně řečeno!) právní nauka „západní“ a naopak „rozvojová“.

„Západní doktrína“ mezinárodního práva životního prostředí se problémům výše zmíněným věnuje poměrně velmi zevrubně a svá zkoumání uzavírá vysvětleními přímo „diplomatickými“, avšak vědecky i obecně zcela přijatelnými:

⁴³⁾ Ke zkoumané problematice upravené právem komunitárním blíže viz např. A. Kiss, J.-P. Beurier, op. cit. I, pp. 327–329.

1. zájem na exportu (nebezpečného) odpadu je a vzrůstá za okolností, jestliže zákonodárství země jeho produkce se jeví coby velmi striktní a operace eliminace jsou finančně velmi nákladné.

Země „odpadu přátelské“ pak riskují masivní „export znečištění“

– z důvodu svého laxního přístupu k problému (projevující se buď absencí jakéhokoli relevantního zákonodárství či legislativní úpravou příliš „měkkou“) nebo

– z důvodu finanční náhrady za tento import, přičemž transhraniční transport, ev. obchod je zcela legální, prováděný na základě příslušných mezinárodních smluv;

2. zařízení na eliminaci konkrétního odpadu se nachází pouze v cizině (týká se zejména radioaktivního odpadu, PCB a dioxinů); stát – produktér odpadu se pak i nechtěně musí stát státem – exportérem znečištění.

Konečně je možné, aby multinacionální podnik vlastnil v zahraničí specializovanou filiálku pro eliminaci určitého typu odpadů, takže je zřejmé, že odpady určené k eliminaci nutně musejí přecházet hranice států⁴⁴).

Naproti tomu doktrína „rozvojová“, zejména též africká, se bádání nad touto problematikou nevěnuje ani zdaleka tak pečlivě a dlouhodobě, avšak formuluje tyto určující faktory velmi pregnantně: a to jakožto

1. snaha států „Severu“, jež jsou konfrontovány s nadprodukcí nebezpečného odpadu, zbavit se ho co nejlevněji a zcela bezohledně, pokud jde o možné důsledky takového počínání,

2. zneužívání chudoby rozvojových zemí, které jsou ve svém zoufalém postavení nuceny podniknout vše, aby si vylepšily svůj rozpočet (získanými cizími devizami jakožto úplaty za souhlas s importem tohoto odpadu)⁴⁵).

Ať už byla (a je) pravda kdekoli, situace se jevila jakožto zcela neudržitelná; navíc normativní význam existujících obecných právně nezávazných pravidel, přijatých některými mezinárodními organizacemi (jako např. OECD) ve snaze „udělat alespoň něco“ v tomto směru, byl tak zanedbatelný, že se naznačenými regulacemi na tomto místě ani není třeba se zabývat.

Naznačenou kritickou situaci měla vyřešit pod záštitou UNEP vypracovaná *Úmluva týkající se kontroly transhraniční přepravy nebezpečného odpadu a jeho eliminace* (tzv. *Úmluva z Bazileje*)⁴⁶) a přijatá na Konferenci smluvních stran konané v řečeném místě dne 22. března 1989.

Původně koncipovaná jakožto univerzální (či kvazi-univerzální), byla tato Úmluva až příliš poznamenána euro-americkým právním myšlením, odpovídajícím normativním systémem a korespondujícími společensko-ekonomickými podmínkami, a to přesto, že vznikala – jak už bylo uvedeno – pod egidou UNEP: Úmluva nezakázala transhraniční transport nebezpečného odpadu a snažila se spíše zabezpečit jeho

⁴⁴) Srov. A. Kiss, J.-P. Beurier, op. cit. 1, not. pp. 329–330.

⁴⁵) Blíže srov. kupř. M. Mubiala, op. cit. 8, not. pp. 768–769; M. Mekamcha-Ghauti, op. cit. 2, not. pp. 145–146 etc.

⁴⁶) Convention concernant le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination, Bâle, le 22 mars 1989, EMuT, 989: 22.

bezvadnou organizaci a fungování; z níže provedené stručné analýzy lze konstatovat, že byla založena na principu a režimech *povolení (autorizace) a kontroly*.

Vzhledem ke své koncepci Úmluva stanovila smluvním stranám určité povinnosti obecného charakteru jako např. povinnost informovat (stát, který si ve své vnitrostátní sféře zakázal export odpadu do jiných smluvních států, musí tyto státy o tom informovat nebo povinnost pro tyto posledně jmenované strany zakázat či nedat povolení k exportu, jestliže stát importu nedá k tomu předem své písemné svolení) – čl. 4.

Čl. 6 stipuluje pravidla, týkající se obecného oznamování (notifikace) exportu, a subordinuje transhraniční pohyb (nebezpečných) odpadů souhlasu státu importu.

V případě nezákonné přepravy odpadů (např. při absenci příslušných dokumentů, vydávaných v souvislosti s povolením transportu, za situace falešných dokumentů či při porušení příslušných zákonů) čl. 8 Úmluvy stanoví povinnost reimportu tohoto odpadu na náklady státu-exportéra zpět na jeho území, jestliže se tato nezákonná přeprava stala jeho vinou.

Ujednání plně uznává pravomoc každého státu vydat si ve své vnitrostátněprávní sféře zákony zakazující export či import nebezpečného odpadu, nicméně vyzývá státy ke spolupráci zejména v oblasti

- harmonizace příslušných norem, týkajících se předmětného transportu,
- technických aspektů přepravy i
- podpory co nejširší informovanosti veřejnosti o jistých aktivitách (čl. 10), a rovněž tak
- uzavírat bilaterální, multilaterální a jiné smlouvy v cílech zabezpečení kontroly transhraniční přepravy nebezpečných odpadů, a to za podmínky, že smlouvy budou věcně kompatibilní s dispozicemi této Úmluvy (čl. 11).

Konečně pokud jde o realizaci Úmluvy v praxi, ujednání předvídá

- z hlediska finančního zabezpečení: vytvoření fondu, jehož posláním by byla pomoc zemím, které čelí v daném směru krizové situaci (čl. 14);
- z hlediska institucionálního zabezpečení realizace Úmluvy v praxi vytvořila dva hlavní orgány tohoto ujednání, a to Konferenci smluvních stran jakožto deliberativní orgán (čl. 15) a Sekretariát (čl. 16), jehož hlavními úkoly je přijímání a další předávání zejména informací, týkajících se porušení či porušování dispozic Úmluvy jednotlivými smluvními stranami (čl. 19).

V případě sporu se ho smluvní strany snaží urovnat cestou negociací či jinými způsoby, jež jsou jim ponechány na výběr; pokud diplomatická jednání nejsou úspěšná, smluvní strany se mohou obrátit na Mezinárodní soudní dvůr v Haagu či využít procedury arbitráže, kterou předvídá Příloha VI. Úmluvy.

Kromě přílohy právě jmenované je jich k Úmluvě připojeno ještě pět dalších, jež se týkají

1. kategorií odpadu, který je třeba kontrolovat,
2. kategorií odpadů, vyžadující speciální kontrolu,
3. kritérií, jimiž se charakterizuje „nebezpečí“,
4. aktivit (operací eliminace) a
5. informací, jež je nutno dodat v rámci notifikace.

Naznačený právní režim Úmluvy z Bazileje vždy byl a je v dané podobě zcela nepřijatelný pro státy Třetího světa obecně a Afriky zejména: na Konferenci v r. 1989 tvrdě prosazovaly úplný zákaz transhraniční přepravy nebezpečného odpadu. Když neuspěly se svým návrhem, Úmluvu z Bazileje odmítly a zahájily práci na jiné smlouvě, která by odpovídala jejich společenským potřebám⁴⁷⁾.

V r. 1991 byla v Bamaku (Mali) přijata *Úmluva o zákazu dovozu nebezpečného odpadu a kontrole jeho transhraniční přepravy v Africe* (tzv. *Úmluva z Bamaka*)⁴⁸⁾, jež je založena na jakémsi dualistickém režimu *sui generis*, a to

1. „externím“

(charakterizovaném úplným zákazem importu nebezpečného odpadu do Afriky);

2. „interním“

(jehož základem je myšlenka přísné kontroly transhraniční přepravy nebezpečného odpadu na africkém kontinentě).

Preambule této Úmluvy není nepodobná té z Bazileje: státy jsou plně suverénní, pokud jde o zákaz importu a kontrolu tranzitu nebezpečného odpadu na svém území z důvodů spjatých s ochranou lidského zdraví a životního prostředí.

Pokud jde o věcný rámec aplikace daného ujednání, Úmluva se aplikuje na

- kategorie odpadů, které figurují v Příloze 1 Úmluvy;
- kategorie odpadů, jež jsou definovány nebo považovány za nebezpečné na základě vnitrostátní legislativy státu – importéra, státu – exportéra i státu tranzitu;
- kategorii radioaktivních odpadů, které podléhají mezinárodní kontrole.

Úmluva se tedy neaplikuje např. na případy odpadů vznikajících z běžného provozu lodí či jiných kategorií odpadů, jež jsou předmětem jiných smluv než Úmluvy z Bamaka (čl. 2).

Tzv. interní režim Úmluvy byl inspirován některými idejemi „filosofie“ Úmluvy z Bazileje, tedy režimem povolení a kontroly:

- přejímá základní její principy – čl. 4 (např. princip předběžné opatrnosti aj.);
- předvídá systém písemného oznámení (notifikace) státu-exportéra i písemného souhlasu státu-importéra jakožto základní (předběžnou) podmínku jakéhokoli pohybu odpadů – čl. 6;
- pro případy ilegálního importu stanoví povinnost *reexportu* na území státu-exportéra, přičemž jeho obchodníci se vystavují dopadu trestních sankcí v souladu s vnitrostátněprávním zákonodárstvím příslušných států (čl. 8 a 9).

Čl. 10 se pak věnuje rozvoji interafrické spolupráce při nakládání s těmito odpady: podporuje ekologicky přijatelné a racionální nakládání, předávání relevantních informací, zlepšování technologií a jejich vzájemný transfer, vypracovávání bezpečných technik nakládání s odpady a kodexů adekvátního jednání atd.

„Externí režim“ Úmluvy stanoví, že import odpadů do Afriky je jednáním nejen nelegálním, ale i podléhajícím trestním sankcím.

⁴⁷⁾ Blíže viz kupř. A. Kiss, J.-P. Beurier, op. cit. 1, not. pp. 330–333; M. Mubiala, op. cit. 8, not. pp. 770–771 etc.

⁴⁸⁾ Convention sur l'interdiction d'importer des déchets dangereux et le contrôle de leurs mouvements transfrontières en Afrique, Bamako, le 30 janvier 1991, EMuT, 991: 08.

Jeho zákaz je absolutní a je rozšířen i na odpady odkládané do moře, do vnitrostátních vod a vodních toků (čl. 4). Toto přímo drakonické řešení bylo podmíněno doslova kritickou situací, specifickou pro Afriku, a to v cílech vyhnout se tomu, aby se africký kontinent nestal jednou velkou popelnicí světa⁴⁹⁾.

Původně byla Úmluva z Bamaka koncipována jakožto lokální odpověď na určité problémy; postupem času však získala na významu srovnatelném s Úmluvou z Bazileje; obě se dostaly na v zásadě shodnou významovou úroveň, tím pádem obě změnilly svou povahu a „klesly“ či „postoupily“ na pouhou úroveň **regionální povahy** a fakticky si začaly konkurovat. Nicméně i za „nového stavu věcí“ stále platí výše naznačené, že Úmluva z Bazileje pokrývá s určitými výjimkami (např. Egypta, Nigérie či Senegal, aj.) především oblast euroamerickou, tedy „rozvinutého Severu“, zatímco Úmluva z Bamaka je atraktivnější pro afroasijskou geografickou oblast (tedy „chudšího Jihu“).

Problém transhraniční přepravy nebezpečného odpadu není samozřejmě ani zdaleka jediným, který vyvolává konflikt či alespoň tenze mezi „Severem“ a „Jihem“, avšak konkurence jejich právních úprav předmětné problematiky náleží k těm nejviditelnějším a nejznámějším.

K dokreslení celkové napjaté situace, jež vládne ve zkoumané oblasti transhraničního transportu nebezpečného odpadu, nutno zmínit alespoň některé z četných *subregionálních úprav* (když regulaci z Basileje a Bamaka třeba pokládat za pouhé úpravy regionální!), týkající se předmětné matérie, přičemž je vhodné předeslat, že veškerou tuto normativitu (ať již právně nezávaznou či závaznou) silně ovlivnila především Úmluva z Bamaka).

Na výše naznačenou konkurenci regionálních právních úprav nejprve reagovalo subregionální tzv. *soft law*: povzbuzeny úspěchem, který přinesl vstup v platnost obou úprav uvedených *ut supra* (tj. skutečný pokles tajného transportu nebezpečného odpadu, zejména též jeho objemu), se mnohé subregionální organizace daly do práce, jejichž výsledkem bylo přijetí programů akcí, jež by napomohly vyhnout se této formě znečištění.

Tak kupř. vznikla v r. 1990 *Zóna míru a spolupráce v Jižním Atlantiku*⁵⁰⁾ či byla přijata deklarace na toto téma ministrů pro životní prostředí států ASEAN v Kuala Lumpur ve stejném roce⁵¹⁾ a řada dalších podobných dokumentů.

Brzy poté následoval vznik celé série právně závazných instrumentů superegionální povahy. Z nejvýznamnějších tu možno jen krátce zmínit zejména:

– *Smlouvu z Panamy* ze dne 11. 12. 1992⁵²⁾, která se týká transhraničního pohybu nebezpečného odpadu na území Střední Ameriky a jež si z obou regionálních úmluv „vypůjčila“ některé prvky.

Tak jsou kupř. z věcného rámce aplikace této Úmluvy vyloučeny jaderné odpady a odpady pocházející z běžného provozu lodí (čl. 2).

⁴⁹⁾ V literatuře blíže viz kupř. M. Mubiala, op. cit. 8, not. pp. 771–773; A. Kiss, J.-P. Beurier, not. p. 336 etc.

⁵⁰⁾ Zone de paix et de coopération de l'Atlantique Sud. Résolution de l'Assemblée générale de l'ONU du 30 octobre 1990. A/45/653. Citováno dle A. Kiss, J.-P. Beurier, op. cit. 1, p. 336.

⁵¹⁾ Blíže viz ibidem.

⁵²⁾ Blíže viz ibidem, p. 337.

Čl. 3 zakazuje importovat do Střední Ameriky nebezpečné odpady a rovněž tak vypouštět či ukládat tyto odpady do mořských zón, spadajících pod jurisdikci smluvních států. Tyto státy musejí rovněž kontrolovat v rámci řečených zón transport příslušného odpadu pocházejícího ze zemí, které nejsou smluvními stranami panamského ujednání, a nedovolit (zakázat či zabránit) export(u) nebezpečného odpadu do těch zemí, jež si uvedený import zakázaly (čl. 3 al. 4). Každá smluvní strana je též povinována zavedením do své vnitrostátní právní sféry trestní sankce aplikovatelné vůči těm, kteří připravují, páchají či přispívají ke spáchání aktů, považované za takové, jež naplňují pojmové znaky ilegálního obchodu (s nebezpečným odpadem) – čl. 4.

– Pro oblast Jižního Pacifiku byla regionální úprava přijata dne 16. září 1995 ve *Waigani*⁵³⁾, zakazující import nebezpečného odpadu a regulující kontrolu jeho transhraničního pohybu, jakož i i problematiku nakládání s tímto odpadem ve výše uvedené geografické oblasti.

Založena je na principu aplikace procedury tzv. dvojité autorizace pro export i import v rámci zóny, pokryté touto Úmlouvou⁵⁴⁾.

– *Protokol o prevenci znečišťování Středozemního moře transhraničním pohybem nebezpečného odpadu a jeho eliminaci* přijatý v Izmiru (Turecko, 1996)⁵⁵⁾, představuje patrně nejvýznamnější instrument ze zkoumané sféry subregionálních úprav, jakkoli je opět geograficky limitován (na oblast Středomoří).

Nebezpečné odpady jsou denominovány v Příloze I. Protokolu; Příloha II. pak obsahuje seznam charakteristik nebezpečí, tj. jaké znaky musí vykazovat fenomén, který je nutno považovat za „nebezpečí“.

Čl. 5 Protokolu stanoví, že jestliže nebezpečné odpady nemohou být eliminovány (ať už z jakýchkoli důvodů) způsobem ekologicky rozumným a šetrným v zemích, kde byly vyrobeny, jejich transhraniční pohyb může být povolen (autorizován), pokud specifická situace rozvojových zemí z oblasti Středozemního moře, jež nedisponují příslušnými adekvátními technologickými prostředky pro tuto eliminaci, bude vzata v potaz.

Pravidla tzv. dvojitého souhlasu (*double consentement*) byla do Protokolu převzata z Úmluvy z Waigani; z časově předcházejících smluvních úprav byla přijata i povinnost reimportu odpadu, jestliže příslušná smlouva týkající se pohybu odpadu nemůže být (z nějakých důvodů) realizována (čl. 7).

Nezákonný obchod (*trafic illicite*) s nebezpečnými odpady je definován jakožto každý transhraniční pohyb (zboží), který porušuje pravidla (dispozice) protokolu nebo jiných relevantních norem mezinárodního práva; v každém případě musí být potlačen, a to včetně prostřednictvím trestních sankcí (čl. 8).

⁵³⁾ Convention interdisant l'importation dans les îles relevant des pays du Forum du Pacifique de déchets dangereux et de déchets radioactifs et soumettant à contrôle les mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux dans le Pacifique Sud, Waigani, le 16 septembre 1995, EMuT, 995: 69.

⁵⁴⁾ K Úmluvě blíže viz např. A. Kiss, *J.-P. Beurier*, op. cit. 1, not. p. 337.

⁵⁵⁾ Protocole relatif à la prévention de la pollution de la mer Méditerranée par les mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination, Izmir, le 1^{er} octobre 1996. UNEP (OCA) ED/IG.4/4.11.

Konečně je vhodné zdůraznit, že Protokol výslovně předvídá náležitě informování veřejnosti a její participaci „ve výjimečných případech, kdy transhraniční pohyb nebezpečného odpadu je povolen“ (přeložila J. Z.) – čl. 12⁵⁶⁾.

