

# Odpořvednost za ztráty na životním prostředí v mezinárodním právu\*

Lenka Bahýřová\*\*

Resumé: Příspěvek se zabývá odpovědností za ztráty na životním prostředí na úrovni mezinárodního práva. Cílem příspěvku je – na základě velmi obecného přiblížení tohoto poměrně roztrřštěného a nesourodého odpovědnostního systému – poukázat na některé problémy, jeř jsou v popředí pozornosti za účelem účinného řešení ztrát na životním prostředí s mezinárodními dopady. Nejprve je poukázáno na problematiku řešení ztrát na životním prostředí v rámci odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní jednání a poté je pozornost věnována odpovědnosti za škodlivé následky činností nezakázaných mezinárodním právem. Následuje část věnovaná občanskoprávní odpovědnosti za ztráty na životním prostředí ve vybraných mezinárodních úmluvách, konkrétně v úmluvách řešících odpovědnost za jaderné škody, v Basilejském protokolu k Basilejské úmluvě o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování, a konečně v Úmluvě o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené činnostmi nebezpečnými životnímu prostředí (tzv. Luganská úmluva).

## 1. Úvodem

Se vzrůstajícími vlivy působení lidských činností na kvalitu přírodních složek životního prostředí v měřítku přesahujícím hranice států dochází v posledních desetiletích ke snahám o regulaci těchto činností a řešení jejich nežádoucích následků i na úrovni mezinárodního práva. Důvodem je skutečnost, že vnitrostátní regulace v zásadě nemůže sama o sobě efektivně postihnout negativní důsledky působení lidských aktivit s přeshraničními, resp. mezinárodními negativními dopady. Součástí těchto aktivit na úrovni mezinárodního práva je i problematika odpovědnosti jakořto mechanismu obecně značnou měrou přispívajícího k respektu norem mezi-

národního práva,<sup>1</sup> konkrétně pak problematika odpovědnosti za ztráty na životním prostředí. Mezinárodní odpovědnost za škody (ztráty)<sup>2</sup> na životním prostředí, která je řazena mezi zásady mezinárodního práva životního prostředí<sup>3</sup>, prochází neustálým vývojem, a to fakticky od svého proklamativního zakotvení v Deklaraci OSN ze Stockholmu (1972). Podle zásady č. 22 této deklarace „státy mají povinnost spolupracovat s cílem dále rozvinout mezinárodní právo v otázkách odpovědnosti (zde ve smyslu liability, viz níže) a náhrady škody obětem znečiřřování a jiných ekologických škod, jeř byly způsobeny činnostmi prováděnou v rámci jurisdikce států, nebo činnostmi prováděnou pod jejich kontrolou v oblastech mimo jejich jurisdikci“<sup>4</sup>.

Mezinárodní právo životního prostředí je jedním z nejmladších tematických odvětví mezinárodního práva (veřejného) a s ohledem na nutnost řešení mnohých aktuálních environmentálních problémů je i odpovědnost za ztráty na životním prostředí stálým předmětem pozornosti ze strany právní teorie i praxe. Stávající „systém“ odpovědnosti za ztráty (škody) na životním prostředí na úrovni mezinárodního práva je poměrně roztrřštěný a nesourodý; zahrnuje totiž odpovědnost států za jednání v rozporu s mezinárodními závazky na ochranu jednotlivých složek (částí) životního prostředí, pravidla vyplývající z uznávaných mezinárodních zvyklostí, snahy o zakotvení obecného systému odpovědnosti za škodlivé následky činností nezakázaných mezinárodním právem či jednotlivé mezinárodně unifikované občanskoprávní odpovědnostní režimy. Ambicí to-

\* Článek byl zpracován v rámci projektu GAP408/11/0339 „Odpovědnost v právu životního prostředí – současný stav a perspektivy“.

\*\* Mgr Lenka Bahýřová, doktorandka oboru Správní právo a právo životního prostředí Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno.

<sup>1</sup> Viz Malenovský, J. *Mezinárodní právo veřejné*. 5., podstatně upravené a doplněné vydání. Brno: Masarykova univerzita, Doplněk, 2008, s. 313.

<sup>2</sup> I přes významovou odlišnost pojmů „škoda“ a „ztráta“ v českém právu životního prostředí, kdy je pod pojem „ztráty na životním prostředí“ podřazována kategorie „škod na životním prostředí“ a kategorie tzv. „ekologické újmy“ (blíže viz např. Damohorský, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2007, s. 71–87), budou tyto dva pojmy pro účely tohoto článku užívány *promiscue*, stejně jako je tomu dosud v mezinárodním právu životního prostředí, kdy jsou ve vztahu k poškození životního prostředí užívány pojmy „damage“, „loss“ či „harm“, případně „impairment“.

<sup>3</sup> Viz Čepelka, Č., Šturma, P. *Mezinárodní právo veřejné*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 311.

<sup>4</sup> Překlad viz Potočný, M. Ondřej, J. *Obecné mezinárodní právo v dokumentech*. Praha: C. H. Beck, 2000, s. 139.

hoto příspěvku tedy rozhodně není komplexně postihnout všechny aspekty tohoto systému<sup>5</sup>, nýbrž na základě jeho velmi obecného přiblížení poukázat na některé problémy, jež jsou za účelem účinného řešení ztrát na životním prostředí s mezinárodními dopady předmětem pozornosti především.