C. ODPOVĚDNOST ZA ŠKODY ZPŮSOBENÉ NEBEZPEČNÝMI ODPADY

Právní úprava odpovědnosti, a to nejen za škody (*civil liability*), není ve zkoumané oblasti ani zdaleka vyhovující či alespoň dostatečná; existuje však alespoň nějaká právně závazná regulace, potenciálně aplikovatelná na příslušné případy (na rozdíl např. od reglementace aspektu odpovědnosti ve sféře nakládání s odpady aj.).

Naznačená úprava nepředstavuje zcela autonomní právní instrument, nadto je geograficky určená pouze pro evropský region: má totiž podobu jakéhosi dodatku k výše traktované Basilejské úmluvě a jedná se o *Protokol o odpovědnosti a náhradě škody v případě škod způsobených transhraničním pohybem a eliminací nebezpečného odpadu*⁵⁷⁾, přijatý rovněž v Basileji dne 10. prosince 1999.

I tento Protokol je koncipován na myšlenku vzájemné závislosti ochrany lidského zdraví a ochrany životního prostředí, nicméně má i jiné kvality: mj. reprezentuje výrazný, ba přímo progresivní krok kupředu v definování odpovědnosti za škodu na životním prostředí, neboť nestaví pouze na principech stipulovaných Bruselskou úmluvou o civilní odpovědnosti za škody způsobené ropnými látkami z r. 1969. V případě uvedeného protokolu se jedná o takovou konstrukci civilní odpovědnosti, mající za minimální cíl urychlené odškodnění obětí (čl. 16).

Protokol je k aplikování na škody, vyplývající z (jakéhokoli) incidentu, způsobujícího újmu či představujícího (reálnou) hrozbu vážné a okamžité škody vznikající během transhraničního pohybu nebo eliminaci nebezpečného odpadu, ev. jiných odpadů, a to včetně jejich ilegální přepravy.

Fyzická osoba, mající na starosti transhraniční pohyb nebezpečného či jiného odpadu (čl. 6 al. 9 Basilejské úmluvy), je odpovědná za (eventuálně způsobené) škody až do okamžiku, kdy zneškodňovatel (*éliminateur*) převezme do svého vlastnictví či držení tento odpad; v tomto okamžiku přechází odpovědnost za škody na tohoto eliminátora.

Odpovědnost, upravená Protokolem, je v zásadě konstruována jakožto tzv. odpovědnost objektivní s výhradami obecných výjimek z této odpovědnosti (okolnosti vylučující protiprávnost – výjimečný přírodní jev, ozbrojený vojenský konflikt atd.) – čl. 4. Náhrada škody může být rovněž redukována či zcela odmítnuta, jestliže oběť svou vlastní vinou škodu zčásti či zcela zapříčinila – čl. 9. V každém případě je však finanční odpovědnost limitována, pokud jde o její výši i možnost uplatnění v čase – čl. 12 a 13. Odpovědné osoby mají za povinnost býtji pojištěny či předem poskytnout určité kauce či jiné finanční garance – čl. 14.

⁵⁶⁾ K Protokolu blíže viz např. A. Kiss, J.-P. Beurier, op. cit. 1, not. p. 337.

⁵⁷⁾ Protocole sur la responsabilité et l'indemnisation pour des dommages résultant des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, Bâle, le 10 décembre 1999, UNEP/CHW.1/WG.1/10/2.

Soud kompetentní pro uznání nároku je ten, v rámci jehož působnosti (a) škoda byla způsobena, (b) se konal škodu způsobující incident, ev. (c) kde má zažalovaný subjekt svůj domicil či své hlavní sídlo, podnik nebo závod – čl. 17. Každý rozsudek kompetentního soudu ve shodě s protokolem je uznán ve všech ostatních smluvních státech, čímž se v nich stává vykonatelným (čl. 21).

Konečně Protokol předvídá schůze smluvních stran při příležitosti zasedání Konference smluvních stran Basilejské úmluvy (čl. 24)⁵⁸⁾.

Úmluva z Bamaka se problematice odpovědnosti – a to bohužel – nijak zvláště nevěnuje.

Naopak příkladem efektivní subregionální úpravy předmětu problematiky může posloužit regulace opět nikoli samostatná, v daném případě dokonce primárně určená k jiným cílům, a to reglementace obsažená ve *Smlouvě mezi Spojenými státy americkými a Mexikem o ochraně a zlepšování životního prostředí v hraniční oblasti*⁵⁹⁾ ze dne 12. listopadu 1986.

Čl. 14 této Smlouvy stanoví, že stát, který přijme na své území nebezpečné látky či odpady, může vyžadovat, že jejich transport bude kryt příslušnými finančními garancemi a zejména též pojištěním (al. 1).

Al. 2 stejného článku se věnuje tzv. *civilní odpovědnosti*: jestliže transport nebezpečných odpadů či jiných látek byl realizován při porušení relevantních pravidel Smlouvy či národní legislativy obou smluvních stran nebo jestliže jmenované odpady a látky způsobily škodu na lidském zdraví, na majetku či na životním prostředí v zemi dovozce, kompetentní (státní) orgány v zemi exportéra jsou povinny bezodkladně přijmout veškerá možná, zejména též právní opatření pro to, aby subjekty, jež toto vše způsobily, odvezly zpět tento odpad i ostatní látky do země exportéra, restituovaly v nejvyšší možné míře dotčené ekosystémy a odškodněním reparovaly (pokud možno) veškeré škody způsobené osobám, na majetku i na životním prostředí⁶⁰⁾.

3. IONIZUJÍCÍ ZÁŘENÍ

V názvu kapitoly uvedenou problematiku, resp. její právní regulaci, lze pregnantně charakterizovat zejména následujícím způsobem:

- příslušná právní úprava náleží v rámci práva životního prostředí k těm sférám, které ve svém obsahu reflektují nejvíce odborných poznatků z jiných vědních odvětví (než pouze z věd společenských),
- jeho skutečný rozvoj „nastartovala“ až tragická lidská zkušenost (katastrofa v Černobylu č. 1986).⁶¹⁾

⁵⁸⁾ K této problematice blíže viz např. A. Kiss, op. cit. 3, pp. 582–583.

⁵⁹⁾ Accord entre les Etats – Unis et le Mexique pour la protection et l'amélioration de l'environnement dans la région frontalière, Washington, le 12 novembre 1986, ILM, 1987, p. 16.

⁶⁰⁾ Blíže viz např. A. Kiss, J.-P. Beurier, op. cit. 1, p. 334.

⁶¹⁾ Ke zkoumané problematice v právní literatuře blíže viz např. A. Kiss, J.-P. Beurier, op. cit. 1, pp. 337–347; L. Boisson de Chazournes, R. Desgagné, C. Romano, op. cit. 1, pp. 718; P. Birnie, A. Boyle, op. cit. 1, pp. 452–499 aj., ale i z pojetí těchto učebnic je patrná značně rozdílná koncepce anglo-americká a naopak kontinentální, zejména též francouzská.

A to přesto, že si lidstvo od samého počátku využívání jaderné energie bylo plně vědomo závažnosti dané problematiky, o čemž mj. svědčí i fakt, že pokud se již k nějaké regulaci vůbec odhodlalo, většinou to bylo prostřednictvím instrumentů právně závazných! Proto ve zkoumané oblasti – ve srovnání s jinými tématy, např. s výše analyzovanou problematikou toxických či jinak nebezpečných látek – možno konstatovat téměř úplnou absenci úpravy tzv. *soft law*.

Přes zjevnou závažnost problému však vývoj příslušné specializované reglementace nepostupoval až do zmíněného černobylského mezníku příliš rychle a úprava poměrně dlouho zůstávala na zcela obecné úrovni.

Tuto regulaci tenkrát obstarávaly v zásadě pouze tři následující smlouvy primárně určené k jiným cílům, a to:

– *Moskevská smlouva zakazující pokusy s jadernými zbraněmi*⁶²), ze dne 5. srpna 1963, vztahující se na pokusy prováděné ve vzduchu, v kosmickém prostoru i pod vodou, která byla až mnohem později doplněna *Smlouvou o úplném zákazu jaderných pokusů* (New York, 24. září 1996)⁶³);

– *Smlouva o Antarktidě* (Washington, 1. prosince 1959)⁶⁴), zakazující ve svém čl. 5 každý jaderný výbuch a eliminaci jakéhokoli jaderného odpadu na území Antarktidy;

– *Smlouva upravující aktivity států na Měsíci a ostatních nebeských tělesech* (New York, 5. prosince 1979)⁶⁵), jež zakazuje jakékoli skladování na Měsíci či vypouštění na oběžnou dráhu okolo Měsíce objekty nesoucí jaderné zbraně (čl. 3 al. 3 Smlouvy).

Z hlediska institucionálního lze v dané oblasti identifikovat zejména též tři nejvýznamnější mezinárodní organizace, jež se výrazně angažují v boji proti škodlivým důsledkům ionizujícího záření:

– Mezinárodní agenturu pro atomovou energii (Agence internationale de l'énergie atomique – *AIEA*), vzniklou v r. 1956 jakožto specializovaná agencie OSN;

– Evropská agentura pro jadernou energii (Agence européenne pour l'énergie nucléaire – *AEEA*), konstituované v rámci OCDE v r. 1957 a

– Evropské společenství pro atomovou energii (Communauté européenne de l'énergie atomique – *EURATOM*), založené jednou z tzv. Římských smluv v r. 1957.

Nejvýznamnější roli postupem času začala hrát *AIEA*, jejíž normativní úprava rovněž nejvíce dbá o ochranu životního prostředí.

A. OBECNÁ PRAVIDLA JADERNÉ BEZPEČNOSTI

Jestliže bylo výše uvedeno, že až do kauzy „Černobyl“ se příslušná právní oblast vyvíjela pomalu, neznamená to ani zdaleka, že by určitý vývoj ve zkoumané sféře nebylo možno zaznamenat vůbec.

⁶²) *Traité interdisant les essais d'armes nucléaires dans l'atmosphère, dans l'espace extra-atmosphérique et sous l'eau*, Moscou, le 5 août 1963, EMuT, 963: 59.

⁶³) *Traité d'interdiction complète des essais nucléaires*, New York, le 24 septembre 1996, EMuT, 996: 71.

⁶⁴) *Traité sur l'Antarctique*, Washington, le 1^{er} décembre 1959, EMuT, 959: 91.

⁶⁵) *Accord régissant les activités des Etats sur la Lune et les autres corps célestes*, New York, le 5 décembre 1979, EMuT, 979: 92.

Kupř. již v r. 1961 AIEA vypracovala a posléze periodicky revidovala (což činí dodnes) tzv. *Pravidla přepravy radioaktivních látek (Règlement de transport des matières radioactives)*, neboť mimořádný význam tohoto aspektu nakládání s radioaktivními látkami byl rozpoznán a brán v potaz velmi záhy. Tato pravidla obsahovala různorodá doporučení adresovaná různým (= různě průmyslově vyspělým) státům; formulovaná jsou v takové podobě, že mohou být velmi snadno inkorporovatelná do vnitrostátních právních řádů participujících zemí, a týkají se především přijetí (a dalším rozvojem věd a technologií podmíněná přijímání) odpovídajících technických kritérií (kupř. ohledně otázek obalů, etiketáže, dispozic regulujících nakládku a vykládku těchto látek atd.), ale rovněž i např. kompetentních orgánů jednotlivých států v dané oblasti (jejich designace, stanovení procedur v případech nehod aj.).

Od r. 1969 AIEA vypracovala též celou sérii relevantních směrnic, jež byly revidovány v r. 1981 a znovu připomenuty těsně před černobylskou katastrofou, z nichž nejdůležitější se zdají být

– *Směrnice o opatřeních, týkajících se nouzové vzájemné pomoci v případech jaderné nehody či krizové radiační situace*

(Directives sur les arrangements relatifs à l'assistance mutuelle d'urgence en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique);

– *Směrnice o událostech vyžadujících oznámení, integrovaném plánování a výměně informací v případě transformačního úniku radioaktivních látek*

(Directives sur les événements à notifier, la planification intégrée et l'échange de renseignements en cas de rejet transfrontalier de matières radioactives).⁶⁶⁾

Přes nespornou kvalitu těchto normativních textů je státy nerespektovaly způsobem adekvátním jejich významu (významu předmětu normativní úpravy); v opačném případě by se tak černobylská katastrofa možná vůbec nemusela stát či by alespoň její následky nemusely být tak tragické. Avšak přes veškerou hrůzu, kterou „Černobyl“ způsobil a znamenal, nutno jednoznačně konstatovat jeho pozitivní význam jakožto impulsu k přijetí právní úpravy tak moderní, ba progresivní a na takové kvalitativní úrovni, jež by pravděpodobně dodnes nebyla jinak vznikla, přičemž mezinárodní právo jaderné se stalo součástí mezinárodního práva životního prostředí, čímž získalo novou dimenzi i význam.

V rámci mezinárodních vztahů po zcela bezprecedentně rychlé legiferační práci, následující po černobylské události, byly dne 26. září 1986 ve Vídni podepsány dvě mimořádně významné Úmluvy, jež dnes tvoří základ mezinárodního práva jaderného.

*Úmluva o včasném oznámení jaderné nehody*⁶⁷⁾ byla přijata 58 státy světa a v účinnost vstoupila dne 27. října následujícího roku.

Tato úmluva především potvrdila v mezinárodním právu již existující princip, a to *povinnost* státu (neodkladně) informovat ostatní země v případě, jestliže by mohly být nějak dotčeny jakýmkoli zhoršením stavu životního prostředí v důsledku jaderné nehody; řečenou povinnost potvrzuje již Preambule tohoto dokumentu a zejména též čl. 2.

⁶⁶⁾ Citováno dle práce A. Kiss, J.-P. Beurier, op. cit. 1, pp. 339–340.

⁶⁷⁾ Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire, Vienne, le 26 septembre 1986, EMuT, 986: 71.

Informace, které je stát povinen poskytnout, jsou detailizovány v čl. 5 Úmluvy: v rámci možností, jež má ohrožující stát k dispozici, musí informovat především o přesném čase (hodině), místě a povaze nehody; o zařízení či činnosti, v němž a při níž k nehodě došlo; o předpokládané příčině a pravděpodobném vývoji nehody; o obecné charakteristice uniklých látek; stávajících a předpokládaných meteorologických a hydrologických podmínkách v situaci vzniklé nehody; o přijatých či předpokládaných opatřeních pro zmírnění následků nehody ve státě, kde se nehoda stala. Tyto informace jsou pak ohrožujícím státem postupně doplňovány.

Naopak dotčené (či potenciálně dotčené) státy mohou požadovat dodatečné informace nebo konzultace v cílech mezinárodního omezení negativních důsledků radiace. Informace dodané jakožto důvěrné nesmějí být dále rozšiřovány.

Zatímco prakticky žádná ustanovení (jejich obsah) Úmluvy nevyvolala rozpory, s velkými problémy se naproti tomu potýkalo přijetí čl. 1, jež určuje podmínky a okolnosti, za nichž je (bezpodmínečně) nutno relevantní informace dodat. Případy, na kterých se nakonec strany shodly, jsou následující nehody:

- každého atomového reaktoru, ať už je umístěn kdekoli;
- každého zařízení, v němž se pracuje s jaderným palivem;
- každého zařízení pro nakládání s radioaktivním odpadem (a to včetně během transportu a skladování jaderného paliva či radioaktivního odpadu);
- při jakékoli operaci, zahrnující použití radioizotopů, včetně kosmických přístrojů.

Úmluva výslovně nezmiňuje problematiku jaderných zbraní: v případě nutnosti se zde nabízí k využití čl. 3 tohoto instrumentu, regulující matérii tzv. ostatních jaderných nehod a stanovící, že za těchto situací ohrožující státy mohou učinit oznámení (notifikaci) bez toho, aby k tomu byly povinovány přítomnou Úmluvou (a v rámci přípravných prací na formulaci tohoto textu se jaderné mocnosti skutečně vyslovily, že jsou ochotny i takovouto nehodu oznamovat)⁶⁸.

Konečně zkoumaný normativní dokument zůstává rovněž velmi opatrný v jiné oblasti, a to ve sféře odpovědnosti a náhrady škody způsobené nedostatkem informací (jakéhokoli druhu – jejich neúplností, pozdního podání atd.), kterýmžto otázkám se vyhýbá zcela.

*Úmluva o pomoci v případě jaderné nehody či situace radiologické krize*⁶⁹, přijatá 57 státy, rovněž potvrzuje pravidla v mezinárodním právu již existující.

Obecná zásada povinnosti států spolupracovat mezi sebou je v rámci řečeného právního systému uznávána dlouhodobě; uvedená Úmluva konkretizuje tuto povinnost pro specifické případy upřesněním předběžných náležitostí, podmínek a modalit pomoci ve svém názvu uvedených situacích. Nicméně stále zůstává pouze rámcovou smlouvou, která explicitně předvídá příslušná bilaterální či multilaterální ujednání (detailizující tuto zásadu) a nadto stanoví povinnost AIEA pomáhat, usnadňovat a koordinovat spolupráci mezi státy v dané oblasti.

⁶⁸) Blíže viz např. A. Kiss, J.-P. Beurier, op. cit. 1, p. 343.

⁶⁹) Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique, Vienne, le 26 septembre 1986, EMU, 986: 72.

Úmluva tuto povinnost formuluje pro případy jaderných nehod či tzv. radiální krize (nouze – „*urgence*“), jež implikuje též problematiku pokusů s jadernými zbraněmi.

Každý stát, který je takovéto situaci vystaven, může požadovat pomoc, ať se již původ nehody či krize (nouze) nachází či nenachází na jeho teritoriu, pod jeho jurisdikcí či jeho kontrolou (Čl. 2 al. 1). Smluvní státy se však zavazují neangažovat se v jiné věci než kooperovat mezi sebou a AIEA v cílech usnadnění poskytnutí rychlé pomoci (čl. 1 al. 1).

Ohledně vzájemné pomoci v naznačených případech Úmluva formuluje dva druhy ustanovení, týkající se

1. předvídání (různých variant) nehod,
2. nutnosti zasáhnout, pokud takováto situace skutečně nastane.

Pokud jde o dispozice spadající do kategorie ustanovení sub 1), Úmluva zavazuje státy určit a oznámit AIEA experty, relevantní dokumentační materiály i seznam hmotného materiálu, jež by mohly být dodány v případě potřeby, jakož i specifikovat podmínky (zejména též finanční), za nichž by případná pomoc mohla být dodána (čl. 2 al. 4); dále určit kompetentní orgány jak pro předběžný kontakt, tak i pro vlastní zásah (čl. 4), i pro vypracovávání krizových plánů, programů pomoci i radioaktivního dohledu (čl. 5b).