## 2. Odpovědnost v mezinárodním právu a ochrana životního prostředí

Pojem „odpovědnost“ je na mezinárodněprávní úrovni tradičně (resp. v pojetí Komise OSN pro mezinárodní právo) vnímán buď jako odpovědnost ve smyslu „*state responsibility*“, což je koncepce spočívající na odpovědnosti státu za mezinárodně protiprávní jednání, nebo odpovědnost ve smyslu „*(international) liability*“, kam lze podřadit odpovědnost (státu) za škodlivé následky vzniklé činnostmi dovolenými; k jejímu vzniku tedy není třeba porušení mezinárodního závazku (objektivní, resp. absolutní odpovědnost)<sup>6</sup>. K tomu lze uvést, že zatímco odpovědnostní režimy ve formě *international liability* představují primární závazky, tedy původní povinnosti, odpovědnost ve smyslu *state responsibility* zahrnuje sekundární závazky, tedy odpovědnostní následky, jež se uplatní v okamžiku porušení pravidel primárních<sup>7</sup>. Využití režimu odpovědnosti za mezinárodně protiprávní chování (států) je spíše marginální, vzhledem ke skutečnosti, že nestanoví povinnosti soukromým subjektům, které jsou za znečištění životního prostředí svojí činností odpovědní v rozhodující míře. Oblast odpovědnosti za škodlivé následky vzniklé činnostmi nezakázanými je pak – co se týká závazných nástrojů k jejímu uplatnění – rozříšena do jednotlivých mezinárodních smluv občanskoprávního charakteru. Závaznost obecné úpravy tohoto režimu, o kterou se po-

kouší Komise OSN pro mezinárodní právo již řadu let, je však stále otázkou budoucnosti.

### 2.1 Odpovědnost států za mezinárodně protiprávní jednání

Komise OSN pro mezinárodní právo dokončila v roce 2001 (po padesáti letech) práci na návrhu článků o odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní jednání (dále jen „návrh článků“), který představuje částečnou kodifikaci mezinárodně právní odpovědnosti (*responsibility*) států. Vedle toho se - v případech, kdy jednotlivé mezinárodní úmluvy neobsahují odpovědnostní následky jejich porušení (což je většina mezinárodních úmluv) – uplatní obyčejová pravidla mezinárodního práva o odpovědnosti států. Za mezinárodně protiprávní jednání lze podle návrhu článků považovat takové jednání, které je v rozporu s mezinárodními závazky, ať se již jedná o závazky plynoucí ze smlouvy či mezinárodní zvyklosti<sup>8</sup>. Ve vztahu k ostatním, speciálním, pravidlům mezinárodního práva se jedná o *lex generalis* (viz čl. 55 návrhu článků). Další „osud“ návrhu článků, především co do jejich závaznosti ve formě mezinárodní smlouvy, není dosud dořešen. Návrh článků se nicméně zaměřuje na obecnou mezinárodně protiprávní odpovědnost, což je nutné připomenout, zabýváme-li se odpovědností za ztráty na životním prostředí, tedy pouze dílčí oblastí jejich působnosti.

Vzhledem k tomu, že ztráty na životním prostředí často vznikají následkem činnosti soukromých subjektů, je důležité poukázat na odklon návrhu článků od tradiční nepřičitatelnosti jednání soukromých osob (subjektů) státu. Dle této nové koncepce je jednání těchto osob státu přičitatelné v případě existence faktického vztahu mezi státem a těmito osobami (ve smyslu udělování pokynů, řízení či kontroly); muselo by se však jednat o pokyny, řízení či kontrolu vztahující se k mezinárodně protiprávnímu jednání. Nicméně v případě přeshraničních ztrát na životním prostředí by takové jednání soukromých subjektů stejně bylo – co se týká odpovědnosti států – většinou kvalifikováno jako porušení závazku bdělosti (*due diligence*) jakožto obecně přijímané zásady mezinárodního práva životního prostředí.

Odpovědnost státu za protiprávní jednání nenastane v případě existence některé z okolností vylučujících odpovědnost. Návrh článků mezi tyto okolnosti řadí souhlas, sebeobranu, protiopatření, vyšší moc (*force majeure*), tíseň (*distress*) a stav nutnosti (*necessity*). Napo-

<sup>5</sup> K tomu přehledně viz např. Šturma, P. Mezinárodní odpovědnost za škody v mezinárodním právu životního prostředí. In Šturma, P., Damohorský, M., Ondřej, J. Zástěrová, J., Smolek, M. *Mezinárodní právo životního prostředí, I. část (obecná)*, 1. vydání, Praha: Eva Rozkotová – IFEC, 2004, s. 116–157.

<sup>6</sup> P. Šturma poukazuje ještě na třetí typ odpovědnosti (*responsibility*) ve smyslu primární povinnosti státu něco učinit, zajistit nebo něčeho se zdržet. Tato kategorie se však primárně týká povinností škodám na životním prostředí předcházet. Šturma, P. Mezinárodní odpovědnost za škody v mezinárodním právu životního prostředí. In Šturma, P., Damohorský, M., Ondřej, J. Zástěrová, J., Smolek, M. *Mezinárodní právo životního prostředí, I. část (obecná)*, 1. vydání, Praha: Eva Rozkotová – IFEC, 2004, s. 118–119.

<sup>7</sup> Tyto odpovědnostní systémy tedy koexistují vedle sebe a vzájemně se doplňují. Viz Wolfrum, R., Langenfeld, Ch., Minnerop, P. *Environmental Liability in International Law: Towards a Coherent Conception*. Berlin: Erich Schmidt Verlag, 2005, s. 460.

<sup>8</sup> Nutno uvést, že konečný návrh článků neřeší charakter protiprávního jednání států v tom ohledu, zda se jedná o trestný čin (*crime*) či jiné deliktární jednání. Nicméně ustanovení o významném (*gross or systematic*) porušení protiprávního jednání jsou vymezena v čl. 40 a 41 („serious breaches of obligation under peremptory norms of general international law“).

sled uvedená okolnost, tedy stav nutnosti či krajní nouze, má sloužit k ochraně podstatných zájmů státu (či – jak je uvedeno v komentářích k tomuto článku – k ochraně podstatných zájmů mezinárodního společenství jako celku), což lze vykládat velmi subjektivně, a proto návrh článků (čl. 25) obsahuje některé limitace této okolnosti vylučující protiprávnost. Stavu krajní nouze se tak lze dovolat pouze za předpokladu, že jednání státu je jediným prostředkem k ochraně podstatného zájmu, jenž byl vystaven vážnému a bezprostřednímu nebezpečí a (zároveň) pokud by tímto jednáním nebyl závažně ohrožen podstatný zájem postiženého státu. Tohoto stavu se však nelze dovolat v případech, kdy stát k jeho vzniku sám přispěl či pokud je toto jednání výslovně vyloučeno mezinárodním závazkem. Jedním z „podstatných zájmů“ je jistě i zájem na příznivém životním prostředí a jeho ochraně. Pod tuto okolnost tak byl podřazen případ z roku 1893, kdy následkem neregulovaného lovu tuleňů v Beringově moři došlo ke stavu nebezpečí vyhubení celé populace těchto živočichů. Ruská vláda tehdy vydala opatření zakazující lov tuleňů ve volném moři. Dalšími příklady této okolnosti jsou havárie ropných tankerů, kdy postižený pobřežní stát může provést vhodná opatření k eliminaci znečištění, případně i zničit loď plující pod jinou státní vlajkou, jak se stalo v případě havárie liberijského tankeru *Torrey Canon* v blízkosti pobřeží Anglie (1967)<sup>9</sup>.

Současná koncepce mezinárodní odpovědnosti za protiprávní jednání států předpokládá automatický vznik škody (byť i jen jako škody nehmotné, imateriální, tzv. *legal damage*<sup>10</sup>) jako následek každého takového jednání<sup>11</sup>. Vznik hmotné ztráty tedy není nutnou podmínkou vzniku mezinárodní odpovědnosti. Určení charakteru škody je však primárním předpokladem jejího odčinění ze strany státu, jenž zasáhl do práv poškozeného subjektu. Pojem škody (ztráty) na životním prostředí však návrh článků podrobně nerozvádí a nedefinuje, což je další limitací na cestě k její účinné reparaci. Návrh článků vychází ze zásady, že náhrada (reparace) musí podle možností odstranit veškeré následky protiprávního jednání a obnovit stav, který by – pravděpodobně – existoval v případě neporušení právní normy<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Na druhou stranu tuto okolnost Mezinárodní soudní dvůr neshledal v případě (česko)slovensko-maďarského sporu ohledně realizace vodního díla Gabčíkovo-Nagymaros.

<sup>10</sup> Viz Wolfrum, R., Langenfeld, Ch., Minnerop, P. *Environmental Liability in International Law: Towards a Coherent Conception*. Berlin: Erich Schmidt Verlag, 2005, s. 475.

<sup>11</sup> Z obvyčejových pravidel mezinárodního práva, jak byly zachyceny i v návrhu článků, vyplývá, že mezinárodně protiprávní jednání nezabavuje odpovědný stát povinnosti závazek splnit (čl. 29) a dále, že odpovědný stát je povinen ukončit pokračující protiprávní jednání a zároveň poskytnout odpovídající záruky, že se takové jednání nebude opakovat (čl. 30).

<sup>12</sup> Viz případ *Chorzow Factory* (1928), k tomu blíže Fitzmaurice, M. *International Responsibility and Liability*. In Bodamsky, D., Brunnée, J. Hey, E. (eds.) *The Oxford Handbook of*

Podle návrhu článků je odpovědný stát povinen poskytnout plnou náhradu ztráty způsobené mezinárodně protiprávním jednáním (čl. 31), a to ztráty hmotné i nehmotné. Návrh článků obsahuje následující způsoby náhrady, a sice v pořadí dle preferencí: 1. restituce (uvezení do původního stavu), je-li tento způsob nápravy fakticky možný a není-li jeho uplatnění nepřiměřené<sup>13</sup>; dalším způsobem je 2. kompenzace ve smyslu finanční náhrady, případně poskytnutí zboží či služeb, pokrývající též ušlý zisk; posledním způsobem je 3. satisfakce (zadostiučinění), která může spočívat např. v uznání protiprávnosti či projevu lítosti či omluvy. Jednotlivé způsoby nápravy lze kombinovat.

V případě ztrát na životním prostředí nebude často uvedení do původního stavu možné nebo nebude možné zcela, případně by bylo možné jen za předpokladu překonání nepřiměřených překážek. Co se týká kompenzace, její rozsah je omezen finančním ohodnocením vzniklých škod. Komentář k návrhu článků počítá s kompenzacemi za znečištění životního prostředí s odkazem na případ řešený Komisí OSN pro kompenzace (UNCC), jenž se týkal odpovědnosti Iráku za škody na životním prostředí, které vznikly jako důsledek neoprávněné okupace Kuvajtu. Jak uvádí Komise v komentáři, kompenzace za znečištění životního prostředí směřují k uhrazení nákladů, které musí poškozený stát důvodně vynaložit na preventivní a nápravná opatření, nebo k poskytnutí kompenzace za snížení hodnoty poškozeného majetku. Komise nicméně přiznává, že ztráty na životním prostředí budou vymezený rozsah kompenzace zpravidla přesahovat; v případě takových hodnot jako je např. biodiverzita lze podle komentáře kompenzaci též poskytnout, tyto ztráty však bude obtížné vyčíslit. Z toho však není zcela zřejmé, zda ztráty na životním prostředí tohoto typu je možné podřadit pod ztráty finančně ohodnotitelné<sup>14</sup>.

V případě reparace ztrát na životním prostředí je významným problémem obsah primárních pravidel, tedy původních povinností, která byla porušena; sekundární pravidla v podobě odpovědnostních následků se totiž uplatní až v okamžiku porušení pravidel primárních. Tyto původní povinnosti jsou ve smlouvách týkajících se ochrany životního prostředí začasto nepřiliš zřetelné, zvláště jedná-li se o smlouvy rámcové<sup>15</sup>. Problematická

*International Environmental Law*. New York: Oxford University Press. 2006, s. 1015–1016.

<sup>13</sup> Nepřiměřenost bude dána, pokud by vznikl zřejmý nepochopitelný poměr mezi zatížením odpovědného státu a užitkem, jež by měl z restituce postižený subjekt. Viz Malenovský, J. *Mezinárodní právo veřejné*. 5., podstatně upravené a doplněné vydání. Brno: Masarykova univerzita, Doplněk, 2008, s. 334.