V případě nastalé nehody či krizové situace (ustanovení kategorie sub 2) stát, který žádá pomoc, musí specifikovat základní cíl a typ požadované pomoci a je rovněž povinen (ve vlastním zájmu) dodat všechny potřebné informace (čl. 2 al. 2). Každý stát je oprávněn požadovat pomoc týkající se lékařské péče či provizorního uložení osob dotčených jadernou nehodou či jinou krizovou radiologickou situací na státním území jiné smluvní strany (čl. 2 al. 5).

Řízení, kontrolu, koordinaci a dohled nad celou pomocí na svém území zajišťuje stát, jenž pomoc požadoval, a v rámci svých možností poskytuje svá lokální zařízení a služby pro racionální a efektivní řízení pomoci (čl. 3 al. d).

Problematika proplacení nákladů pomoci hraje – ze zřejmých důvodů – dosti významnou roli: stát požadující pomoc je totiž povinen státu, který mu neposkytuje svou pomoc (z různých důvodů – kupř. své ekonomické situace) zdarma, proplatit veškeré náklady spojené se službami dodanými svými státními orgány, různými organizacemi i jednotlivci státu pomoc požadujícímu, jakož i všechny ostatní výdaje vykazující pojmové znaky institutu pomoci (čl. 7 al. 2).

Čl. 8 přitom stanoví, že personálu dodávajícímu pomoc cizímu státu, jsou v jisté omezené míře přiznána určitá privilegia a imunity jako např. imunita vůči (policejnímu) zadržení, vzetí do vazby, souzení atd., výjimka z placení daní či jiných tax aj.

Konečně Úmluva poskytuje velký prostor AIEA v oblasti organizace a řízení operací pomoci. Agentura má za povinnost usnadňovat (veškerými vhodnými prostředky a metodami) spolupráci mezi sebou a jednotlivými státy i mezi jednotlivými státy navzájem (čl. 1 al. 1 a 3); může dostávat a musí předávat žádosti o pomoc (čl. 2 al. 1 a 3); jsou jí adresována oznámení týkající se možností (kapacit) intervence (pomoci), které by mohly státy v případě potřeby poskytnout (čl. 2 al. 4); sama musí odpovídat na určité typy žádostí o pomoc (čl. 2 al. 6); centralizuje informace

ohledně příslušných kompetentních orgánů a kontaktních míst v jednotlivých státech (čl. 4); sbírá a distribuuje veškeré užitečné informace, týkající se předvídaní nehod či kritických situací a poskytuje svou všestrannou pomoc (součinnost) při vypracovávání krizových plánů, specializovaných vzdělávacích programů i organizace dohledu (čl. 5).

Závěrem možno – z hlediska rozvoje příslušné zkoumané normativní regulace – konstatovat paradoxně jednoznačně pozitivní vliv na

- značné upevnění postavení principu nutnosti informování a poskytování pomoci v krizových situacích v rámci mezinárodních práva (i mezinárodních vztahů), kterážto jeho silná pozice je dnes prakticky nepopíratelná,
- prokázání nezastupitelnosti existence a fungování mezinárodních organizací a institucí (zejména též v některých oblastech společenského života).

Konečně třetím primárním regulačním instrumentem ve zkoumané oblasti mezinárodních vztahů je později přijatá *Úmluva o jaderné bezpečnosti*⁷⁰⁾ (Viedeň, 20. září 1994).

Úmluva nestanoví mezinárodní režim pro zajištění světové jaderné bezpečnosti, nýbrž pouze vyzývá státy k aplikaci základních principů bezpečnosti pro jaderná zařízení (nestanoví tudíž detailní normy vlastní jaderné bezpečnosti). Zavazuje státy přijmout ve své sféře vnitrostátního práva příslušná legislativní opatření povahy právní, administrativní i jiné (zejména též technické), aby tím splnily své povinnosti vyplývající jim z Úmluvy (čl. 4). Tato opatření musejí obsahovat předpisy a pravidla příslušných národních bezpečnostních systémů, režimu vydávání povolení (autorizace) pro jaderná zařízení i zabezpečení respektování pravidel povolení (autorizace) i pravidel souvisejících (čl. 7).

Jednoznačná priorita je (vždy a všude) přiznána bezpečnosti (v nejširším smyslu tohoto termínu) – čl. 10, přičemž tzv. lidský faktor musí být – opět vždy a všude – brán v potaz (čl. 12).

Každý stát musí nově vytvořit či designovat a pověřit (již) existující kompetentní orgán, jenž by všechna tato přijatá opatření uváděl do praxe (čl. 8); primární odpovědnost za bezpečnost jaderného zařízení však vždy nese nositel autorizace (čl. 9).

K výše zmíněným dispozicím Úmluva dále připojuje rovněž i sérii dalších pravidel (zejména též technické povahy), týkající se výslovně jaderných elektráren (především ohledně výběru místa pro stavbu, koncepce, konstrukce a využití těchto zařízení).

Jak je dnes již běžným zvykem v případě multilaterálních smluv o ochraně životního prostředí jakožto jedna z metod kontroly jejich respektování, i tato Úmluva stanoví za povinnost v pravidelných intervalech vypracovávat zprávy o přijatých opatřeních ke splnění povinností z Úmluvy vyplývajících (čl. 5). Pravidelně konané schůzky smluvních stran (*Réunions d'examen*) pak tvoří platformu pro diskusi států o předložených národních zprávách a ev. požadovat po jednotlivých stranách určitá upřesnění těchto zpráv (čl. 20). Nevládní organizace mohou být na tyto schůzky pozvány v postavení pozorovatele (čl. 24 al. 2), ale jsou rovněž vázány pravidly mlčenlivosti, které Úmluva zakotvuje v čl. 27. Naopak smluvní strany mají možnost

⁷⁰⁾ Convention sur la sûreté nucléaire, Vienne, le 20 septembre 1994, EMuT, 994: 70.

všeobecným koncensem přijmout a dát k dispozici veřejnosti dokument věnovaný otázkám, jež byly probírány a závěry, které byly na těchto schůzích přijaty (čl. 25).

B. RADIOAKTIVNÍ ODPAD

Jeden z hlavních problémů, jež jsou spjaty s veškerými jadernými aktivitami, je problém radioaktivního odpadu, který vyvstává zejména při nakládání s ním a jeho eliminací i jeho transhraniční přepravou.

1. Nakládání s radioaktivním odpadem a jeho eliminace

Reglementaci problematiky nakládání s radioaktivním odpadem obstarává relativně velmi recentní, duchem vcelku moderní a příslušným potřebám v dané sféře společenského života vyhovující *Společná úmluva o bezpečnosti nakládání s použitým palivem a o bezpečnosti nakládání s radioaktivním odpadem*⁷¹⁾, která byla přijata ve Vídni (až) 5. září 1997.

Z hlediska své koncepce tento instrument není nepodobný výše zmíněné Úmluvě o jaderné bezpečnosti z r. 1994, a to zejména též pokud se týká určitých technických dispozic – kupř. výběr místa, kde bude s palivem či odpadem nakládáno, konstrukce a provoz příslušných zařízení, hodnocení bezpečnosti a využívání těchto zařízení, obecná pravidla bezpečnosti, institucionální opatření pro dobu po uzavření takového zařízení atd. (čl. 6–17).

Již samotný název Úmluvy vymezuje její věcnou působnost: Úmluva se aplikuje na otázky nakládání s radioaktivním odpadem v jakékoli jeho podobě, pro něž není žádné budoucí nové použití dále předvídáno (čl. 2 al. b a c).

Vojenský materiál, jenž tvoří součást příslušných armádních či obranných programů (národních i mezinárodních), je z věcné působnosti této Úmluvy v zásadě vyňat (čl. 3 al. 3).

Každá smluvní strana přijímá svá vnitrostátněprávní opatření ve všech stádiích nakládání s řečeným odpadem, aby společnost i životní prostředí byly chráněny adekvátním způsobem proti možným radiologickým rizikům (čl. 4 al. 11).

V termínech čl. 19 Úmluvy je pak každá smluvní strana povinna stanovit a udržovat v účinnosti legislativní rámec pro řízení bezpečnosti nakládání s vyhořelým palivem a radioaktivním odpadem; tento rámec je konstituován

- odpovídajícími národními předpisy a pravidly radiologické bezpečnosti,
- systémem povinné autorizace (povolení) pro nakládání s vyhořelým palivem a radioaktivním odpadem,
- systémem příslušné institucionální kontroly a inspekce stavu právní regulace a její realizace v praxi, relevantní dokumentace a na základě vnitřních předpisů vypracovávaných zpráv,
- opatřeními destinovanými k zabezpečení respektování všech potenciálně aplikovatelných pravidel pro dané případy i dodržování podmínek udělené autorizace,

⁷¹⁾ Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs, Vienne, le 5 septembre 1997. EMuT, 997: 67.

– striktním rozdělením odpovědnosti všech organismů (orgánů, organizací i institucí), angažujících se v jednotlivých etapách procesu nakládání s řečeným odpadem.

Úmluva předvídá pravidelné konání schůzek smluvních stran pro posouzení národních zpráv, které musejí tyto strany vypracovávat o přijatých opatřeních při plnění svých povinností z Úmluvy jim vyplývajících a předkládat je v určitých časových intervalech. Tyto zprávy se týkají zejména politiky nakládání s použitým palivem a radioaktivním odpadem, včetně kritérií, na jejichž základě jsou tyto radioaktivní materiály definovány a klasifikovány. Státy rovněž musejí předložit kompletní seznam zařízení pro nakládání s tímto materiálem i úplný inventář použitého paliva a radioaktivního odpadu dočasně či definitivně skladovaného na jejich území (čl. 30 a 32). Na výše zmíněných schůzkách smluvní strany konsensem přijímají a dávají k dispozici veřejnosti dokument věnovaný otázkám, jež byly na schůzce posuzovány a diskutovány, i závěrům, které z těchto schůzek vyplynuly (čl. 37).

Pokud jde o problematiku vlastní *eliminace* řečeného radioaktivního materiálu, nutno konstatovat, že přes její zjevnou důležitost je dosavadní mezinárodněprávní regulace zcela nedostatečná.

Právně upraven je prakticky pouze jen jeden jediný její aspekt, a to vypouštění (odkládání) radioaktivního odpadu do moře, nadto regulací již poměrně starou a dnešním potřebám v dané oblasti společenského života nikoli plně vyhovující. Zajišťuje ji instrument primárně spadající do jiného pododvětví mezinárodního práva životního prostředí – konkrétně tzv. práva mořského, jímž je *Londýnská úmluva o prevenci znečišťování moří ukládáním odpadů*⁷²⁾ z r. 1972, která zakazuje odkládání „silně radioaktivních odpadů a ostatních látek silně radioaktivních, definovaných mezinárodním organismem konkrétním v dané oblasti, aktuálně Mezinárodní agenturou pro atomovou energii, jakožto nevhodné k vypouštění (odkládání) z důvodu jejich důsledků na lidské zdraví, na biologii či v jiných oblastech“ (přeložila J. Z.) – čl. 4 a Příloha I. Úmluvy.

Pro radioaktivní odpady i jiné radioaktivní látky, jež nejsou obsaženy v Příloze I., je nezbytné vydání speciálního předběžného povolení. V rámci procesu vydávání tohoto povolení státy musejí pečlivě uvážit a zvážit všechna klíčová doporučení AIEA, přijatá v dané oblasti (čl. 4 a Příloha II.).

Veškerá výše uvedená pravidla byla potvrzena a zpřísněna *Protokolem k úmluvě z r. 1972*⁷³⁾, který byl přijat rovněž v Londýně v r. 1996.

Čl. 4 Protokolu zakazuje vypouštění či odkládání všech odpadů a jiných látek s výjimkou těch, jež jsou taxativně vypočteny v Příloze I. Protokolu, přičemž řečená Příloha I. stanoví, že i dovolené (autorizované) látky nesmějí být vypouštěny (odkládány) do moře, jestliže úroveň jejich radioaktivity jsou vyšší než příslušné koncentrace definované AIEA a přijaté smluvními stranami.

Konečně z normativity právně nezávazné možno ještě zmínit pravidla *OECD*, jež jsou rovněž součástí oblasti tzv. mořského práva a která konstituovala multilate-

⁷²⁾ Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets, Londres, Mexico, Moscou, Washington, le 29 décembre 1972, EMuT, 972: 96.

⁷³⁾ Protocole à la Convention de 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets, Londres, le 7 novembre 1996, EMuT, 972: 96/D.

rální mechanismus konzultací a dohledu pro ukládání radioaktivního odpadu do moře⁷⁴).

Závěrem nutno konstatovat, že jiné aspekty tak závažného problému jako je eliminace vyhořelého paliva a jiného radioaktivního odpadu nejsou upraveny ani částečně a obecná mezinárodněprávní úprava pak chybí zcela (!).

2. Transhraniční přeprava radioaktivního odpadu

Transhraniční přeprava jaderného odpadu představuje svým významem a možnými praktickými důsledky samostatný závažný problém; jeho autonomní komplexní obecná právní úprava na mezinárodní úrovni dosud chybí a je nedostatečně suplována rozptýlenou regulací, obsaženou v normativních instrumentech různé povahy, která ani ve svém celku fungování příslušné samostatné právní úpravy – ze zřejmých důvodů – nemůže v žádném případě nahradit.

Zatímco Basilejská úmluva z r. 1989 řečenou problematiku z věcného rámce své účinnosti výslovně vylučuje (čl. 1 al. 3); naopak Úmluva z Bamaka z r. 1991 se sice na tuto problematiku vztahuje, úprava však není dostatečná. V této kapitole uvedená Společná úmluva o bezpečnosti nakládání s použitým palivem a o bezpečnosti nakládání s radioaktivním odpadem z r. 1997 reguluje otázku transhraniční přepravy jaderného odpadu ve svém čl. 27, který svým obsahem v obecných rysech přebírá myšlenkový základ níže zmíněného, právně nezávazného dokumentu AIEA z r. 1990 (tzv. Kodexu řádné praxe). Z regionálních úmluv se pak zkoumané problematice zejména věnuje též Úmluva z Waigani z r. 1995 ve svém čl. 2 al. 2 a čl. 4 a rovněž Protokol z Izmiru z r. 1996, k němuž ovšem Francie a ES učinily výhrady.

Jediný samostatný komplexní instrument obecné povahy, regulující zkoumanou problematiku v dané oblasti, je právně nezávazného charakteru (sám deklaruje svůj charakter jakožto „konzultativní“ – „*caractère consultatif*“ – ve svém čl. I.): je jím *Kodex řádné praxe týkající se mezinárodního transhraničního pohybu radioaktivního odpadu*⁷⁵), vypracovaný a přijatý AIEA ve Vídni v r. 1990.

Nestanoví konkrétní pravidla jednání, nýbrž státům spíše jen radí, jak si v dané oblasti mezinárodních vztahů počínat, a povzbuzuje je k přijímání příslušných vnitrostátněprávních opatření. „Filosofii“ má velmi blízkou té, na níž je založena Basilejská úmluva z r. 1989: přiznává každému státu právo zakázat pohyb radioaktivního odpadu přes své vlastní území, a to buď ze svého teritoria či tranzit přes své území (čl. II. al. 3). Mezinárodní transhraniční pohyb radioaktivního odpadu nelze organizovat a realizovat, aniž by byl předem oznámen státům expedice, tranzitu a konečné destinace, a všechny tyto aktivity musejí být prováděny v souladu se všemi relevantními vnitrostátními předpisy dotčených států (čl. III. al. 5).

Státy nesmějí připustit import radioaktivního odpadu na své území, pokud nedisponují vlastními vnitrostátními příslušnými prostředky právními, administrativními a technickými (čl. III. al. 7). Stát expedice by měl přijmout potřebná opatření pro autorizaci (povolení) readmise (znovupřijetí) radioaktivního odpadu na své území,

⁷⁴) Décision du 22 juillet 1977, C (77) 115 Final. Blíže viz např. A. Kiss, J.-P. Beurier, op. cit. 1, p. 345.

⁷⁵) Code de bonne pratique sur le mouvement transfrontière international de déchets radioactif, Vienne, le 27 juin 1990. Doc. AIEA.GOV/2445, Annexe I.

jestliže transfer do jiného státu nemůže být uskutečněn v podmínkách nezbytné bezpečnosti (čl. III. al. 10).

Přes výše zmíněný právně nezávazný charakter jsou tyto spíše rady než pravidla respektována v praxi častěji než kterákoli jiná⁷⁶⁾.

C. ODPOVĚDNOST ZA JADERNOU ŠKODU

V rámci normativity současného tzv. mezinárodního atomového práva je problematika odpovědnosti za jadernou škodu nikoli problémem mezinárodní odpovědnosti státu (*responsibility*), nýbrž je řešena výlučně prostřednictvím občanskoprávní odpovědnosti (*civil liability*) nejčastěji provozovatele činnosti působící předmětnou škodu. Je jednou z problematik, která byla právně závaznými normami (!) upravena relativně velmi brzy, je tedy dosti stará (ne však zcela zastaralá!), a tudíž i v příslušné nauce zevrubně mnohokrát zpracována, též v naší české⁷⁷⁾. Proto se tato subkapitola přítomné práce bude věnovat spíše recentější právní regulaci v dané oblasti, ač i ta již byla v české teorii zpracována, byť v jiných souvislostech⁷⁸⁾.

Pro potřeby této práce bude proto patrně nejhodnější jen stručná rekapitulace příslušné regulace k dotvoření celkového obrazu dnešního mezinárodního atomového práva.

Základní právní úpravy pocházejí již z počátku 60. let minulého století a obstarávají je dva základní smluvní instrumenty (a to přirozeně vedle celé řady jiných smluv potenciálně univerzálního⁷⁹⁾ či pouze regionálního⁸⁰⁾ charakteru a dopadu):

- Pařížská úmluva o civilní odpovědnosti v oblasti jaderné energie⁸¹⁾ z r. 1960, destinovaná členskými zeměmi OECD, a
- Vídeňská úmluva o civilní odpovědnosti za jadernou škodu⁸²⁾ z r. 1963, vypracovaná v rámci AIEA a otevřená všem členům OSN.

⁷⁶⁾ I Rusko, jež se z ekonomických důvodů (údajně za nabídku 20 miliard dolarů) rozhodlo na svém území skladovat radioaktivní odpad, kterého se některé státy (zejména též Japonsko, Jižní Korea a Tchaj-wan) chtějí zbavit, v létě 2001 změnilo – přes značný odpor četných ruských ekologických organizací – vnitrostátní legislativu, aby si vytvořilo bezvadné formálně právní podmínky pro takovéto (definitivní) skladování. Blíže srov. např. *N. Melis*, op. cit. 9, not. p. 20.

⁷⁷⁾ Blíže viz např. *P. Šturma*, K některým otázkám mezinárodní úpravy odpovědnosti za jadernou škodu přesahující hranice států, *Právník*, 1989, č. 5, ss. 445–459; též *Nové trendy a návrhy úprav mezinárodní a civilní odpovědnosti za škody na životním prostředí*, *Právník*, 1994, č. 8, ss. 734–745 atd.

⁷⁸⁾ Srov. např. *P. Šturma*, op. cit. 12, zejm. str. 132–136.

⁷⁹⁾ Srov. např. Úmluva o občanskoprávní odpovědnosti v oblasti přepravy jaderných materiálů (1971) či Úmluva o odpovědnosti provozovatelů jaderných lodí (1962), in: *A. Ch. Kiss (ed.)*, *Selected Multilateral Treaties in the Field of Environment*, Nairobi, UNEP, s. 179 et seq. a 253 et seq.

⁸⁰⁾ Viz např. Smlouva o výjimečné vzájemné pomoci mezi severními státy v případě nehod, které zahrnují škody způsobené zářením – *Accord d'assistance mutuelle exceptionnelle entre les pays nordiques en cas d'accidents impliquant des dommages dus aux rayonnements*, Vienne, le 17 octobre 1963, EMuT, 963: 77.

⁸¹⁾ *Convention sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire*, Paris, le 29 juillet 1960. EMuT, 960: 57.

⁸²⁾ *Convention sur la responsabilité civile en matière de dommage nucléaire*, Vienne, le 21 mai 1963. EMuT, 963: 40.

Obě úmluvy mají několik společných rysů (základních principů), které by zde bylo snad vhodné připomenout:

– identifikace znečišťovatele je zajištěna presumpcí, nazvanou „soustředěná odpovědnost“ (*canalisation de la responsabilité, channelling liability*): v případě jaderné škody za ni odpovídá na základě příslušných smluv vždy pouze provozovatel a nikdo jiný

(čl. 3 Pařížské úmluvy; čl. 2 Vídeňské úmluvy);

– systém odpovědnosti je definován jakožto tzv. odpovědnost objektivní, nicméně některé liberační důvody (byť nikoli obvyklé jako kupř. pravděpodobně nejběžnější *vis maior*) jsou přesto předvídaný, a to např. ozbrojený konflikt, občanská válka atd.

(čl. 3 al. 6 Pařížské úmluvy; čl. 4 Vídeňské úmluvy);

– nicméně i tato tzv. objektivní odpovědnost je limitována jak co do výše, tak i co do časového období, v jehož rámci možno příslušný nárok úspěšně uplatnit vzhledem k problematice promlčení;

– jurisdikční kompetence je určena tak, že v příslušných případech jde o jurisdikci žadatele (tj. poškozeného) – čl. 11 Vídeňské úmluvy, či o jurisdikci státu, kde se nachází znečišťující (škodu působící) zařízení – čl. 13 Pařížské úmluvy;

– výkon rozhodnutí takto přijatých je ve všech smluvních státech plně akceptován a strany jsou povinny pro jeho realizaci v praxi vytvořit veškeré potřebné podmínky

(čl. 13 písm. e) Pařížské úmluvy; čl. 12 Vídeňské úmluvy).

I tyto dnes tak významné smluvní instrumenty měly na počátku doby své působnosti a účinnosti jen omezený význam, a to (jako obvykle v případě multilaterálních ujednání) kvůli příliš malému počtu smluvních stran. Radikální změna v chápání významu dané problematiky nastala po černobylské události: již od konce 80 let se na mezinárodní úrovni začalo uvažovat buď o celkové revizi stávajících smluvních úprav či dokonce o vypracování a přijetí zcela nové úmluvy, která by lépe korespondovala novým požadavkům doby a „Černobyl“ ukázal skutečnou naléhavost takovéto potřeby.

Nicméně přes tuto evidentní naléhavost některé jaderné velmoci (zejména též USA a Francie) s přijetím nové úmluvy, jež by doplnila výše naznačený systém mezinárodněprávních smluv z r. 1986 (tj. Úmluvy o rychlém oznámení jaderné nehody a Úmluvy o pomoci v případě jaderné nehody či situace radiologické krize), nesouhlasily a tato myšlenka musela být proto opuštěna⁸³⁾.

Společenská potřeba alespoň nějaké moderní regulace však byla natolik citelná, že se docílilo vypracování *Společného protokolu týkajícího se aplikace Vídeňské úmluvy a Pařížské úmluvy*⁸⁴⁾, jenž byl připraven k podpisu Radou Guvernérů AIEA a přijat ve Vídni dne 21. září 1988. Jeho základním cílem bylo vzájemně rozšířit speciální režim odpovědnosti dle každé ze jmenovaných smluv též na

⁸³⁾ Blíže viz P. Šturma, op. cit. 12, str. 135.

⁸⁴⁾ Protocole commun relatif à l'application de la Convention de Vienne et de la Convention de Paris, Vienne, le 21 septembre 1988. EMuT, 988: 78.

smluvní strany druhé úmluvy a zabránit přitom eventuálním kolizím, potenciálně vyplývajících ze souběžné aplikace obou smluv⁸⁵⁾.

Přijetí Společného protokolu znamenalo pouze první krok k modernizaci smluvní úpravy civilní odpovědnosti za jaderné škody, ale ani zdaleka tím nevyřešilo všechny problémy v dané oblasti přetrvávající.

V rámci AIEA se na řešení těchto problémů usilovně pracovalo a pracuje a prvním „hmataelným“ výsledkem této nové etapy zdokonalování příslušné smluvní normativity je *Úmluva o doplňkové kompenzaci za jadernou škodu*⁸⁶⁾, přijatá na diplomatické konferenci ve Vídni v r. 1997.

Hlavním jejím posláním je doplnit systém a režim civilní odpovědnosti daný Pařížskou a Vídeňskou úmluvou, resp. Společným protokolem, a to zejména též ve směru – zajišťování povinné aktivní účasti státu, kde se nachází zařízení škodu působící, na řešení problému odpovědnosti a náhrady této škody;

– rozšíření prostorové působnosti daného systému odpovědnosti oproti Pařížské a Vídeňské úmluvě;

– zpřesnění a rozšíření definice jaderné škody;

– stanovení podstatně vyšších limitů pro náhradu škody;

– stanovení závazku státu, kde se jaderné zařízení nachází a kde došlo k nehodě škodu působící, ev. i ostatních smluvních stran se podílet na kompenzaci této škody⁸⁷⁾.

4. ZNEČIŠŤOVÁNÍ MOŘE ROPNÝMI LÁTKAMI

Emancipace problematiky v názvu této kapitoly uvedené ze sféry tzv. mezinárodního mořského práva může snad jen na první pohled vyvolávat rozpaky a nastolovat otázky typu: proč se osamostatnila právě tato problematika a má toto osamostatnění své opodstatnění? Proč se neemancipovala celá obecná problematika znečišťování moří? Nebo naopak: proč k osamostatnění vedly problémy znečišťování moří právě ropnými látkami a nikoli jinými substancemi (např. upravenými *Úmluvou o prevenci znečišťování moří telurického původu*⁸⁸⁾, Paříž, 1974 aj.).

Na druhý pohled je však již zcela zřejmé, že toto osamostatnění je plně opodstatněné a nanejvýše vhodné a žádoucí: znečišťování moří ropnými látkami už delší dobu představuje pro mořské prostředí problém zásadní povahy; jeho normativní regulace postupem času změnila svou povahu z úpravy sektorové (chránící vlastní moře) na tzv. *transverzální* (normující lidské aktivity, mající vliv na stav mořského prostředí) a získala tím kvalitativně odlišný význam, vyžadující traktovat před-

⁸⁵⁾ Blíže viz P. Šturma, op. cit. 12, str. 133.

⁸⁶⁾ Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damage. Doc. IAEA INFCIRC/567 (22. 7. 1998).

⁸⁷⁾ Blíže viz např. A. Kiss, op. cit. 3, p. 584; P. Šturma, op. cit. 12, str. 135–136.

⁸⁸⁾ Convention pour la prévention de la pollution marine d'origine tellurique, Paris, le 4 juin 1974. EMUT, 974: 43.

mětnou problematiku v jiné oblasti nauky mezinárodního práva životního prostředí než je sféra doktríny mezinárodního práva mořského⁸⁹⁾.

Znečišťování moří ropnými látkami nemá zdroj na pevnině, ale přímo na moři: neodmyslitelně je totiž spjata s každým provozem (tj. jakýmkoli manévrováním včetně kotvení) především též lodí, resp. všech mořských plavidel (odmyslíme-li minoritní vliv ropných vrtných plošin), a to zvláště pak při zajišťování dopravy po moři. Ta je odedávna až dosud nejlevnějším prostředkem přepravy významného množství (objemu) zboží na dlouhé vzdálenosti. Nadto samotná ropa představuje téměř polovinu celkového objemu zboží přepravovaného po moři; je tedy nabíledni, že ropa musí být jednou z nejrozšířenějších látek, které moře znečišťují.

A. ZNEČIŠŤOVÁNÍ MOŘÍ ROPNÝMI LÁTKAMI

pochází jednak z běžného provozu plavidel (jak už bylo výše uvedeno), jednak v důsledku námořní nehody (především určitých druhů) těchto plavidel.

Základní mezinárodněprávní úprava předcházení řečenému znečišťování je již poměrně letitá, i v naší příslušné literatuře již vícekrát zpracovaná⁹⁰⁾, proto se tato studie bude věnovat především novějším pravidlům již zmíněného transverzálního charakteru.

Tzv. *provozní znečištění* je znečištění vznikající z běžného provozu lodí na moři; kromě toho již tradičně naftaři myjí své rezervoáry na ropu a zbavují se zbytků nafty jako pohonné hmoty v moři a způsobují tím významné znečištění. Cílem mezinárodněprávní úpravy je – v tomto směru – zejména též eliminovat řečené provozní znečištění, a to včetně různých znečišťujících praktik, na minimální míru prostřednictvím různých technických řešení (jejich regulací a uvádění do praxe).

Znečišťování jako důsledek námořních nehod je mimořádně nebezpečné s obzvláště zničujícími následky (škody enormních rozměrů a výše vyjádřitelné v penězích) zvláště pak u speciálního typu plavidel, konkrétně u ropných tankerů. Neblaze „slavné“ nehody těchto plavidel snad ani netřeba připomínat (bohužel jsou dostatečně známé), jen pro pořádek možno jmenovat „Torrey Canyon“ (1967), „Amoco Cadiz“ (1978), „Exxon Valdez“ (1989), „Erica“ (1999), nejnověji „Prestige“ (2002)⁹¹⁾. Pro případy námořních nehod (tankerů) je hlavním posláním příslušné mezinárodněprávní regulace zejména

- minimalizace rizika ztroskotání plavidel,
- poskytnout pobřežním státům adekvátní prostředky pro jejich maximální ochranu a předcházení škodám,
- zajistit těmto státům možnost získat příslušné odškodnění.

Obecně lze konstatovat, že znečištění působené plavidly, především pak ropnými tankery, je vždy zdrojem konfliktů mezi zájmy států vlajky plavidla a státy pobřež-

⁸⁹⁾ Blíže viz např. *L. Boisson de Chazournes, R. Desgagné, C. Romano*, op. cit. 1, pp. 679–683.

⁹⁰⁾ Srov. kupř. *P. Šturma*, *A propos des problèmes théoriques de la responsabilité internationale pour les dommages à l'environnement*, Studie z mezinárodního práva, vol. 23, Praha, 1990, s. 69–94 atd.

⁹¹⁾ Blíže srov. např. novinové články jako např. ČTK, U španělských břehů unikla z tankeru ropa, MF Dnes, 15. 11. 02, str. A/11; ČTK, ik, Ropa z tankeru pustoší španělské břehy, MF Dnes, 20. 11. 02, str. A/16; ČTK, ms, Španělsko očekává katastrofu, MF Dnes, 21. 11. 02, str. A/16 atd.

ními. Zatímco ty posledně jmenované tvrdě trvají a všemi legálními prostředky prosazují přijímání čím dál tím přísnějších norem ochrany životního prostředí a přísné kontroly naftařů (jejich veškerých aktivit) ve svých pobřežních vodách, ti první naopak (logicky) tendují k ochraně svých zájmů především obchodních (ale i kupř. vojenských), ve jménu principu svobodné plavby (*libre navigation*). Tyto diametrálně odlišné zájmy je třeba určitým způsobem „vybalancovat“ a nalézt mezi nimi kompromis, přijatelný pro obě strany.

Mezinárodní práva se snaží řešit tento konflikt zejména též dvěma způsoby:

- jednak stanovením určitých mezinárodněprávních norem v oblasti znečištění způsobeného naftaři (které slouží ve prospěch především pobřežním státům);
- jednak stanovením doplňkových dispozic, upravujících v dané oblasti jurisdikci států vlajky, států přístavu i států pobřežních (s konečným cílem ochrany mořského prostředí).

Nebezpečí pro mořské prostředí jako celek i jednotlivé mořské ekosystémy, jež představuje přeprava ropy, začalo být flagrantní od 60. let 20. století, kdy znečištění moří vzrostlo přímo dramatickým způsobem v důsledku do té doby nebyvalým nárůstem veškeré mořské přepravy a přepravy ropy zejména.

Dnes již notoricky známá *Londýnská úmluva o prevenci znečišťování mořských vod ropnými látkami (OILPOL)*⁹² z r. 1954 byla prvním mezinárodním pokusem o právní řešení naznačeného problému stanovením norem sektorového charakteru (jakkoli podléhalo jistým podmínkám a obsahovalo řadu významných výjimek) a to pro limitování tzv. provozního znečištění moří.

O pár let starší *Ženevská úmluva o volném moři*⁹³ z r. 1958 byla sice primárně zaměřena k dosažení jiných cílů, nicméně již tehdy její čl. 24 upravoval povinnost států přijmout pravidla, týkající se prevence znečišťování moře v důsledku vylévání a vymývání ropných rezervoárů (tedy opět problém tzv. provozního znečištění).

Další rozvoj a vývoj příslušné reglementace se odehrával pod velmi silným tlakem veřejného mínění. Především po sérii havárií ropných tankerů (v letech 1967–74) si státy konečně plně uvědomily nebezpečí znečišťování moří z tohoto zdroje a zejména též jeho katastrofální význam, mnohokrát znásobený jeho následky na pevnině (konkrétně na pobřeží a přilehlých částech teritoria). Toto strašlivé poznání bylo skutečným iniciátorem svolání (mezi lety 1969–1974) pultuctu konferencí Mezinárodní námořní organizace, v jejichž rámci přijaly zúčastněné státy celou řadu příslušných normativních instrumentů.

*Bruselská úmluva o zásahu na volném moři v případě nehody*⁹⁴ z r. 1969 (později doplněná tzv. Londýnským protokolem z r. 1973) patří bezesporu k těm nejvýznamnějším z tohoto období. Řečená úmluva totiž kodifikovala právo pobřežního státu zasáhnout – v rámci svých teritoriálních vod – v případě aktuálního značného

⁹² Convention internationale pour la prévention de la pollution des eaux de la mer par les hydrocarbures (OILPOL), Amendée en 1962 et en 1969, Londres, le 12 mai 1954, EMuT, 954: 36.

⁹³ Convention sur la haute mer, Genève, le 29 avril 1958. EMuT, 958: 33.

⁹⁴ Convention internationale sur l'intervention en haute mer en cas d'accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures, Bruxelles, les 29 novembre 1969, EMuT, 969: 89.

znečištění či hrozícího nebezpečí takového znečištění, způsobeného námořní nehodou. (Dnes už je téměř nepochybné, že právo zasáhnout i mimo své teritoriální vody je obyčejového původu – srov. případ tankeru „Prestige“)95).

Po Konferenci OSN ve Stockholmu v r. 1972 se reglementace ve zkoumané oblasti stala nesrovnatelně kvalitnější a systematictější.

*Londýnská úmluva o prevenci znečištění moří v důsledku vypouštěním odpadů*96) z r. 1972 a zejména též *Londýnská úmluva o prevenci znečištění z lodí* (slavný MARPOL)97) z r. 1973 (kontinuálně však doplňovaná: doplňky zásadního významu pocházejí především z r. 1984, 1985, 1987, 1991, 1996 a 1997) reprezentují dodnes patrně nejvýznamnější příklad světové spolupráce v boji proti znečišťování mořského prostředí.

Londýnská úmluva z r. 1973 byla důkladně revidována *Protokolem* z r. 1978, který dal vzniknout známému instrumentu MARPOL 1973/7898), jenž mj. obsahuje řadu příloh a množstvím detailních technických norem, týkajících se znečištění zvláště pak provozního charakteru, a to jak ropnými látkami, tak i z jiných zdrojů.

Podle úmluvy MARPOL 1973/78 je každý členský stát povinen sankcionovat jakékoli porušení tohoto právního instrumentu, jestliže jsou spáchána plavidly, jež nosí jeho vlajku či se nacházejí pod jeho jurisdikcí. Přitom teritoriální rozšíření jurisdikce (stanovená čl. 9 Úmluvy) musí být určena ve světle mezinárodního práva platného v okamžiku aplikace či interpretace úmluvy: na základě obvyklého výkladu obsahu výše uvedeného článku pak státy sankcionují porušení úmluvy, spáchané v mořských zónách, jež jsou pod jejich jurisdikcí ve smyslu *Úmluvy OSN o mořském právu*99) z r. 1982 a chápání mezinárodního práva obyčejového (např. přilehlá soušední zóna, výlučná ekonomická zóna aj.).