<sup>14</sup> Viz Fitzmaurice, M. *International Responsibility and Liability*. In Bodamsky, D., Brunnée, J. Hey, E. (eds.) *The Oxford Handbook of International Environmental Law*. New York: Oxford University Press. 2006, s. 1019.

<sup>15</sup> Viz např. Úmluva o dálkovém znečišťování ovzduší přecházejícím hranice států (1979, Ženeva), Úmluva o ochraně

může být rovněž skutečnost, že některé ztráty na životním prostředí spadají do sféry mimo jurisdikci jednotlivých států (společné statky). Tyto případy jsou navíc mnohdy spojeny s problematickou kauzalitou, kdy nelze jednoznačně určit odpovědný subjekt za tyto ztráty. Vedle toho lze poukázat na problematiku rozptýleného znečištění (např. vypouštění látek poškozujících ozónovou vrstvu Země), kdy je – s ohledem na nevyčísitelnost ztrát – nutné odpovědnost za takto vzniklé ztráty zřejmě řešit výlučně speciálními mezinárodními úmluvami.

V mezinárodním právu lze nadto identifikovat problém týkající se oprávněného subjektu (ve smyslu aktivní legitimace) ve vztahu ke škodám způsobeným na společných částech životního prostředí (*common spaces*), tj. částech nepodléhajících národním jurisdikcím (typicky volné moře, Antarktida, ozónová vrstva Země). V těchto případech vyvstává potřeba legitimního zájmu mezinárodního společenství jako celku, tj. zavedení koncepce závazku týkajícího se všech (*erga omnes*). V návrhu článků je možné sledovat v tomto ohledu určitý posun; konkrétně čl. 42 stanoví odpovědnost nejen v rámci bilaterálních závazků, ale též za kolektivní závazky vůči mezinárodnímu společenství (*erga omnes*) či vůči skupině smluvních stran (*erga omnes partes*); aktivně legitimovaný je však jen poškozený stát. V čl. 48 je pak stanovena možnost států vyvolat odpovědnost za ztráty na životním prostředí ve veřejném zájmu (v zájmu společenství), bez ohledu na to, zda se jich tyto ztráty přímo dotýkají (zde se bude jednat o odpovědnost za závazky plynoucí z multilaterálních mezinárodních úmluv). Práva států legitimovaných na základě čl. 48 jsou však značně omezena. Tyto státy mají prakticky toliko právo na to, aby došlo k ukončení mezinárodně protiprávního jednání a k přijetí záruk k tomu, aby nedošlo k opakování takového jednání.

## 2.2 Odpovědnost za škodlivé následky činností nezakázaných mezinárodním právem

Jedná se o kategorii odpovědnosti za výsledek, tj. vznik ztrát (škody, újmy) z činností, společností zpravidla užitečných a prospěšných, jejichž provádění mezinárodní právo nezakazuje. Ke vzniku této odpovědnosti není třeba protiprávního jednání, postačí vznik nežádoucího (fakticky protiprávního) stavu. S výjimkou mezinárodní úmluvy o odpovědnosti za škody způsobené kosmickými objekty (1972), která přímo zakotvuje (objektivní, resp. absolutní) odpovědnost států<sup>16</sup>, jsou

ozónové vrstvy Země (1985, Vídeň), či Rámcová úmluva o změně klimatu (1992, Rio de Janeiro).

<sup>16</sup> K tomu podrobněji viz např. Šturma, P. Mezinárodní odpovědnost za škody v mezinárodním právu životního prostředí. In Šturma, P., Damohorský, M., Ondřej, J. Zástěrová, J.,

ostatní mezinárodní úmluvy zajišťující tento typ odpovědnosti založené na primární (civilní) odpovědnosti původce (provozovatele, vlastníka); přičemž státy odpovídají až sekundárně, za porušení tzv. závazku bdělosti (*due diligence*). V tomto ohledu se často poukazuje na arbitrážní rozhodnutí v případě Trail Smelter (1941), který se týkal škod na životním prostředí na území USA způsobených imisemi oxidu siřičitého na kanadském území, a v němž byla aplikována zásada *sic utere tuo ut alienum non laedas* (zásada nepoškozování životního prostředí za hranicemi jurisdikce svrchovaných států), zakotvená v principu č. 21 Deklarace OSN ze Stockholmu (1972), a promítnutá též v zásadě č. 2 Deklarace OSN z Ria de Janeiro (1992)<sup>17</sup>.

Tímto typem odpovědnosti se Komise OSN pro mezinárodní právo začala zabývat od roku 1978, přičemž po neúspěšných jednáních o vypracovaném návrhu řešení této problematiky jako celku došlo v roce 1997 k vyčlenění (méně sporné) části týkající se potenciálních (budoucích) a hrozících škod, tj. pouze v oblasti prevence. Výsledkem je návrh článků o **zabránění škodám z nebezpečných činností překračujícím hranice** z roku 2001. Tento návrh článků se vztahuje k činnostem<sup>18</sup>, jež s sebou nesou riziko, že svými fyzickými<sup>19</sup> následky způsobí významnou škodu překračující hranice. Ztrátou (*harm*) se podle návrhu článků [čl. 2 písm. b)] rozumí ztráty na lidských životech, majetku nebo životním prostředí. Činnostmi nesoucími riziko způsobení významných škod se rozumí jak tzv. vysoce nebezpečné činnosti, u nichž hrozí škody dosahující katastrofických rozměrů (byť riziko vzniku těchto škod je velmi nízké), tak ostatní nebezpečné činnosti, u nichž existuje významná pravděpodobnost vzniku významných (nikoli však katastrofických) škod. Návrh tedy vylučuje ze své působnosti činnosti, u nichž je malá pravděpodobnost vzniku významných přeshraničních škod. Tento práh škodlivosti Komise odvodila od případů Trail Smelter a Lake Lanoux, u nichž bylo využito kritérium „významnosti“ škod. Komentář k návrhu článků toto kritérium definuje jako „nikoli nezbytně zá-

Smolek, M. *Mezinárodní právo životního prostředí, I. část (obecná)*, 1. vydání, Praha: Eva Rozkotová – IFEC, 2004, s. 132–133.