Specifické úpravy požívá problematika *ropných a naftových odpadů*. Každá monometická mezinárodní konference o znečišťování moří ropnými látkami (dokonce i ty konference, které se řešené problematiky pouze částečně dotkly), jež se poprvé konala již v r. 1926100), vždy připomínala(y) zúčastněným státům jejich povinnost vybavit se zařízeními na zpracování těchto odpadů (ať již v jakékoli podobě – pevné na pobřeží či mobilní ve formě vagónů, kamionů či dokonce plavidel na moři); přístup států k plnění této povinnosti byl však vždy více než liknavý. Až MARPOL 73/78, jenž jednak velmi citelně zredukoval limity vypouštění ropných odpadů do moře zejména pro nové naftaře, jednak úplně zakázal vypouštění těchto odpadů v určitých zónách (např. ve Středozemním moři aj.), v kladném slova smyslu doslova „vypovokoval“ radikální nárůst žádostí o povolení zařízení na zpracování tohoto

95) Srov. op. cit. 91.

96) Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets, Londres, Mexico, Moscou, Washington, le 29 décembre 1972, EMuT, 972: 96.

97) Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (MARPOL), Londres, le 2 novembre 1973, EMuT, 973: 84.

98) Protocole relatif à la Convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires, Londres, le 17 février 1978, EMuT, 973: 84/A.

99) Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CMB), Montego Bay, le 10 décembre 1982, EMuT, 982: 92.

100) Blíže viz *L. Boisson de Chazournes, R. Desgagné, C. Romano*, op. cit. 1, p. 681.

odpadu. Pravidlo 12 Přílohy I. Úmluvy MARPOL 73/78 detailně upravuje otázky spjaté s místem a požadovaným obsahem takovýchto zařízení. Nicméně nejasnosti zůstávají ve zcela zásadní otázce kdo je vlastně povinován toto zařízení obstarávat (dodat): stát (tj. příslušné jeho státní orgány) či průmyslové podniky? Přes výše zmíněný nárůst žádostí o povolení (výstavby) takovýchto zařízení jsou ovšem v praxi stále ještě poměrně velmi vzácná a vyskytují se pouze v některých přístavech některých regionů; v každém případě jsou však dosud dodávána téměř výlučně soukromým průmyslem, zvláště pak v rozvojových zemích. Současný stav v daném směru je stále ještě značně neuspokojivý: jestliže totiž studie OMI v letech 1956–1990 prokázala postupný nárůst těchto zařízení, dělo se tak především v zemích OECD a nikoli v zemích rozvojových, kterých se problematika ropných (či naftových) odpadů týká především¹⁰¹).

Další, do jisté míry samostatnou problematikou, vyžadující specifickou normativní regulaci, představuje soubor otázek, týkající se *stavby ropných tankerů*. Tak kupř. dodatek k MARPOL 73/78 podepsaný dne 6. března 1992 pro stavbu tankerů předepisuje existenci dvojité kostry plavidla, zcela od sebe oddělující vodu z rezervoárů k vyvážení lodi od nákladového prostoru a dovolující tedy odstranit či alespoň minimalizovat tzv. provozní znečištění při vyprazdňování vyvažujících rezervoárů (tj. při vypouštění ropné látky obsahující vodu pro udržení rovnováhy lodi). Tankery rovněž podléhají přísnější kontrole a po 6. červenci 1995 tato plavidla starší 30 let musejí být stažena z provozu a tankery starší 20 let musejí odpovídat přísnějším normám, přičemž relativně velmi přísným normám by měl odpovídat stav a fungování všech těchto potenciálně nebezpečných plavidel. Bohužel, ztroskotání tankeru Erika a nejnověji plavidla Prestige ukazují, že přes veškerou příslušnou reglementaci problémy spojené s nájmy a pronájmy lodí a využívání ropných tankerů nejsou řešeny a dosud vyřešeny na žádoucí úrovni, a to ani navzdory existujícímu a do značné míry respektovanému *Mezinárodnímu kodexu údržby a využívání lodí* (Code international de la gestion et de l'exploitation des navires – International Safety Management), vypracovaný především v rámci OMI, jenž vstoupil v platnost 1. července 1998¹⁰²).

Konečně základní systém pravidel, týkající se regulace zkoumaného aspektu problematiky námořních plavidel, doplňuje *Mezinárodní úmluva o ochranném zadržení lodí*¹⁰³ (Ženeva, 12. března 1999), která je založena na základním principu, že loď plující pod cizí vlajkou může být v určitých (zcela konkrétních, zneužití vylučujících) případech zadržena orgány cizího státu; toto zadržení a naopak následné vydání však může být učiněno na základě soudního rozhodnutí tohoto (= smluvního) státu (čl. 2). Přitom ochranné zadržení lodí je pouze jedno z možných opatření, jež by měly potenciálně dotčené státy přijímat v cílech předcházení, redukce či eliminace škod, způsobených plavidly (nejen) na mořském prostředí, kteréžto škody, resp. jejich kompenzace tvoří dnes převažující množství existujících námořních pohledávek.

¹⁰¹ Ibidem, p. 683.

¹⁰² Blíže viz A. Kiss, op. cit. 3, p. 565.

¹⁰³ Convention internationale sur la saisie conservatoire des navires, Genève, le 12 mars 1999, EMuT, 999: 20.

Havárie tankeru „Exxon Valdez“ v r. 1989 „odstartovala“ další etapu ve vývoji zkoumané normativní oblasti, resp. rozdělila ji na dvě sice do jisté míry samostatné, avšak stejně významné a vzájemně se plně doplňující sféry: zatímco úmluva MARPOL a smluvní instrumenty s ní spjaté jsou primárně určeny především k regulaci tzv. provozního znečištění, hlavním posláním pravidel spadajících do naznačené druhé skupiny norem (jež se výrazněji začala rozvíjet právě po r. 1990) je především důsledné předcházení námořních nehod a následně vznikajících škod nejen na mořském prostředí.

Základem pro rozvoj této druhé skupiny pravidel se stala *Mezinárodní úmluva o přípravách, boji a spolupráci v oblasti znečišťování ropnými látkami*¹⁰⁴⁾, která byla přijata v Londýně v r. 1990. Prostoupena výše naznačenou vůdčí ideou všemožnými způsoby předcházet ropnému znečištění moří v důsledku námořních nehod, Úmluva vnucuje smluvním státům specifické povinnosti: především jsou tyto státy povinovány stanovením efektivního národního systému a režimu předcházení událostí uvedených *ut supra*.

Smluvní strany ve své vnitrostátní sféře jmenují kompetentní národní orgány (úřady), jež přijímají rozhodnutí a specifická opatření, týkající se prevence nehod a reparace příslušného druhu znečištění; tyto orgány rovněž určují národní kontaktní centra, jimž jsou posílány zprávy a informace ohledně událostí, v jejichž důsledku by mohlo dojít k řečenému znečištění. Smluvní státy též musejí přijímat konkrétní národní legislativu, která stanoví pro lodě plující pod jejich vlajkou povinnost mít na své palubě vypracovaný nouzový plán pro případy znečištění moře ropnými látkami, jakož i povinnost kapitána lodi bezodkladně podat zprávu nejbližšímu pobřežnímu státu o každé události na lodi, jež by mohla mít za následek řečené znečištění. Úmluva rovněž stipuluje povinnost pro ropným znečištěním dotčené státy dále informovat každý další stát, přímo či potenciálně dotčený, o každém svém rozhodnutí, přijatém v cílech vyrovnání se s touto nehodou (kterážto povinnost, ostatně dříve stanovená čl. 198 Úmluvy OSN o mořském právu, je široce považována za součást mezinárodního práva obyčejového).

Zcela fundamentální roli v dané oblasti mezinárodních vztahů hraje čl. 7 Úmluvy, jenž stanoví, že v případě ropné nehody zvláště závažného významu každý smluvní stát – pokud je to nutné – musí poskytnout pomoc dotčenému státu tím, že nabídne rady, materiální i technickou pomoc a podporu, a to v rámci svých zdrojů, jimiž disponuje. Příloha Úmluvy z r. 1990 ostatně předpokládá proplacení nákladů této pomoci (bez omezení práva státu, kterému se takto pomáhá, aby požadoval proplacení nákladů u třetích států při aplikaci principu „znečišťovatel platí“).

Přes nikoli ideální, ale přesto celkem relativně uspokojivou existující normativitu (ve srovnání kupř. s právní úpravou jiných otázek zkoumaných v této studii) vážné problémy v oblasti boje s ropným znečištěním stále existují (a nehody tankerů jako „Erika“ či „Prestige“ jsou toho tragickými důkazy), nicméně lze kon-

¹⁰⁴⁾ Convention internationale sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures, Londres, le 30 novembre 1990, EMuT, 990: 88.

statovat, že příslušné právní instrumenty vedly ke zlepšení ochrany mořského prostředí: ač je poměrně těžké dělat nějaká přesná srovnání úrovně znečištění mezi lety 1970–1990 a 2000, neboť chybějí příslušné údaje, ropné znečištění (jak provozní, tak i v důsledku nehod) se přesto zredukovalo, a to i přes výrazný nárůst počtu lodí (a zejména též ropných tankerů) a především radikálním zvýšením jejich tonáže¹⁰⁵.

Konečně je třeba připomenout, že od doby vstupu v účinnost Úmluvy OSN o mořském právu, Úmluva MARPOL i Úmluva z r. 1990 nemohou být interpretovány bez odkazů na ni.

Po získání celkového, byť nutně velmi povrchního pohledu na zkoumanou problematiku nutno alespoň zmínit specifický normativní instrument v dané oblasti značně oblíbený, jímž je tzv. smluvní memorandum: takovýmto vzorovým instrumentem může sloužit např. *Smluvní memorandum o kontrole prováděné státy přístavu v Karibské oblasti*¹⁰⁶ (Christchurch, 1996), kterému předcházelo přijetí vícero povahou a významem srovnatelných memorand pro Evropu, Latinskou Ameriku a oblast Pacifiku. Jejich cílem je boj proti nehodám plavidel a ropnému znečištění moří, jež neodpovídají mezinárodním bezpečnostním normám, obsaženým v jiných mezinárodněprávních instrumentech, např. Úmluvě MARPOL. Inspekce lodí vplouvajících do přístavu se sestává z návštěvy na palubě a verifikace příslušných certifikátů a ostatních palubních dokumentů; v případě podezření na určité nesrovnalosti možno provést hloubkovou kontrolu. Cílem uzavření těchto dohod je zkontrolovat alespoň 15 % lodí nacházejících se v přístavech smluvních států.

Po přijetí memorand výše uvedených byly dohodnuty další tyto instrumenty pro oblast Středozemního moře (1997) a oblast Indického oceánu (1998)¹⁰⁷.

Při zmínění velmi rozšířeného instrumentu tzv. smluvního memoranda nelze k dokreslení komplexního pohledu na zkoumanou problematiku nepřipomenout i běžná smluvní ujednání regionálního významu, byť nejsou tak příliš častá a týkají se jen dílčích aspektů zkoumané problematiky. Za všechny zde příkladem může posloužit vůbec první takováto regionální úprava v dané oblasti, a to *Smlouva týkající se spolupráce v boji proti znečištění vod Severního moře ropnými látkami*¹⁰⁸, která byla přijata v r. 1969 coby normativní reakce na ztroskotání tankeru „Torrey Canyon“ v r. 1967 a tragické důsledky tohoto ztroskotání. Jakožto každá smlouva o spolupráci stanovila základní principy i jednotlivé modality specifické spolupráce osmi evropských zemí v boji proti znečišťování moře ropnými látkami: výměnu informací ohledně kompetentních orgánů, národních programů a plánů aplikovatelných na krizové situace, základních právních pravidel aplikovatelných na tyto situace, o konkrétních prostředcích (administrativních i technických) boje

¹⁰⁵ Srov. op. cit. 89, not. p. 683.

¹⁰⁶ *Mémorandum d'accord sur le contrôle par des Etats du port dans la région des Caraïbes*, Christchurch, le 9 février 1996. ILM, 1997, p. 231.

¹⁰⁷ Blíže viz A. Kiss, op. cit. 3, p. 566.

¹⁰⁸ *Accord concernant la coopération en matière de lutte contre la pollution des eaux de la mer du Nord par les hydrocarbures*, Bonn, le 9 juin 1969, EMuT, 969: 43.

proti znečištění, prostředcích vzájemné komunikace, organizace kontroly a dohledu nad nejhroženějšími mořskými zónami atd. Důkazem, že i regionální regulace se vyvíjejí v souladu s celkovým rozvojem společenského života a jeho potřeb, je i „novelizace“ řečené smlouvy v r. 1983, která mj. stipulovala i kupř. pravidla financování poskytování příslušné pomoci¹⁰⁹⁾.

B. ODPOVĚDNOST ZA ŠKODY ZPŮSOBENÉ ROPNÝM ZNEČIŠTĚNÍM

Náleží k otázkám, které byly nejen v cizí, ale i v naší české doktríně již vícekrát zpracovány (ač většinou v jiném kontextu), neboť její reglementace rozhodně nepatří k nejrecentnějším.

Základní právní úpravu problematiky obstarávají v podstatě tři smluvní instrumenty, z toho první dva jmenované mají určující význam:

- Bruselská úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené znečištěním ropnými látkami¹¹⁰⁾ z 29. listopadu 1969,
- Londýnská úmluva o civilní odpovědnosti za škody způsobené znečištěním ropnými látkami pocházející z výzkumu a využívání nerostných zdrojů z mořského dna¹¹¹⁾ ze dne 1. května 1974,
- Wellingtonská úmluva o režimu aktivit týkajících se nerostného bohatství v Antarktidě¹¹²⁾ ze dne 2. června 1988.

Jak vidno, i v této oblasti společenského života dává mezinárodní společenství přednost řešení zkoumané otázky prostřednictvím nikoli mezinárodněprávní odpovědnosti státu (*responsability*), nýbrž osvědčené občanskoprávní odpovědnosti (*civil liability*). Ze smluv výše uvedených základ právní regulace v názvu subkapitoly zkoumané otázky zajišťuje Bruselská úmluva z r. 1969, která byla doplněna a modifikována podstatným způsobem zejména též v letech 1971, 1977 a 1984¹¹³⁾.

Spočívá na shodných principech jako základní úmluvy o civilní odpovědnosti v kapitole uvedené *ut supra* (tj. Pařížská úmluva z r. 1960 a Vídeňská úmluva z r. 1963): odpovědnost na ní založená je tzv. odpovědností objektivní (čl. 3); tato odpovědnost je tzv. odpovědností soustředěnou, a to na majitele (škodu působícího) zařízení (čl. 3 al. 1); exonerační důvody jsou taxativně vymezeny v čl. 3 al. 2; uplatňuje se jurisdikce poškozeného subjektu (čl. 9); je přijata zásada vykonatelnosti rozhodnutí (čl. 10).

Největší a nejvýznamnější novum, které Bruselská úmluva přinesla, je zejména též geneze obsahu pojmu „*škoda způsobená znečištěním*“ v jednotlivých modifikacích tohoto smluvního instrumentu a rovněž tak tzv. soustředění odpovědnosti na *majite-*

¹⁰⁹⁾ Blíže viz např. A. Kiss, op. cit. 10, pp. 85, 143, 145, 171.

¹¹⁰⁾ Convention internationale sur la responsabilité civile pour des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, Bruxelles, le 29 novembre 1969, EMuT, 969: 88.

¹¹¹⁾ Convention sur la responsabilité pour les dommages de pollution par les hydrocarbures résultant de la recherche et de l'exploitation des ressources minérales du sous-sol marin, Londres, le 1^{er} mai 1977, EMuT, 977: 33.

¹¹²⁾ Convention relative à la réglementation des activités relatives aux ressources minérales de l'Antarctique, Wellington, le 2 juin 1988, EMuT, 988: 42.

¹¹³⁾ Blíže viz např. A. Kiss, op. cit. 10, p. 123 et seq.

le zařízení (např. lodi) v okamžiku vzniku škody (s vyloučením dalších osob – kupř. uživatele, kapitána plavidla atd.), jež nesporně přispělo ke zvýšení prevence vzniku příslušných škod prostřednictvím podpory větší pozornosti a hlavně péče majitele o svůj majetek a jeho stálou kontrolu.

Jedno z hlavních „slabých míst“ úmluvy představuje řešení problematiky limitů odškodnění, které se ukázaly být příliš nízké.

Proto již koncem r. 1971 byla přijata *Bruselská úmluva týkající se založení Mezinárodního fondu pro kompenzaci škod způsobených znečištěním ropnými látkami (FIPOI – IOPCF)*¹¹⁴⁾, modifikovaná dvěma protokoly z r. 1976 a 1984. Jejím úkolem bylo zajištění kompenzace škod, k jejichž uhrazení nestačí unifikovaná civilní odpovědnost vlastníka lodi na základě Bruselské úmluvy z r. 1969; představuje tak svého druhu pojišťovací fond: oblast škod pokrytá tímto fondem je tedy shodná se sférou škod způsobených znečištěním na příslušném státním teritoriu, teritoriálních vodách i v rámci výlučné ekonomické zóny toho kterého státu. Všechny smluvní strany Bruselské úmluvy z r. 1969 se ovšem nemusejí nutně stát smluvními stranami Bruselské úmluvy z r. 1971.

Fond odškodňuje každý subjekt, jenž utrpěl škodu znečištěním ropnými látkami a nedosáhl přitom kompenzace od vlastníka plavidla proto, že odpovědnost podle Bruselské úmluvy 1969 se buď na konkrétní újmu nevztahuje, nebo povinovaný vlastník plavidla je finančně neschopný tuto škodu zaplatit, ev. jeho povinné pojištění nepokrývá škodu či nestačí na úplnou její úhradu. Konečně Fond je povinen kompenzovat škodu za situace, kdy tato přesahuje limit občanskoprávní odpovědnosti vlastníka podle Bruselské úmluvy 1969; nicméně i výše kompenzace škod, zajišťované Fondem, jsou rovněž určitým způsobem omezeny¹¹⁵⁾.