<sup>17</sup> Tato zásada, která kombinuje principy bdělosti, náležité péče a předběžné opatrnosti, byla potvrzena i v posudku Mezinárodního soudního dvora o právním hodnocení použití jaderných zbraní státem v ozbrojeném konfliktu (1996).

<sup>18</sup> Přestože se uvažovalo o vytvoření seznamu těchto nebezpečných činností (provozů), Komise k tomu nakonec nepřistoupila, s ohledem na jeho pravděpodobné zastarávání a možnosti překryví s činnostmi regulovanými speciálními pravidly mezinárodního práva.

<sup>19</sup> Tzn. nikoli následky např. v oblasti měnové či socioekonomické.

sadní, ale větší než bezvýznamné“. Je však třeba uvést, že vymezení tzv. prahu škodlivosti není ustáleno<sup>20</sup>.

Podle návrhu článků jsou státy – v souladu se zásadou bdělosti - povinny za využití vhodných opatření zabránit vzniku významné přeshraniční škody, případně (není-li to možné) alespoň riziko vzniku této škody minimalizovat. Obsah a úroveň konkrétních opatření se bude lišit v závislosti na rizikosti provozované činnosti, ale též se bude odvíjet od rozdílné úrovně jednotlivých států. Návrh článků dále obsahuje např. povinnost včasné notifikace rizika (a jeho vyhodnocení) státům, jež by mohly být následky rizikové činnosti dotčeny, zakotvuje právo takto dotčených států požádat o zahájení konzultací za účelem nalezení přijatelného řešení ohledně preventivních opatření, a to v souladu se zásadou spravedlivé rovnováhy zájmů (*equitable balance of interest*) zúčastněných států (čl. 10). Tento návrh se však fakticky netýká odpovědnosti ve smyslu *liability*, jeho hlavním účelem je prevence havárií, resp. minimalizace jejich rizika.

V roce 2006 pak Komise OSN přijala návrh principů **rozdělení ztrát v případě přeshraniční škody vzniklé z nebezpečných činností**. Na rozdíl od návrhu článků o zabránění škodám z nebezpečných činností, který byl s ohledem na svoji retrospektivní povahu způsobilý ke kodifikaci ve formě mezinárodní smlouvy, návrh principů rozdělení ztrát je dokumentem prospektivní povahy, s potenciálem ovlivnit budoucí praxi, a proto byl navržen pouze jako politická rezoluce Valného shromáždění OSN<sup>21</sup>. V klíčových pojmech (nebezpečné činnosti, škody) navazuje tento návrh na návrh týkající se prevence vzniku škod; doplňuje režim odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní chování a zároveň nechává prostor speciálním právním úpravám jednotlivých typů nebezpečných činností a vznikajících škod.

Co se týká pojmu „škoda“, návrh ji vymezuje jako ztráty na lidských životech či lidském zdraví, ztráty nebo škody na majetku, včetně kulturního dědictví, ztráty nebo škody na životním prostředí, náklady na odůvodněná opatření navrácení do původního stavu (majetku, životního prostředí, včetně přírodních zdrojů) a náklady na kompenzaci. Podstatné je vymezení pojmu „životní prostředí“, pod nějž návrh řadí přírodní zdroje (živé i neživé), zejména ovzduší, vodu, půdu, faunu a flóru a vzájemné působení mezi těmito složkami, a dále též charakteristické rysy (ráz) krajiny. Návrh

<sup>20</sup> Stockholmská deklarace, ani Deklarace z Ria odkaz na vymezení tohoto prahu škodlivosti neobsahují. Viz též Fitzmaurice, M. *International Responsibility and Liability*. In Bodamsky, D., Brunnée, J. Hey, E. (eds.) *The Oxford Handbook of International Environmental Law*. New York: Oxford University Press. 2006, s. 1015.

<sup>21</sup> Viz Malenovský, J. *Mezinárodní právo veřejné*. 5., podstatně upravené a doplněné vydání. Brno: Masarykova univerzita, Doplněk, 2008, s. 355.

principů však především obsahuje povinnost každého státu přijmout nezbytná opatření k zajištění odpovídající kompenzace obětem přeshraniční škody způsobené nebezpečnými činnostmi na území pod jeho jurisdikcí. Objektivně odpovědným je podle tohoto návrhu provozovatel, případně však i jiná osoba. Návrh principů mj. počítá též s povinností států zavázat provozovatele ke zřízení odpovídajícího finančního zajištění; v případě neadekvátnosti takto získané kompenzace by se pak měl stát na kompenzaci přímo či nepřímo rovněž podílet.

### 2.3 Občanskoprávní odpovědnost za ztráty na životním prostředí ve vybraných mezinárodních úmluvách – několik poznámek

Vedle odpovědnosti států (ve smyslu *responsibility* a *liability*) existují zvláštní odpovědnostní režimy, zakotvené v mezinárodních (občanskoprávních) úmluvách. Tyto režimy jsou v zásadě založeny na principu odpovědnosti původce (*polluter-pays-principle*) a týkají se rizikových činností; nejvíce rozpracovány jsou v oblastech nakládání s jadernou energií (viz níže) a ropnými produkty<sup>22</sup>. Následující text představí některé aspekty odpovědnostních režimů založených vybranými mezinárodními smlouvami tohoto typu, v nichž lze – z hlediska řešení ztrát na životním prostředí – spatřovat přístupy hodné pozornosti. S ohledem na omezený prostor budou stručně předestřeny vybrané prvky systému odpovědnosti za jaderné škody, dále odpovědnostní režim nastavený (dosud neúčinným) Basilejským protokolem k Basilejské úmluvě o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování, a následně systém odpovědnosti předložený v (též neúčinné) Úmluvě o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené činnostmi nebezpečnými životnímu prostředí (tzv. Luganská úmluva)<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> K tomu viz např. Boyle, A. E. *Making the Polluter Pay? Alternatives to State Responsibility in the Allocation of Transboundary Environmental Costs*. In Francioni, F., Scovazzi, T. (eds.) *International Responsibility for Environmental Harm*. London, Dordrecht, Boston: Graham – Trotman, 1991, s. 374–376. Konkrétně v této oblasti lze poukázat zejména na Bruselskou úmluvu o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené znečištěním ropnými látkami (1969) a Úmluvy týkající se založení Mezinárodního fondu pro kompenzaci škod způsobených znečištěním ropnými látkami (1971).