FIPOI (IOPCF) představuje ve své podstatě samostatnou specifickou mezinárodní organizaci s vlastními orgány, a to Shromážděním (tvořeným zástupci všech smluvních stran), Sekretariátem a Výkonným výborem, jehož členové jsou voleni Shromážděním dle kritérií korespondujících s pravděpodobností vystavení určitých států riziku znečištění, velikostí národní flotily ropných tankerů a množstvím dovážených ropných látek. Finanční příspěvky Fondu však neplatí členské (smluvní) státy, nýbrž jsou vybírány formou poplatků od soukromých osob – významných dovozců ropy s množstvím vyšším než 150 000 tun za uplynulý rok. Výši ročního poplatku stanoví pak Shromáždění individuálně pro každou takovouto osobu na základě pevné částky za tunu ropných látek. Tímto způsobem je do značné míry spravedlivě rozloženo riziko mezi všechny významné společnosti podílející se na činnostech potenciálně ohrožujících životní prostředí¹¹⁶⁾.

¹¹⁴⁾ Convention internationale portant création d'un Fonds d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (FIPOI), Bruxelles, le 18 décembre 1971, EMuT, 971: 94.

¹¹⁵⁾ Blíže srov. A. Kiss, op. cit. 10, not. pp. 124–125.

¹¹⁶⁾ Zatímco FIPOI je fond vzniklý na základě mezinárodního práva veřejného, existují i další fondy, založené naproti tomu na pravidlech mezinárodního práva soukromého: i u nás jsou známé (a v naší české nauce zmiňované) kupř. fondy

– TOVALOP (Tanker Owners Voluntary Agreement concerning Liability for Oil Pollution),
– CRISTAL (Contract Regarding an Interim Supplement to Tanker Liability for Oil Pollution)
Blíže viz ibidem, not. pp. 126–127.

5. TECHNOLOGICKÁ RIZIKA A PRŮMYSLOVÉ NEHODY A KATASTROFY MAJÍCÍ TRANSHRANIČNÍ DŮSLEDKY

V názvu kapitoly uvedená problematika je relativně novým tématem mezinárodních ochrany životního prostředí, do r. 1945 prakticky zcela neznámou. Objevila se (a to jak aspekt rizik, tak nehod i katastrof) až s rozvojem výroby, transportu a užívání nebezpečných látek a výrobků, zejména též od 70. let minulého století. Série velkých průmyslových katastrof proběhla především v období let 1976–1988: neslavně světoznámými se staly nehody např. v Sevesu (Itálie, 1976), Bhópálu (Indie, 1984), Cubatão (Brazílie, 1984), Černobyli (Ukrajina, 1986) či Rawalpindi (Pákistán, 1988)¹¹⁷⁾.

Mezinárodněprávní reakcí na tyto události, mající vždy transhraniční důsledky na území dvou či vícero států, bylo přijetí příslušné regulace z 90. let, která je založena zvláště pak na třech „úhelných kamenech“ řešení této problematiky, a to na a) prevenci, b) redukci důsledků katastrof a c) mezinárodní pomoci, přičemž v každé etapě komplexního řešení je vždy klíčovým momentem včasné poskytování informací¹¹⁸⁾.

Prevence zvyšování technologických rizik i transhraničních nehod a katastrof spočívá především na dialogu mezi státy, v rámci jejichž jurisdikcí se technologická rizika odehrávají a kde by se důsledky eventuální nehody či katastrofy mohly projevit.

Mezinárodní právo obyčejové ukládá státům právní povinnost přistoupit k výměně informací, pokud existují důvody předpokládat, že by zamýšlené aktivity během své realizace mohly s sebou nést rizika významných transhraničních škod. Tato povinnost obnáší především dodání informací o

- výběru místa, kde se budou aktivity realizovat,
- povaze potenciálně realizovaných akcí,
- výsledcích procedur hodnocení dopadů těchto aktivit na životní prostředí.

Výměna informací o případných transhraničních rizicích představuje v současnosti především mezinárodní dialog o řízení – „spravování“ (*gestion – management*) těchto rizik. Informace musejí být nejen poskytovány, ale nutná je i diskuse o nich, aby příslušná povinnost prevence získala svůj konkrétní obsah. Povinnost konzultace však nicméně nevyžaduje nutně, aby potenciálně ohrožený stát vždy dal s rizikovými aktivitami svůj souhlas; naopak vyžaduje, aby názor tohoto státu byl vždy vzat v potaz při jakémkoli dalším rozhodování. Principy rovnosti a suverenity totiž vylučují jakékoliv právo veta státu potenciálně ohroženého vůči státu, v rámci jehož jurisdikce se rizikové aktivity realizují či budou realizovat.

Společné řízení („spravování“) rizik na úrovni multilaterální mj. implikuje též rozvoj a provádění periodické kontroly opatření, přijatých v cílech příprav (států) na potenciální nouzové situace. Zahrnuje rovněž i hodnocení možných rizik, určení odpovědných kompetentních orgánů a osob, jakož i koordinaci jejich rolí a pro-

¹¹⁷⁾ Bliže viz např. *L. Boisson de Chazournes, R. Desgagné, C. Romano*, op. cit. 1, p. 641.

¹¹⁸⁾ *Ibidem*, p. 641–642.

středků, které mají k plnění těchto úloh k dispozici; designaci úřadů, pověřených sběrem relevantních informací; informování veřejnosti o možných rizicích ve všech státech potenciálně ohrožených; stanovení teritoriálních zón, v nichž probíhá společný dohled i společná kontrola mezi dvěma či vícero státy.

Konečně nezanedbatelnou roli ve zkoumané oblasti může hrát transfer technologií, zvláště pak v zemích méně průmyslově vyspělých: nepochybně totiž existuje velmi úzký vztah mezi schopnostmi čelit průmyslovým katastrofám a úrovní celkového ekonomického rozvoje.

Redukce negativních důsledků transhraničních průmyslových nehod jednoznačně odvisí (její efektivita) od co nejrychlejší výměny relevantních a kompletních informací o nehodě či katastrofě (tak kupř. důsledky „Černobyly“ byly tak ničivé, protože vláda tehdejšího SSSR zveřejnila informace o nehodě pozdě a nepřesně).

Bylo už výše řečeno (kap. 3), že černobylská katastrofa výrazným způsobem přispěla k přímo „raketovému“ rozvoji mezinárodního práva životního prostředí právě ve zkoumané oblasti. Dnes totiž drtivá většina multilaterálních smluv, týkajících se alespoň dílčím způsobem problematiky průmyslových katastrof, předvídá již institucionální mechanismy, jejichž prostřednictvím musejí být předávány příslušné informace o nouzových situacích. Tato úloha je obecně svěřována buď kompetentním mezinárodním specializovaným organizacím (jako je např. AIEA pro jadernou bezpečnost) nebo sekretariátům jistých multilaterálních smluv (kupř. v případě výše uvedené Úmluvy z Bamaka).

Mezinárodní pomoc hraje rovněž významnou, někdy přímo až rozhodující roli při eliminaci negativních důsledků průmyslových katastrof.

Avšak otázka mezinárodní pomoci je – v případě své aktuálnosti – vždy poněkud delikátní z hlediska politického, a to vzhledem k principu suverenity státu, neboť mezinárodní pomoc totiž vždy pojmově implikuje výkon této pomoci na území cizího státu. A i když je v některých případech skutečně prvořadým úkolem zasáhnout v cílech redukce důsledků průmyslové katastrofy, též takováto intervence vždy zůstává především aktem ingerence, která rovněž vždy podléhá souhlasu tohoto státu. A to přesto (nebo právě proto), že většina instrumentů předvídajících organizaci pomoci v případě katastrofy jsou úmluvy bilaterální či multilaterální uzavřené mezi státy, jež k sobě mají jisté politické i ekonomické afinity.

Stát, jenž je konfrontován se situací průmyslové nehody či katastrofy, disponuje právem organizovat nouzovou pomoc na svém území: může odmítnout nabídku pomoci nabízenou ostatními státy či mezinárodními organizacemi.

Nicméně jestliže neadekvátní řešení lokálního rizika zabraňuje efektivní kontrole důsledků nehody, která může způsobit transhraniční škodu, diskreční pravomoc tohoto státu může být redukována; naopak existují-li pochybnosti, zda má – z hlediska mezinárodního práva obyčejového – stát povinnost automaticky poskytovat pomoc státu dotčenému katastrofou, lze mít přinejmenším za to, že stát, jenž je požádán o nouzovou pomoc, má povinnost vyhodnotit tuto žádost v dobré víře a rozhodnout se intervenovat (či nikoli) spíše na základě své materiální kapacity

než na základě politických úvah a odůvodnit eventuální odmítnutí poskytnutí požadované pomoci.

Pokud jde o mezinárodněprávní úpravu v dané oblasti univerzální či kvazi-univerzální povahy, pak možno konstatovat, že dílčí aspekty zkoumané problematiky jsou regulovány buď úpravami specializovanými na řešení konkrétních otázek (jako je např. již výše zmíněná Úmluva o pomoci v případě jaderné nehody či situace radiologické krize z r. 1986) nebo ujednáními odlišného primárního určení, které se těmito otázkami zabývají jen zcela okrajově (kupř. již rovněž výše uvedená Úmluva z Bamaka z r. 1991)¹¹⁹⁾.

Komplexní úpravu dané problematiky obecné povahy obstarává *Úmluva o transhraničních důsledcích průmyslových nehod*¹²⁰⁾, přijatá dne 17. března 1992 v Helsinkách; vypracovaná byla v rámci EHK OSN a kodifikuje všechny výše uvedené principy.

Řečená Úmluva definuje průmyslové nehody jakožto konsektivní události určitých jevů nekontrolované (ev. nekontrolovatelné) povahy, objevující se v rámci realizaci všech aktivit, jež jsou nějak spjaty s nebezpečnými látkami, a to buď v nějakém příslušném zařízení, nebo (s určitými výjimkami) během jejich přepravy (čl. 1). Za nebezpečné aktivity jsou – dle Úmluvy – pokládány takové aktivity, při nichž se pracuje s jednou či vícero látkami či kategoriemi látek taxativně určených v Příloze I. Úmluvy a v kvantitě stanovené toutéž Přílohou: tak např. kumulace 250 tun kysličníku siřičitého či 200 tun nehořlavých plynů na jednom průmyslovém místě již vyžaduje, aby se teritoriální stát podřídil příslušným ustanovením této Úmluvy.

Řečená úmluva se aplikuje rovněž i na případy, kdy průmyslová nehoda byla vyvolána přírodní katastrofou. Naopak neaplikuje se na určité specifické události – kupř. jaderné nehody, nehody vzniklé v rámci vojenských zařízení, protržením hrází, nehody způsobené aktivitou moře a nehody způsobené organizmy geneticky modifikovanými (čl. 2).

Základní povinnost smluvních stran spočívá v identifikaci aktivit kvalifikovaných jakožto nebezpečné na svém území a předání relevantních informací o jejich obsahu ostatním smluvním stranám.

Sdělení informací a ev. následně konzultace mezi zainteresovanými státy musejí projít příslušnou procedurou, detailně stanovenou v čl. 4 Úmluvy a v Příloze III. též Úmluvy.

V případě nastalé nehody musí být nejširší veřejnost bezodkladně a náležitě informována: stát nehodou dotčený je povinen předat dále veškeré získané informace a stát, na jehož teritoriu se nehoda stala, mu musí nabídnout možnost účastnit se na

¹¹⁹⁾ Specifickou problematiku v rámci mezinárodního práva životního prostředí představují problémy tzv. přírodních katastrof; byť jsou tyto problémy do jisté míry spjaté se zkoumanou problematikou, samostatné traktování matérie přírodních katastrof by překročila obsahový rámec této studie.

Ve frankofonní literatuře však blíže viz např. C. Lienhard, *Pour un droit des catastrophes*, Recueil Dalloz Sirey, 1995, No 13 – Chronique, pp. 91–89 a literaturu tam uvedenou; J.-M. Thouvenin, *L'internationalisation des secours en cas de catastrophe naturelle*, *Revue Générale de Droit International Public* (R. G. D. I. P.), 1998, No 2, pp. 327–363 a zejména literaturu tam uvedenou etc.

¹²⁰⁾ Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels, Helsinki, le 14 mars 1992. EMuT, 992: 22.

procesech rozhodování, týkajících se příslušných opatření k zabránění dalšímu pokračování ev. redukce negativních důsledků této nehody; veřejnost státu dotčeného má nárok na informace ve stejné míře jako obyvatelstvo státu, kde se nehoda stala (čl. 9 a Příloha VIII. Úmluvy).

Helsinská úmluva je ve velmi úzkém vztahu k *Úmluvě z Espoo o hodnocení důsledků na životní prostředí v transhraničním kontextu*¹²¹⁾, ze dne 25. února 1991.

Jakkoli tato úmluva byla primárně přijata k regulaci jiných aktivit, směřujících k jiným cílům (jak se ostatně podává z jejího názvu i z čl. 2 al. 3), dotýká se též zkoumaného problému. Čl. 4 al. 4 Helsinské úmluvy totiž stanoví, že jestliže je nějaká aktivita podřízena proceduře studia důsledků na životní prostředí podle Úmluvy z Espoo a jestliže studie obsahuje hodnocení důsledků (potenciálních) průmyslových nehod, pak stát, který je smluvní stranou Úmluvy z Espoo, musí být považován za subjekt, jenž splňuje též příslušné požadavky Úmluvy z Helsinek (*sic!*).

Jistou analogii mezi oběma ujednáními lze nalézt i v jiném směru: v systému Úmluvy z Helsinek existuje institut pochybnosti o kvalifikaci příslušné aktivity jakožto nebezpečné a každá smluvní strana se proto může v těchto pochybnostech obrátit na zvláštní vyšetřovací komisi, která v dané otázce kvalifikovaně rozhodne (čl. 4 al. 2, Příloha II.). Toto pravidlo o fungování řečeného orgánu Úmluvy je téměř totožné s úpravou fungování podobné komise, předvídané Úmluvou z Espoo.

Hlavním cílem veškerých snah státu v dané oblasti je přirozeně prevence průmyslových nehod: státy jsou proto povinovány přijímáním všech vhodných opatření směřujících k redukci eventuálních rizik takovýchto nehod na možné minimum. Příloha IV. Úmluvy nabízí seznam těchto vhodných opatření, ale již samotné rozhodnutí o výběru místa průmyslového sídla provádějícího nebezpečné aktivity musí být přijímáno s velkou péčí (čl. 7 a příloha VI.). Opatření k předcházení možností vzniku nehod jsou detailizována v Přílohách V. a VII., které rovněž obsahují regulaci příprav nouzových či krizových plánů, jež jsou určeny k aplikaci jak na místech, kde se nehoda stala, tak i mimo ně, tedy na místech zasažených důsledky nehod – čl. 8.

Jestliže nehoda skutečně vznikne, je třeba přesně dodržet proceduru notifikace (oznámení) této nehody, předvídanou čl. 10 a Přílohou IX.; přijímání opatření k jejímu čelení, zvláště pak pokud jde o uchýlení se ke vzájemné pomoci, upravuje čl. 12 a Přílohy X. a XII. Úmluvy.

Ve svém celku Úmluva, jejíž četné přílohy mají častokrát vysoce technický charakter, představuje ve své podstatě mimořádně užitečný jakýsi „manuál“ mezinárodní spolupráce pro případy průmyslových nehod.

Konečně je v daných souvislostech třeba připomenout roli a význam, jež má ve zkoumané oblasti průmyslových nehod *Aarhuská úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti v rozhodovacích procesech a přístupu k soudům v oblasti životního prostředí*¹²²⁾ ze dne 25. června 1998, která *verbis expressis* stanoví povinnost účasti

¹²¹⁾ Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, Espoo, le 25 février 1991, EMuT, 991: 15.

¹²²⁾ Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, Aarhus, le 25 juin 1998, EMuT, 998: 48.

veřejnosti na rozhodujících procesech, jestliže se jedná o autorizaci (či naopak nepovolení) realizace aktivit považovaných za aktivity implikující jistá rizika, vypočítaná v Příloze I. Úmluvy.

Dlouhý seznam obsahuje aktivity z oblasti energetiky, metalurgie, hornictví, chemického průmyslu, petrochemie, nakládání s odpady, úpravy vod atd. Z dalších aktivit na onom seznamu figurují rovněž i stavby železnic a vodních cest, pozemních komunikací, důležitá pododvětví potravinářského průmyslu aj.

Celá tato kapitola a Úmluva posledně zmiňovaná představuje přímo „učebnicový příklad“ transverzálních pravidel mezinárodněprávní ochrany životního prostředí, jíž se dosahuje úpravou lidských aktivit potenciálně ohrožujících toto prostředí.

K dokreslení celkového pohledu na zkoumanou problematiku nutno zmínit i určité regulace regionální povahy, které se dnes většinou orientují pouze na úpravu určitého aspektu této problematiky. Modelovým vzorem zde může posloužit např. již výše zmíněná (kap. 4) *Smlouva týkající se spolupráce v boji proti znečišťování vod Severního moře ropnými látkami*¹²³⁾, přijatá v Bonnu v r. 1969 a modifikovaná v r. 1983, umožňující příslušnou intervenci v případě kritické situace nastalé v Severním moři. Naznačený model jednání sklídl na mezinárodní úrovni velký úspěch a posléze byl široce převzat do protokolů, týkajících se příslušných kritických situací, k vícero úmluvám o ochraně regionálních moří¹²⁴⁾.

6. INTEGROVANÁ OCHRANA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Nejnověji a snad i poněkud kontroverzně zahrnuje dnes nauka mezinárodního práva životního prostředí¹²⁵⁾ do zkoumané oblasti transverzální regulace (zajistě s vědomím pouhé přechodnosti tohoto zařazení, neboť následně traktovaná tematika si nepochybně velmi rychle vynutí své zcela autonomní postavení v rámci řečeného právního odvětví) i problematiku tzv. integrované ochrany životního prostředí. Ta rozhodně nevznikla jako čistě vědecká – akademická disciplína, nýbrž si ji doslova vynutil každodenní (nejen) mezinárodní společenský život na konci 20. století: ten totiž jednoznačně prokázal, že v současné etapě tohoto života a za současného stavu celosvětového životního prostředí je jediným skutečně efektivním prostředkem zabezpečení ochrany řečeného prostředí její plná integrace nikoli jen do lidských aktivit zjevně mající potenciálně negativní důsledky pro životní prostředí, ale do veškerých lidských aktivit, neboť v dnešním globalizovaném světě jakékoli lidské aktivity ve svém souhrnu mohou negativně ovlivňovat existující a zejména též budoucí stav životního prostředí.

Uvedená materie představuje dnes příklad až neuvěřitelně rychlého rozvoje mezinárodního práva životního prostředí (ve srovnání s ostatními sférami nejen meziná-

¹²³⁾ Op. cit. 108.