<sup>23</sup> Ze skupiny mezinárodních úmluv tohoto charakteru, jež řeší problematiku odpovědnosti za poškození životního prostředí v rámci rozsahu své působnosti, lze dále jmenovat alespoň Londýnskou úmluvu o odpovědnosti a odškodnění újem spojených s přepravou látek škodlivých a potenciálně nebezpečných po moři (1996) či Úmluvu o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené během přepravy nebezpečného nákladu v silniční, železniční a vnitrostátní vodní přepravě (1989).

### 2.3.1 Odpovědnost za jaderné škody

V oblasti mírového využívání jaderné energie byla přijata skupina mezinárodních úmluv, jejichž cílem je mj. ochrana životního prostředí a zdraví člověka před škodlivými účinky radioaktivního záření, a které též řeší odpovědnost za škody způsobené touto činností. Jedná se především o Pařížskou úmluvu o občanskoprávní odpovědnosti v oblasti jaderné energie (1960), Vídeňskou úmluvu o občanskoprávní odpovědnosti za jaderné škody (1963) a jejich společný protokol (1988)<sup>24</sup>. Tyto mezinárodní úmluvy se shodují v následujících stěžejních aspektech: 1) Odpovědnost je soustředěna do osoby (subjektu) provozovatele jaderného zařízení. 2) Tato odpovědnost je objektivní (*strict liability*), provozovatel tedy odpovídá bez ohledu na zavinění, je zde však (omezená) možnost liberace. 3) Odpovědnost je omezena ve výši kompenzace – v případě Vídeňské úmluvy se jedná o stanovení minimální hranice 5 mil. amerických dolarů, přičemž horní výše není stanovena; Pařížská úmluva (po změnách zakotvených v Bruselské doplňující úmluvě z roku 1963) stanoví maximální částku na 300 mil. SDR<sup>25</sup>, sestávající i z příspěvků státu provozovatele a smluvních stran<sup>26</sup>. V roce 2004 nicméně smluvní strany Pařížské úmluvy přijaly dodatek, jímž byla zvýšena maximální částka, do jejíž výše provozovatel zařízení odpovídá (za účelem poskytnutí vyšších kompenzací), na celkových 1500 mil. eur<sup>27</sup>. 4) Nárok na odškodnění je časově omezen na 10 let ode dne škodné události (jaderné havárie), přičemž smluvní strany mohou tuto dobu zkrátit; ta však nesmí klesnout pod dva roky (v případě Pařížské úmluvy), resp. tři roky (v případě Vídeňské úmluvy) ode dne, kdy se poškozený dozvěděl nebo mohl dozvědět o škodě. 5) Provozovatel musí mít zřízeno pojištění (finanční zajištění) na částku, do jejíž výše je odpovědný, nicméně v případě selhání tohoto zajištění je stát, na jehož území

<sup>24</sup> Společný protokol k Vídeňské a Pařížské úmluvě sjednocuje aplikaci obou – až do té doby relativně nezávislých – úmluv. ČR přistoupila k Vídeňské úmluvě a ke společnému protokolu s účinností od 24. 6. 1994 (sdělení MZV č. 133/1994 Sb.)

<sup>25</sup> Special Drawing Rights, SDR (jednotná měnová a účetní jednotka užívaná v rámci MMF).

<sup>26</sup> Tato částka se skládá ze tří složek: První složka odpovídá odpovědnosti provozovatele ve výši minimálně 5 mil. SDR, kterou jsou smluvní strany úmluvy povinny ve svých právních řádech zakotvit, včetně povinnosti odpovídajícího zajištění. Druhá složka je rozdílem mezi 175 mil. SDR a částkou požadovanou podle první složky, a je poskytnuta z veřejných fondů zřízených smluvní stranou, na jejímž území se jaderné zařízení nachází. Třetí složka (125 mil. SDR) je pak dostupná z fondu, do něhož společně přispívají smluvní strany úmluvy.

<sup>27</sup> První složka (pojištěný provozovatel) 700 mil. eur, druhá složka (veřejné fondy státu, na jehož území se zařízení nachází) 500 mil. eur, a třetí složka (společný fond smluvních stran) 300 mil. eur.

se zařízení nachází, povinen plnit namísto provozovatele.<sup>28</sup>

Protokol z roku 2004 pozměňující Pařížskou úmluvu přinesl úpravu ve vymezení „jaderné škody“. Vedle tradičních škod jako jsou ztráty na životě, zdraví, škody na majetku a ušlý zisk, dodatek do tohoto vymezení zahrnuje (pouze však v rozsahu vymezeném právem příslušného soudu – *lex fori*) i náklady na nápravná opatření ve vztahu k životnímu prostředí, ale též ušlý zisk z přímého hospodářského nároku na užívání nebo požitky z životního prostředí, jenž vznikl v důsledku významného poškození životního prostředí, dále zahrnuje náklady na preventivní opatření a další ztráty nebo škody způsobené těmito opatřeními. Úmluva o doplňkové kompenzaci za jadernou škodu, která v roce 1997 doplnila Vídeňskou úmluvu, vymezuje pojem „škoda“ obdobně. Problémem však může být absence vymezení pojmu „životní prostředí“ v těchto úmluvách (srov. níže Luganskou úmluvu). Pro účely úmluv řešících odpovědnost za jaderné škody se však jeví být přiléhavější restriktivnější vymezení tohoto pojmu – na složky životního prostředí jako je ovzduší, půda, vody, flóra a fauna a vzájemné vazby mezi těmito složkami<sup>29</sup>.