¹²⁴⁾ Blíže viz A. Kiss, J.-P. Beurier, op. cit. 1, p. 349.

¹²⁵⁾ Srov. kupř. A. Kiss, op. cit. 3, pp. 584–588 etc.

rodního práva): přesto, že jde o tematiku velmi recentní, která ve své současné podobě existuje prakticky pouze jedno desetiletí (*sic!*), tvoří již neodmyslitelnou součást řečeného právního odvětví a lze opodstatněně předpokládat, že další jeho vývoj se může v budoucnu ubírat právě tímto směrem (ba lze možná i spekulovat, že minimálně na teoretické úrovni se naznačená cesta jeho budoucího vývoje stane konkurencí doktríny tzv. práva trvale udržitelného rozvoje)¹²⁶⁾.

Integrovaná ochrana životního prostředí představuje rovněž normativní oblast, pro níž je vzájemné ovlivňování se sfér mezinárodněprávní a vnitrostátněprávní přímo signifikantní; zmíněná relativní novost obou prozatím vylučuje nějaká zásadní hodnocení, lze však konstatovat, že jejich koncepce (tj. mezinárodní i národní, a to zdaleka nikoli jen naše česká) jsou dosud značně odlišné¹²⁷⁾.

A. OCHRANA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

ve výše zmíněném pojetí proběhla – velmi zjednodušeně řečeno – ve vývoji od „integrace ochrany životního prostředí“ (do různých lidských aktivit) směrem k „integrování ochrany životního prostředí“ (v různých lidských aktivitách), přičemž naznačená jakási první etapa tohoto procesu (tj. ona „integrace ochrany“) ještě ani zdaleka neskončila a instrumenty „integrování ochrany“ třeba chápat jakožto prostředek k dosažení dlouhodobého cíle.

a) *Integrace ochrany životního prostředí*

do různých lidských aktivit probíhala a probíhá postupně s různou rychlostí a v různých podobách: svůj současný výraz získala především v regionálních úpravách, kde víceméně přetrvává a rozvíjí se dodnes, a to jak prostřednictvím normativních aktů právně nezávazných, tak i v mezinárodněprávních instrumentech.

Právně nezávaznou povahu má kupř. *Deklarace principů z Bridgetownu*¹²⁸⁾, přijatá na Barbadosu dne 10. května 1997 mezi USA a 16 státy Karibské oblasti, jejímž hlavním posláním bylo stanovení partnerství pro prosperitu a bezpečnost v regionu; významný oddíl této Deklarace je věnován trvale udržitelnému vývoji. Připomíná, že prosperita celé Karibské oblasti a zvláště pak turistické aktivity (tak důležité pro region) v podstatě odvisí od stavu mořského prostředí a pobřeží a jsou tedy velmi úzce svázány s celkovou ochranou životního prostředí. Proto Deklarací předpokládaná spolupráce musí mj. směřovat ke zlepšení a zejména výraznému zvyšování ekologického povědomí tamního obyvatelstva, k intenzifikaci péče

¹²⁶⁾ K problematice tzv. práva trvale udržitelného rozvoje blíže viz např. příslušné části práce Les Nations Unies et la protection de l'environnement: la promotion d'un développement durable (Actes des 7^{es} Rencontres internationales d'Aix-en-Provence, 15 et 16 janvier 1999), sous la direction de Sandrine Maljean-Dubois et Rostane Mehdi, Paris, Pedone, 1999, rec. in: České právo životního prostředí, 2001, č. 2, str. 93–95, zejm. str. 95.

¹²⁷⁾ Ve vnitrostátní sféře České republiky srov. zákon č. 76/2002 Sb., o integrování prevenci a omezení znečištění, o integrování registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrování prevenci).

¹²⁸⁾ Déclaration de principes de Bridgetown, Barbades, le 10 mai 1997, ILM, 1997, p. 800.

o korálové útesy, řešení problémů nakládání a eliminace pevných odpadů (včetně těch, jež pocházejí z lodí) a upevnění a rozvíjení národních a regionálních plánů boje proti znečišťování moře ropnými produkty, coby základních cest k integraci ochrany celého životního prostředí do pravidel společenského života Karibské oblasti.

Z dalších instrumentů tzv. *soft law*, upravujících tuto problematiku s širším věcným i geografickým záběrem, jsou především *směrnice OECD*, z nichž přímo modelová je směrnice *týkající se multinacionálních podniků*¹²⁹⁾, přijatá dne 27. června 2000. Jeden z prvních principů tohoto textu proklamuje povinnost podniků přispívat k rozvoji ekonomickému, sociálnímu a ekologickému v takovém vzájemném souladu všech těchto aspektů a v takové míře, aby zabezpečovaly realizaci trvale udržitelného rozvoje. Oddíl V. Směrnice se věnuje problematice životního prostředí: je založen na myšlence, že tyto podniky jsou povinny brát v potaz požadavky ochrany životního prostředí, jakož i ochrany zdraví a veřejné bezpečnosti v rámci veškerých svých činností, jež provádějí. Za účelem respektování řečené povinnosti podniky zřizují a zabezpečují funkci systému péče o životní prostředí adekvátní jejich podnikovým aktivitám (jejich profilu), hodnotí možné dopady jejich aktivit na životní prostředí a veřejné zdraví a včas poskytují svým zaměstnancům i ostatní veřejnosti veškeré relevantní informace, vypracovávají zprávy o pokroku při ochraně životního prostředí, o který se podnik zasloužil atd. Jsou povinovány aplikací principu tzv. předběžné opatrnosti, jakkoli ho tento normativní text OECD *verbis expressis* nejmenuje, a rovněž jsou nabádány k přijímání a využívání nejnovějších a nejmodernějších technologických norem a výrobních procedur.

Pokud jde o normativní akty právně závazné povahy, nelze v dané oblasti nezmínit velmi významnou regionální úpravu africkou, a to *Smlouvu z Cotonou*, jež konstituuje *Ekonomické společenství států Západní Afriky*¹³⁰⁾ ze dne 24. července 1993. Tato Směrnice mj. angažuje 16 smluvních stran k ochraně, zachovávání a podpoře přírodního životního prostředí a ke spolupráci v případě přírodních katastrof. Státy musejí rovněž zakázat import, tranzit a skladování (včetně podzemního) toxických či jinak nebezpečných odpadů na svém území a jsou zavázány zřizovat pro to příslušné kontrolní systémy; rovněž jsou povinovány harmonizací a koordinací svých národních politik a programů ve sféře nakládání a zhodnocování přírodních zdrojů.

Z oblasti bilaterálních smluv obecnějšího dopadu nutno uvést pro celý evropský region významnou *Smlouvu o dobré shodě, spolupráci a dobrém sousedství*¹³¹⁾, podepsanou mezi *Maďarskem a Rumunskem* dne 16. září 1996. Tato smlouva – kromě zcela zásadní otázky součinnosti při prevenci a redukci znečišťování Dunaje – vede strany ke spolupráci na úrovni regionální či subregionální při prevenci, redukci a eliminaci veškerého znečištění (všech jeho druhů), pocházejících z jejich

¹²⁹⁾ Citováno dle práce A. Kiss, op. cit. 3, p. 585, ILM, 2000, p. 237.

¹³⁰⁾ Citováno dle práce A. Kiss, op. cit. 3, pp. 584–585; ILM, 1996, p. 677.

¹³¹⁾ *Traité de bonne entente, de coopération et de bon voisinage du 16 septembre 1996 entre la Hongrie et la Roumanie*, ILM, 1997, p. 340.

území, a k systematickému zlepšování podmínek jejich environmentální bezpečnosti (čl. 10 Smlouvy)¹³²⁾.

b) Integrovaná ochrana životního prostředí

představuje (a zabezpečuje) – jak už bylo v úvodu této kapitoly naznačeno – vyšší stupeň ochrany v rámci mezinárodního práva životního prostředí: nezajišťuje totiž pouze (sektorovou) ochranu jednotlivých složek a elementů životního prostředí (vodu, ovzduší, biologickou diverzitu atd.), dokonce ani (transverzální) regulaci lidských aktivit, u nichž lze předpokládat potenciální škodlivé účinky na životní prostředí; naopak bere v úvahu veškeré současné lidské aktivity, neboť – při dnešním stupni úrovně a ve svém celku – vždy mohou mít určitý negativní vliv na stav životního prostředí.

Patrně nejprogresivnějším (a shodou okolností prvním!) právně závazným příkladem takovéto integrované ochrany je systém smluv na ochranu Alp: základní instrument, tj. *Úmluva na ochranu Alp*¹³³⁾, byl přijat v Salzburgu dne 7. listopadu 1991 a ačkoli je jeho věcná i geografická působnost relativně značně omezená, díky svým kvalitám se může stát modelem pro budoucí úpravy univerzální či kvazi-univerzální povahy. V účinnost vešla dne 6. března 1995 a zavazuje k určitému jednání 8 alpských států a Evropské společnosti (jako celek). Tato základní smlouva byla posléze doplněna vícerými souvisejícími regulacemi přijatými ve formě protokolů k řečené Úmluvě.

Dne 20. prosince 1994 v Chambéry (Francie) byla přijata první série protokolů, doplňujících základní Úmluvu, a to

- *Aplikační protokol k Alpské Úmluvě v oblasti územního plánování*¹³⁴⁾,
- *Aplikační protokol v oblasti horského zemědělství*¹³⁵⁾,
- *Aplikační protokol v oblasti ochrany přírody a udržování krajiny*¹³⁶⁾.

K této sérii přibyla časem další série protokolů přijatých ve Slovinsku: samostatně byl přijat dne 27. února 1996 v Brdu

- *Aplikační protokol pro oblast horských lesů*¹³⁷⁾,
- následující tři protokoly byly přijaty dne 16. října 1998 v Bledu, konkrétně
- *Aplikační protokol k Alpské úmluvě v oblasti půd*¹³⁸⁾,
- *Aplikační protokol pro oblast energie*¹³⁹⁾ a
- *Aplikační protokol pro oblast turismu*¹⁴⁰⁾.

¹³²⁾ Blíže viz zejm. A. Kiss, op. cit. 3, not. p. 585 et 572.

¹³³⁾ Convention relative à la protection des Alpes, Salzbourg, le 7 novembre 1991, EMuT, 991: 83.

¹³⁴⁾ Protocole d'application de la Convention alpine dans le domaine de l'aménagement du territoire et du développement durable, Chambéry, le 20 décembre 1994, EMuT, 991: 83/B.

¹³⁵⁾ Protocole d'application de la Convention alpine dans le domaine de l'agriculture de montagne, Chambéry, le 20 décembre 1994, EMuT, 991: 83/C.

¹³⁶⁾ Protocole d'application de la Convention alpine dans le domaine de la protection de la nature et de l'entretien des paysages, Chambéry, le 20 décembre 1994, EMuT, 991: 83/D.

¹³⁷⁾ Protocole d'application de la Convention alpine de 1991 dans le domaine des forêts de montagne, Brdo, le 27 février 1996, EMuT, 991: 83/E.

¹³⁸⁾ Protocole d'application de la Convention alpine de 1991 dans le domaine de la protection des sols, Bled, le 16 octobre 1998, EMuT, 991: 83/F.

¹³⁹⁾ Protocole d'application de la Convention alpine de 1991 dans le domaine de l'énergie, Bled, le 16 octobre 1998, EMuT, 991: 83/G.

¹⁴⁰⁾ Protocole d'application de la Convention alpine de 1991 dans le domaine du tourisme, Bled, le 16 octobre 1998, EMuT, 991: 83/H.

Všechny právní priority tohoto smluvního systému, zdůrazněné v jednotlivých aplikačních protokolech, mohou býti zobecněny obsahem čl. 3 Protokolu o územním plánování: „Ve vhodném okamžiku harmonizovat ekonomické zájmy s požadavky ochrany životního prostředí, zvláště pak pokud jde o ochranu a znovunastolení ekologické rovnováhy a biologické diverzity alpských regionů“ (přeložila J. Z.).

Integrovaná ochrana životního prostředí se dále zabezpečuje a realizuje především – harmonizací využívání (nejčastěji ekonomického) prostoru (tj. krajiny) s ekologickými požadavky a cíli,

– nakládáním s (přírodními) zdroji a (ekonomickým) prostorem šetrným způsobem, slučitelným s požadavky ochrany životního prostředí,

– uznáním specifických zájmů alpské populace, a to trvalým garantováním základů jejího rozvoje,

– respektováním regionální identity a kulturních specifík (čl. 1, písm. b) a f)).

Místní úřady (lokální i regionální) jsou vyzývány k aktivní účasti na uvedených aktivitách.

Zmíněný typ ochrany životního prostředí upravují i další dispozice obsažené v ostatních aplikačních protokolech: tak kupř.

– *Protokol o ochraně přírody*

vyzývá smluvní strany k vyšší angažovanosti při ochraně přírodního prostředí, při nakládání a – v případě potřeby – při rozšiřování existujících chráněných prostor a při konstituování národních a transhraničních sítí chráněných území se vzácnými biotopy a ostatními chráněnými (nejen přírodními) prvky (čl. 11 a 12);

– *Protokol týkající se energie*

konstatuje a zdůrazňuje, že alpský region jako celek vyžaduje speciální opatření pro šetření s energií (jejími různými druhy) a racionální využívání energií (čl. 5);

– *Protokol o turismu*

vyzývá smluvní strany k přijetí (v souladu s jejich národními právními úpravami a příslušnými ekologickými kritérii) opatření k delimitaci zón, kde turismus nelze rozvíjet buď vůbec nebo velmi omezeně či které turismus samy odmítají (čl. 10) nebo

naznačuje (souběžně či spíše ještě nad rámec oficiální spolupráce) jakousi generální strategii alpskému regionu korespondující dopravní politiky, která nabádá státy zejména ke zdržení se výstavby nových silnic (čl. 11) a naopak k favorizování dopravy osob a zboží prostředky, jež v největší možné míře respektují požadavky ochrany životního prostředí (čl. 7 al. 1).

Jakýsi „protipól“ tzv. Alpské úmluvy může tvořit (a to zdaleka nikoli pouze co do věcné a geografické působnosti!) *Evropská úmluva o krajině*¹⁴¹, vypracovaná v rámci Rady Evropy a otevřená k podpisu dne 20. října 2000 ve Florencii.

Jakkoli není v daném směru tak progresivní jako Úmluva výše traktovaná, přesto přinesla v chápání integrované ochrany životního prostředí určité inovace, které nelze nezmínit. Jednoznačně totiž konstatuje: současná koncepce (zejména též evropské)

¹⁴¹ Convention européenne du paysage, Florence, le 20 octobre 2000, EMuT, 2000: 78.

krajiny má dnes všeobecný přínos tak široký, že její ochrana přímo vyžaduje integrovanou metodu.

Je zajisté pravdou, že koncepce krajiny je do jisté míry *ipso facto* subjektivní povahy, neboť chybějí přesná kritéria jejího objektivního definování; koneckonců definice krajiny v čl. 1 této Úmluvy je toho ostatně důkazem: krajina je „taková část území, jejíž charakter vyplývá z činnosti faktorů přírodních a/nebo lidských a jejich vzájemných vztahů.“ (předložila J. Z.)

Avšak další definice a dispozice figurující v uvedené úmluvě jednak dovolují zpřesnit definice samotné krajiny výše uvedenou, jednak identifikovat požadavky a zároveň metody její integrované ochrany: tato ochrana se sestává z akcí na

- péči o udržování signifikantních prvků, aspektů a charakteristik krajiny, odůvodněných svou hodnotou určitého druhu bohatství, jež vyplývá z její přírodní konfigurace a/nebo lidským ovlivněním;
- dosažení perspektiv trvale udržitelného rozvoje; k udržování krajiny v takovém stavu, aby mohly být pečlivě řízeny a harmonizovány její transformace způsobené vývojem společenským, ekonomickým i environmentálním na daném území;
- povzbuzení smluvních stran ke kvalifikaci a rozlišení různých typů krajín na svých teritoriálních územích, k analýzám jejich charakteristik i faktorů, které je modifikují, a ke sledování jejich transformací.

Povinnosti smluvních stran obnášejí:

- právní uznání krajiny jakožto základního komponentu rámce života populace (společnosti);
- definovat a v praxi realizovat (národní) politiku péče o krajinu;
- pečlivě spravovat a rozumně „nakládat“ s krajinou;
- zabezpečit přijetí a realizaci v praxi příslušných procedur participace veřejnosti na této ochraně, jakož i místních a regionálních úřadů i ostatních zainteresovaných subjektů a zejména též zajistit integraci péče o krajinu do politiky územního plánování, urbanismu, kulturní politiky, politiky péče o životní prostředí (*sic!*), politiky zemědělské a sociální i do dalších sektorových i transverzálních politik, které mohou mít přímé či nepřímé důsledky na krajinu (čl. 5).

Konečně sama Úmluva zdůrazňuje, že její ustanovení se nijak nedotýkají jiných *přísnějších* pravidel ochrany, obsažených v relevantních právních regulacích národních či mezinárodních (čl. 12).

Z instrumentů tzv. *soft law* integrované ochrany životního prostředí možno jen stručně příkladmo zmínit normativní regulaci problematiky *Arktidy*: základní strategie péče o arktický region byla přijata ve formě přílohy k *Deklaraci o ochraně arktického životního prostředí*¹⁴²⁾ ze dne 14. června 1991. Nová deklarace, přijatá dne 19. září 1996¹⁴³⁾, se stala základem pro vytvoření tzv. Arktické rady, která by měla bdít nad realizací a sama realizovat v rámci svých kompetencí výše zmíněnou strategii ochrany Arktidy.

¹⁴²⁾ Déclaration sur la protection de l'environnement arctique, Rovaniemi, le 14 juin 1991; text in: *L. Boisson de Chazournes, R. Desgagné, C. Romano*, op. cit. 1, p. 511.

¹⁴³⁾ *Ibidem*, p. 529.

Arktická rada je tvořena „pobřežními“ státy, včetně Švédska, Finska a s reprezentací autochtonního obyvatelstva, a jejím posláním je zabezpečovat spolupráci všech zainteresovaných subjektů pro trvale udržitelný rozvoj teritoria a dbát na realizaci příslušného akčního programu, to vše při uvážení vitálních potřeb řečeného autochtonního obyvatelstva.

Zmíněný akční program je ve své podstatě soubor pravidel, regulujících prakticky veškeré lidské aktivity, vykonávané v dotčeném regionu: tj. vědecký výzkum, hodnocení výzkumných (a rozvojových) aktivit na arktické životní prostředí, přijímání opatření směřujících k redukcí (všech typů) znečišťování, přijímání a realizace kontroly a dohledu nad koncentracemi znečišťujících látek, ochrana mořského prostředí, ochrana arktické flóry a fauny i autochtonního obyvatelstva atd. Tento program představuje tedy první formu environmentální spolupráce v oblasti, která ještě není pokryta žádnou mezinárodní regulací právně závazného charakteru; konečně k zaznamenání je i novum, jež je pozoruhodné pro celou oblast mezinárodního života: vůbec poprvé v historii zde právně nezávazný instrument (deklarace) vytvořil respektovaný mezinárodní orgán (tj. Arktickou radu)!¹⁴⁴⁾

B. PROBLEMATIKA ODPOVĚDNOSTI VE VZTAHU K INTEGROVANÉ OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Začátkem 90. let, s rozvojem a vývojem chápání problematiky integrované ochrany životního prostředí a jejího významu, dochází k přijímání mnohem obecněji koncipovaných mezinárodních instrumentů v řečené oblasti odpovědnosti, a to na rozdíl od starších úprav, jež se zabývají otázkami odpovědnosti za velmi úzce specializované škody, resp. porušení zcela konkrétních povinností z jiných rizikových činností (např. způsobení „jaderných škod“, znečištění moře ropnými produkty atd.).

Jakkoli jde – v případě naznačených recentních smluv – o právní úpravy většinou jen regionálního charakteru, nadto ještě o instrumenty sice platné, avšak dosud neúčinné z důvodu nedostatečného počtu ratifikujících stran, jejich význam zejména též pro budoucnost je více než značný.

Jelikož tato problematika naštěstí neunikla ani české internacionalistice, resp. vnitrostátním právníkům zabývajícím se příslušnými otázkami odpovědnosti, a byla proto celkem již dosti podrobně zpracována i v naší literatuře¹⁴⁵⁾ (ač většinou – ostatně jako obvykle v případě problémů odpovědnosti – ve zcela jiném kontextu a souvislostech), tato studie ji proto může víceméně pouze stručně připomenout.

¹⁴⁴⁾ Blíže viz např. A. Kiss, op. cit. 3, p. 587.

¹⁴⁵⁾ Z poměrně velmi bohaté příslušné české literatury možno jen příkladmo jmenovat práce E. Tošovská, *Odpovědnost za škody ze znečištění životního prostředí ve vztahu k Luganské úmluvě a k formování přístupu Evropské unie k tomuto problému*, Praha, Ekologický servis, 1996, PHARE Project No. 25. 1/SER/12; M. Damohorský, *Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí*, Praha, Nakl. Karolinum – UK v Praze, 1999, zejm. Kap. 2 – str. 26–35; V. Stejskal, *Trestněprávní odpovědnost na úseku ochrany životního prostředí (monografie)*, Praha, PF UK v Praze, 2002, zejm. str. 88–91 atd.

Příslušné instrumenty lze rozdělit do dvou základních kategorií vzhledem k předmětu své právní úpravy a povinovaným subjektům: jedná se o úmluvy, které – jednak upravují odpovědnost za nerespektování určitých pravidel ochrany životního prostředí, většinou zaměřených na jisté soukromé subjekty (fyzické i právnické osoby), a to bez jakékoli či (zcela) minimální role státu (*liability*); – jednak jdou ještě dále (z hlediska zmíněné integrované ochrany životního prostředí) a upravují dokonce odpovědnost samotného státu za porušení prevence, tj. nerespektování pravidel této ochrany (*responsability*).

a) Instrumenty níže velmi stručně analyzované jsou již zmíněného charakteru regionálního, konkrétně evropského významu, a obě dvě *ut infra* uvedené regulace byly vypracovány a přijaty v rámci Rady Evropy; obě jsou však otevřeny i nečlenským státům RE.

Úmluva o civilní odpovědnosti za škody způsobené činnostmi nebezpečnými pro životní prostředí (tzv. *Luganská úmluva*)¹⁴⁶⁾ byla přijata Radou ministrů RE v březnu r. 1993.

Úmluva je značně progresivní, neboť – jakožto první mezinárodněprávní instrument v dané oblasti – stanovil princip tzv. objektivní odpovědnosti ve formě „*strict liability*“ pro všechny škody způsobené v důsledku negativního působení (zejména též havárií) na životní prostředí, se značně širším než ryze soukromoprávním vymezením pojmu „*škoda způsobená na životním prostředí*“. Odpovědnost je založena na specifickém riziku, vyplývajícím z nebezpečných činností prováděných na profesionální úrovni, přičemž obsah pojmu „*nebezpečné činnosti*“ definuje sama Luganská úmluva (čl. 2 al. 1). Důkazní břemeno jednoznačně klade na stranu provozovatele výše zmíněných specializovaných aktivit (zejm. čl. 10). Nad dosavadní běžnou míru rozšiřuje rovněž i možnosti přístupu veřejnosti (obecně a poškozenému zejména) k relevantním informacím (čl. 14, 15 a 16) a též systém povinného finančního zajištění povinností odškodnění (tj. pojištění či jiné finanční záruky – kupř. garanční fondy) – čl. 12. Konečně stanoví též relativně dlouhé lhůty k uplatnění náhrady škody, a to 3 roky, resp. 30 let (čl. 17).

Bylo již výše naznačeno, že Luganská úmluva dosud nevstoupila v účinnost v důsledku nedostatečného počtu ratifikujících států; závažnější fakt ovšem představuje skutečnost, že některé velmi významné průmyslové země (jako je např. Německo, Francie či Velká Británie) vyjádřily k Úmluvě tak zásadní připomínky, jež jim budou i v budoucnu bránit se k ní někdy připojit.

Do systému integrované ochrany životního prostředí zcela nepochybně náleží i sankční ochrana tohoto prostředí, jejíž základy na mezinárodní úrovni by měla obsahovat *Úmluva o ochraně životního prostředí prostřednictvím trestního práva* (tzv. *Štrasburská úmluva*)¹⁴⁷⁾: dle rezoluce přijaté v závěru 17. konference evrop-

¹⁴⁶⁾ Convention sur la responsabilité civile pour des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement, Lugano, le 21 juin 1993, EMuT, 993: 19.

¹⁴⁷⁾ Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law, European Treaty Series No 172.

ských ministrů spravedlnosti (Istanbul, 1990) byla v rozmezí let 1991–1995 vypracována uvedená úmluva, jež byla posléze přijata Výborem ministrů v r. 1996; od prosince 1999 je připravena k podpisům a ratifikacím.

Základním cílem úmluvy je důsledně předcházet chování poškozujícímu životní prostředí a dosahujícímu určitého stupně intenzity společenské nebezpečnosti, a to „zastrašováním“ potenciálních delikventů. Napomáhá k harmonizaci národního trestního zákonodárství v příslušné jeho oblasti smluvních stran Úmluvy a zavazuje státy formulovat v jejich vnitrostátní právní sféře trestný čin poškozování životního prostředí. Snaží se sladovat systém sankcí a jiných opatření proti poškozovatelům životního prostředí. Rovněž – a nutno zdůraznit, že velmi progresivně – stanoví princip trestní odpovědnosti právnických osob a favorizuje mezinárodní spolupráci v dané oblasti, byť ji neupravuje nijak detailně.

Stejně jako Luganská úmluva je i tato Štrasburská úmluva otevřená i nečlenským státům Rady Evropy (zejména těm, které se na její přípravě též aktivně podílely – kupř. Kanada); avšak ani ona dosud nevstoupila v účinnost, k níž je zapotřebí ratifikace alespoň třemi smluvními stranami, což se dosud nestalo (a v nejbližší budoucnosti – bohužel – pravděpodobně ani nestane).

b) Zatímco obě dvě reprezentativní shora uvedené úmluvy korespondují – byť nikoli časově, nýbrž koncepčně – spíše s první etapou formování se integračních procesů ochrany životního prostředí, úmluvy níže nastíněné představují kvalitativně vyšší pojmání odpovědnosti za nerespektování takto koncipované ochrany životního prostředí.

Tyto úmluvy nejsou původně určeny k úpravě odpovědnosti za nerespektování vlastních pravidel ochrany životního prostředí (problematika odpovědnosti ostatně ani není výlučným či alespoň hlavním předmětem jejich právní úpravy); jejich normativní záběr je však mnohem širší, problematiky odpovědnosti se dotýkají (na první pohled) pouze okrajově, přesto je jejich přínos zejména též pro budoucnost vskutku nemalý.

Na rozdíl od specializovaných ujednání, zaměřených na respektování/nerespektování konkrétních dispozic prevence (stanovených v podobě tzv. primárních pravidel, na rozdíl níže uvedených pravidel sekundárních, tedy sankčních) jako je např. výměna informací či vzájemná pomoc, stanovené kupř. v kap. 5 uvedenou Úmluvou o transhraničních důsledcích průmyslových havárií (1992), které se problematiky dotýkají spíše v podobě jakési deklarace (čl. 13)¹⁴⁸⁾, jiné smlouvy naopak – je jich však prozatím velmi málo – jako je kupř. *Úmluva o právu neplavebního využívání mezinárodních vodních toků*¹⁴⁹⁾, přijatá na základě návrhu vypracovaného v Komisi OSN pro mezinárodní právo v r. 1997, jsou koncipovány v oblasti odpovědnosti zcela odlišně. Jakkoli totiž Úmluva obsahuje především

¹⁴⁸⁾ Op. cit. 120.

¹⁴⁹⁾ Convention sur le droit relatif aux utilisation des cours d'eaux internationaux à des fins autres que la navigation, New York, le 21 mai 1997, EMuT, 997: 39.

obecná pravidla využívání mezinárodních toků pro jiné účely než plavbu, stanoví taktéž povinnosti ochrany, udržování a správy těchto toků a jejich vod, aby na nich nevznikaly eventuální škody [tedy povinnost prevence: čl. 7 odst. 1 Úmluvy stanoví, že „státy na vodním toku (*Watercourse States*) při využívání mezinárodního vodního toku na svém území musí přijmout všechna vhodná opatření, aby zabránily způsobení značné škody jiným státům na vodním toku“ – přeložil Pavel Šturma]¹⁵⁰⁾. Na rozdíl od většiny ostatních smluv tato Úmluva nadto jednoznačně a výslovně stanoví *odpovědnost státu* za případné způsobení škody v důsledku nerespektování oné výše uvedené povinnosti prevence [čl. 7 odst. 2: „pokud je nicméně způsobena značná škoda jinému státu na vodním toku, státy, jejichž užívání působí takovou škodu, musí přijmout všechna vhodná opatření na základě jednání s postiženými státy k odstranění nebo zmírnění takové to škody a, kde je to namístě, diskutovat otázku kompenzace.“ – přeložil Pavel Šturma]¹⁵¹⁾.

Přes určité nedostatky či pochybnosti, které tuto odpovědnostní koncepci provázají¹⁵²⁾, by se právě takto pojatá odpovědnost za porušení povinnosti prevence mohla, resp. měla stát alespoň výchozím vzorem pro úpravu odpovědnosti státu (tj. *responsability*) v rámci současné a zejména též budoucí integrované ochrany životního prostředí na mezinárodní úrovni.

* * *

Provedená rekapitulace, resp. deskripce *statu quo*, panujícího ve zkoumané oblasti transverzální regulace mezinárodního práva životního prostředí by si jistě zasloužila seriózní zobecnění a formulaci svých teoretických základů; to však nedovoluje v tomto případě – a to bohužel – stanovený rozsah přítomné studie.

Shodný problém vykazuje i potřeba vyvození určitých závěrů, avšak v daném směru je situace jednodušší: obecné závěry, týkající se problematiky transverzální úpravy, zde není bezpodmínečně nutno formulovat, neboť tak už dávno učinila nauka, a to jak v monografické¹⁵³⁾, tak i časopisecké podobě¹⁵⁴⁾.

Konkrétní závěry si pro sebe nepochybně vyvodí každý zainteresovaný čtenář: nelze je totiž nevyvodit, neboť se samy přímo nabízejí – kupř. ve světle v evropských poměrech bezprecedentní katastrofa, kterou způsobil tanker „*Prestige*“, se pak téměř zanedbatelnou jeví částka, kterou přispívají příslušní dovozci ropy do fondu *FIPOL*.

¹⁵⁰⁾ Srov. P. Šturma, op. cit. 12, str. 142.

¹⁵¹⁾ Ibidem.

¹⁵²⁾ Ibidem.

¹⁵³⁾ Srov. např. C. Imperiali (éd.), *L'effectivité du droit international de l'environnement (Contrôle de la mise en oeuvre des conventions internationales)*, Paris, Economica, not. pp. 91 et seq., 111 et seq., 137 et seq., 147 et seq. etc.

¹⁵⁴⁾ Blíže viz např. L. Boisson de Chazournes, *La mise en oeuvre du droit international dans le domaine de la protection de l'environnement: enjeux et défis*, RGDIP, 1995, No 1, pp. 37–76; P.-M. Dupuy, *Où en est le droit international de l'environnement à la fin du siècle?*, RGDIP, 1997, No 4, pp. 873–901 etc.

Konečně v rámci těchto konkrétních závěrů by však neměly chybět ani ty, jež mají určité širší souvislosti a konsekvence; v jejich hierarchii by pak patrně neměly absentovat dva relativně „obecnější“:

- přes veškeré proklamace o globální spolupráci při řešení globálního problému ochrany životního prostředí (i přes skutečné dílčí úspěchy této spolupráce v praxi!), „zelené politické tenze“ na mezinárodní úrovni se spíše násobí, než aby se z mezinárodního života vytrácely. Zatímco ze sféry sektorové regulace ochrany životního prostředí napětí mezi EU a USA ohledně tzv. Kyótského protokolu je všeobecně známé, ve zkoumané transverzální sféře tyto tenze nejsou snad na první pohled tak zjevné, ale kupř. již tolikrát zde zmíněná „kauza Prestige“ vyvolává na mezinárodní úrovni napětí hned ve dvou rovinách, a to
 - na úrovni států (majitele plavidla, vlajky atd.), které se – byť zprostředkovaně – na katastrofě podílely, a států touto nehodou poškozených,
 - na úrovni států poškozených, jež se (navzájem) obviňují, že záchranné práce neprobíhaly tak, aby se negativní důsledky katastrofy minimalizovaly;
- přesto, že lze mezinárodní právo životního prostředí a jeho transverzální oblast úpravy zejména považovat za právní sféru velmi mladou, byla již a zejména v budoucnu nepochybně (čím dál tím častěji) bude konfrontována s novými situacemi mezinárodního společenského života – dosud (nepříliš) známými a nebezpečnými, jejichž řešení bude vyžadovat základní změnu v dnes ustálených přístupech k nastalým problémům.

CONTRÔLE DES SUBSTANCES DANGEREUX OU TOXIQUES ET GESTION DE CERTAINES ACTIVITÉS POTENTIELLEMENT PRÉJUDICIALES À L'ENVIRONNEMENT

Resumé

Très peu domaines régis par le droit international de l'environnement ont connu une importance aussi rapide que le contrôle des substances et des activités dangereuses: il y a un peu plus vingt ans (depuis la prise de conscience des dangers que court notre biosphère), des centaines de textes internationaux ont vu le jour pour les différents secteurs de l'environnement – eaux continentales, atmosphère, faune et flore sauvage; néanmoins aujourd'hui, on peut constater l'apparition de plus en plus fréquente d'autre type de *règles dites transversales*.

La méthode transversale vise à fonder *la réglementation spéciale* pouvant affecter n'importe quel des éléments de l'environnement: certaines activités humaines et les produits qui en sont le résultat peuvent exercer leurs effets dans tous les milieux – dans le cas échéant, de même en passant de l'un dans l'autre. En plus, on ne devrait oublier qu'indirectement les problèmes abordés ultérieurement apparaissaient partout dans la réglementation sectorielle: p. e. si l'on parle de pollutions (des eaux, atmosphériques etc.), les substances qui en sont à l'origine sont – à la fois – très souvent des produits toxiques ou dangereux.

A la fin, il est nécessaire de rappeler *le phénomène d'irréversibilité* caractéristique pour des certaines activités humaines; toute réglementation environnementale respective en doit tenir compte: lesdites activités peuvent introduire dans l'environnement des substances dangereux ou toxiques, qui ne redeviennent pas ce qu'elles étaient surtout s'il s'agit de substances qui ne sont pas dégradables par des processus naturels et elles ne reviennent pas, elles aussi, non plus à leur lieu d'origine. Elles peuvent causer l'endommagement (= le changement) de l'environnement de caractère irréversible et c'est pourquoi, le droit (de l'environnement) est obligé de prendre en compte ce phénomène d'irréversibilité.

Un nouveau domaine autonome de la réglementation environnementale doit donc être étudié comprenant la matière:

1. des substances dangereuses ou toxiques,
2. des déchets dangereux et toxiques,
3. des radiations et des déchets nucléaires,
4. de la pollution des mers par les hydrocarbures (qui s'est émancipée de la réglementation sectorielle de la protection du milieu marin par le changement de sa nature et qualité aux normes transversales),

5. des activités présentant des risques technologiques majeurs, qui semblent conduire vers
6. des méthodes intégrées dans la protection de l'environnement (par l'intermédiaire des processus de l'intégration de la protection à la protection intégrée de l'environnement par la réglementation d'activités humaines. Elles ne visent plus seulement à la protection des principaux secteurs de l'environnement – air, eaux continentales, diversité biologique etc., ni à combattre les effets potentiellement nocifs de substances déterminées; au contraire, elles visent *toutes les activités humaines* qui peuvent exercer un impact défavorable sur l'environnement dans son ensemble; c'est pourquoi, la protection intégrée de l'environnement peut entrer en concurrence avec concept du „droit de développement durable“).

Dans ce contexte, il est bien évident qu'il existe une convergence entre les préoccupations environnementales et les efforts de sauvegarder la santé des individus. Tous les deux domaines s'influencent mutuellement; ils influencent de même sur la conscience publiques mondiale, moteur principal de la reconnaissance de l'importance qu'ont les deux domaines, en éliminant – ou plutôt diminuant – les tensions économiques globales et politiques „vertes“ qui se multiplient – malheureusement – toujours en général.