### 2.3.2 Odpovědnost za škody z přeshraniční přepravy odpadů

Protokol o odpovědnosti a náhradě škody v případě škod způsobených přeshraničním pohybem nebezpečného odpadu a jeho nakládáním (1999) vymezuje odpovědnostní režim pro případ škod vzniklých následkem přeshraniční přepravy odpadů (na základě Basilejské úmluvy o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování, 1989). Protokol rozeznává jednak odpovědnost objektivní (s možností liberace), kterou má oznamovatel přeshraniční přepravy odpadů (resp. vývozce, nebylo-li učiněno oznámení), a která přechází na příjemce okamžikem předání odpadu, a dále též odpovědnost subjektivní, kterou mají ostatní subjekty za zaviněné jednání v rozporu s Basilejskou úmluvou. V případě objektivní odpovědnosti protokol stanoví finanční omezení, odstupňované dle váhy odpadů (viz příloha B k protokolu<sup>30</sup>); to se však netýká odpovědnosti subjektivní, která takto limitována není. Stejně jako v případě odpovědnosti za jaderné škody, i zde je stanoveno časové omezení pro uplatnění nároku na kompenzaci, a sice do deseti let ode dne

<sup>28</sup> V podrobnostech viz též Wolfrum, R., Langenfeld, Ch., Minnerop, P. *Environmental Liability in International Law: Towards a Coherent Conception*. Berlin: Erich Schmidt Verlag, 2005, s. 100–114.

<sup>29</sup> Brans, E. H. P. *Liability for Damage to Public Natural Resources. Standing, Damage and Damage Assessment*. Hague, London, New York: Kluwer Law International, 2001, s. 366.

<sup>30</sup> Tato limitace se pohybuje od 1 mil. SDR v případě odpadu o rozsahu 5 tun, až do 30 mil. SDR.

škodné události (objektivní lhůta), resp. do pěti let ode dne, kdy se poškozený o škodu dozvěděl nebo mohl dozvědět (subjektivní lhůta). Nedílnou součástí tohoto odpovědnostního systému je finanční zajištění objektivně odpovědných subjektů.

Pojem „škoda“ je v protokolu vymezen jako ztráta na lidských životech a zdraví osob, škoda na majetku (s výjimkou majetku ve vlastnictví osoby odpovědné za škody), ušlý zisk z přímého hospodářského nároku na užívání životního prostředí, jenž vznikl v důsledku poškození životního prostředí, dále zahrnuje náklady na nápravná opatření (omezená do výše nákladů na opatření, jež byla přijata nebo mají být přijata bezprostředně), a náklady na preventivní opatření, včetně ztrát a škod způsobených těmito opatřeními. Nápravnými opatřeními se rozumí jakákoli odůvodnění opatření, která mají uvést do původního stavu či obnovit poškozené části životního prostředí. Preventivními opatřeními se pak rozumí jakákoli odůvodněná opatření přijatá v reakci na škodnou událost, která mají předejít, minimalizovat či zmírnit ztrátu či škodu, případně která mají usnadnit sanaci.

### 2.3.3 Odpovědnost za škody z činností nebezpečných pro životní prostředí

Luganská úmluva<sup>31</sup> (1993) má ambici svojí působností komplexně postihnout škody způsobené z nebezpečných činností, s výjimkou škod vzniklých z přepravy nebezpečných materiálů a z jaderných havárií. Pro svoje potřeby si „nebezpečnou činnost“ vymezuje (čl. 2 odst. 1), přičemž „nebezpečnost“ odvozuje od nebezpečnosti látek, se kterými je nakládáno<sup>32</sup>. Odpovědnost zakládá Luganská úmluva na specifickém riziku vyplývajícím z nebezpečné činnosti, která je vykonávána profesionálně; je založena na objektivní odpovědnosti pro-

vozovatele nebezpečné činnosti (s vymezením liberačních důvodů), přičemž nestanoví ani subsidiární odpovědnost státu za ztráty vzniklé na životním prostředí.

Pojem „škody“ vymezuje Luganská úmluva širěji; vedle tradičních aspektů (ztráty na životech, zranění osob, zničení či poškození majetku) zahrnuje pod tento pojem i ztráty na životním prostředí za předpokladu, že náhrada za tyto ztráty bude omezena výší nákladů na uvedení do původního stavu<sup>33</sup> a dále též náklady na preventivní opatření a jakékoliv ztráty těmito opatřeními způsobené. Luganská úmluva pak zřejmě jako jediná mezinárodní úmluva definuje pojem „životní prostředí“, a to poměrně široce, neboť pod něj podřazuje vedle složek živé a neživé přírody též majetek, který je součástí kulturního dědictví a krajinný ráz; to je však jedním z kamenů úrazu co se týká budoucí účinnosti této úmluvy. Luganská úmluva počítá s prováděním preventivních a nápravných opatření, nicméně blíže se jim nevěnuje. V případě nápravných opatření pouze počítá s možností návrhu ze strany třetích subjektů na jejich provedení.

Za pozornost stojí snaha o řešení problematiky příčinné souvislosti, která v případě ztrát na životním prostředí vyvstává. Luganská úmluva poněkud rozvolňuje požadavky na prokázání příčinné souvislosti mezi ztrátami na životním prostředí a nebezpečnou činností<sup>34</sup>, neboť při posuzování této otázky by měl být (podle čl. 10) brán zřetel na zvýšené nebezpečí vzniku škody, které je spjato s příslušnou nebezpečnou činností. Stejně jako v případě jiných úmluv tohoto charakteru je vyžadováno po provozovatelích nebezpečných činností (prostřednictvím smluvních států) odpovídající finanční zajištění.

## 3. Závěr

Naznačená charakteristika odpovědnostních režimů, jež se v oblasti mezinárodního práva snaží reagovat na hrozící či již vzniklé ztráty na životním prostředí, je hmatatelným důkazem snah mezinárodního společenství o regulaci v této oblasti, která se dostává do popředí vždy s každou nově vzniklou havarijní událostí, zasahující či ohrožující několik států, případně způsobující

<sup>31</sup> K tématu viz též příspěvky Jančářové, I. (Pojetí škody v Luganské úmluvě ve srovnání s jinými mezinárodně právními odpovědnostními režimy), Pekárka, M. (Úmluva o civilní odpovědnosti za škody vyplývající z činností nebezpečných pro životní prostředí a její transpozice do českého práva), či Sobotky, M. (Úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené činnostmi nebezpečnými pro životní prostředí a její promítnutí do českého práva). In Zborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference konané 11. septembra 2008. Trnava: Typi Universitatis, 2008. Případně též viz Rybářová, L. K odpovědnosti za ztráty na životním prostředí v Evropě. In Dávid, R., Neckář, J., Sehnálek, D. (eds.) COFOLA 2009, Brno: Masarykova univerzita, 2009.

<sup>32</sup> Úmluva stanoví tři skupiny nebezpečných látek: 1. látky uvedené v příloze I části B Úmluvy, které jsou vždy považovány za nebezpečné, 2. látky s charakteristickými vlastnostmi (např. výbušnost, extrémní hořlavost, toxicita atd.) ve smyslu přílohy I části A Úmluvy a 3. všechny ostatní látky, které představují významné riziko pro člověka, životní prostředí nebo majetek. Třetí skupina nebezpečných látek, která není uzavřená, odpovídá zásadě předběžné opatrnosti (obezřetnosti).

<sup>33</sup> Tímto ustanovením jsou v limitované výši pokryty náklady na nápravná opatření. „Nápravnými opatřeními“ se přitom podle Luganské úmluvy rozumí jakákoliv odůvodněná opatření, jimiž mají být navraceny do původního stavu poškozené nebo zničené prvky (složky) životního prostředí, nebo (kde je to odůvodněné) jimiž mají být tyto prvky životního prostředí nahrazeny. Za nápravná opatření se tedy výslovně považují i náhrady (kompenzace), pokud uvedení životního prostředí do původního stavu není možné.

<sup>34</sup> Viz Wolfrum, R., Langenfeld, Ch., Minnerop, P. *Environmental Liability in International Law: Towards a Coherent Conception*. Berlin: Erich Schmidt Verlag, 2005, s. 80.

poškození či ohrožení těch částí životního prostředí, jež jsou vnímány jako společné statky. Je přitom zřejmé, že význam mezinárodní regulace v této oblasti je nezastupitelný, neboť mnohé problémy týkající se životního prostředí nelze účinně řešit pouze na národní úrovni. Vedle havarijních událostí, jejichž původce lze poměrně snadno identifikovat, je třeba čelit i ztrátám na životním prostředí, které vznikají postupně, jejich původce není snadné identifikovat (je-li to vůbec možné), a které zpravidla ani nelze vyčíslit a dohlédnout (typicky následky vypouštění znečišťujících látek do ovzduší), a to i vzhledem ke vzájemné provázanosti a ovlivnitelnosti jednotlivých složek životního prostředí, resp. vlivu na celé ekosystémy.

V případě ztrát na životní prostředí se jako neefektivnější nástroje mezinárodního práva jeví být mezinárodní úmluvy řešící občanskoprávní odpovědnost za následky vzniklé z rizikových činností. Odpovědnostní režimy zakotvené v těchto úmluvách se však více či méně liší, přičemž snahy o zakotvení obecného režimu odpovědnosti v této oblasti (viz Luganská úmluva) dosud nebyly úspěšné. Zatímco shoda panuje na postavení původců znečištění (provozovatelů rizikových činností) jakožto primárně odpovědných subjektů, nedořešeno je postavení samotných států, které jsou v postavení sěžejních aktérů mezinárodního práva. Z tohoto pohledu se jako vhodná (a zároveň politicky akceptovatelná) varianta jeví odpovědnostní režim zakotvený v oblasti jaderných škod, kde je spoluúčast států vyjádřena finančním podílem na celkové poskytované částce ke kompenzaci škod, a to v kombinaci se solidaritou ze strany ostatních smluvních stran přispívajících za tímto účelem do účelově zřízeného společného fondu. Přetrvávajícím problémem je přitom vymezení samotného pojmu „životní prostředí“, od kterého se odvíjí rozsah škod. S výjimkou Luganské úmluvy, která nabídla vymezení tohoto pojmu, však ostatní nástroje mezinárodního práva na toto vymezení rezignují. Problematické je zejména vymezení životního prostředí jako takového (*per se*)<sup>35</sup>, konkrétně řešení otázky, zda tento pojem zahrnuje

i složky životního prostředí, které nemohou být předmětem vlastnického práva, a zda zahrnuje i společné a nejenom individuální zájmy. Na tento problém je pak navázána otázka formy reparace a v případě finanční kompenzace je nutno řešit maximální výši této částky.

System mezinárodněprávní odpovědnosti za ztráty na životní prostředí je (a ještě dlouho bude) – zejména co se týká obecných režimů – ve „výstavbě“, řešíme-li jeho formální zakotvení (prostřednictvím závazných mezinárodních smluv). V mezinárodním právu je přitom zásadní samotná politická vůle států na vytvoření a účinném prosazování takového systému, která bude mj. odrazem souhlasu o solidárním podílu států na řešení (části) ztrát na životním prostředí.

## Summary

The article deals with international responsibility and liability for environmental harm. On the basis of very general introduction to this rather incoherent system the attention is paid to several problems in the forefront of interest as regards effective solving of environmental harm with international impacts. Firstly, some aspects of international responsibility and secondly international liability in international environmental law are presented. Last part is devoted to international civil liability systems in chosen international conventions, especially in conventions on liability for nuclear damage, in Basel Protocol on Liability and Compensation for Damage Resulting from Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal and finally in Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment.

---

Damage Assessment. Hague, London, New York: Kluwer Law International, 2001, s 10 a násl.

<sup>35</sup> K tomu podrobněji viz např. Brans, E. H. P. Liability for Damage to Public Natural Resources. Standing, Damage and