

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Štěpán Vršťala

MEZINÁRODNÍ PRÁVO ZMĚNY KLIMATU

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Petra Humlíčková, Ph.D.

Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 3. 9. 2015

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 3. září 2015

Podpis:

Poděkování

Rád bych tímto poděkoval JUDr. Petře Humlíčkové, Ph.D. za vedení mé diplomové práce, a dále svým blízkým za podporu během celého studia.

Obsah

Úvod	1
1. Úvod do problematiky změny klimatu	3
1.1 Vědecký základ změn klimatu	3
1.1.1 Definice pojmů	3
1.1.2 Změna klimatu a její příčiny	4
1.1.3 Skleníkové plyny a skleníkový efekt	7
1.1.4 Důsledky změn klimatu	8
1.2 Politika v oblasti změny klimatu	9
1.2.1 Adaptace a mitigace	9
1.2.2 Mitigační opatření	11
1.2.3 Geoinženýrství	13
2. Vývoj mezinárodní právní úpravy v oblasti změny klimatu	14
2.1 Počátky vývoje klimatického režimu	14
2.1.1 Světová klimatická konference v roce 1979	14
2.1.2 Přelomový rok 1988	14
2.1.3 Ochrana ozonové vrstvy a její vliv na vznikající klimatický režim	16
2.2 Rámcová úmluva OSN o změně klimatu	18
2.2.1 Přijetí Úmluvy	18
2.2.2 Berlínský mandát	20
2.3 Kjótský protokol	20
2.3.1 Východiska Protokolu	20
2.3.2 Akční plán z Buenos Aires	21
2.3.3 Marrákešské dohody	22
2.3.4 Ratifikace Protokolu	23
2.4 Post-Kjóto	23
2.4.1 Akční plán z Bali	23
2.4.2 Kodaňská konference	24
2.4.3 Cancúnské dohody	24
2.4.4 Durbanská platforma	25
2.4.5 Dodatek z Dauhá	26

2.4.6 Směrem k nové klimatické dohodě v Paříži	27
3. Prameny mezinárodního práva změny klimatu	29
3.1 Základní klasifikace	29
3.2 Mimosmluvní úprava	30
3.3 Smluvní úprava	32
3.3.1 Rozhodnutí konference smluvních stran	33
4. Rámcová úmluva OSN o změně klimatu	35
4.1 Preambule, cíl a principy	35
4.1.1 Preambule	35
4.1.2 Cíl	36
4.1.3 Principy	37
4.2 Závazky	44
4.2.1 Obecné závazky	45
4.2.2 Zvláštní závazky	46
4.3 Institucionální uspořádání	47
4.3.1 Konference smluvních stran	47
4.3.2 Sekretariát	48
4.3.3 Pomocné orgány	49
4.3.4 Finanční mechanismus	50
5. Kjótský Protokol	52
5.1 Závazky	52
5.1.1 QELRCs	52
5.1.2 Ostatní závazky	54
5.2 Flexibilní mechanismy	55
5.2.1 Mezinárodní obchodování s emisemi	58
5.2.2 Mechanismus čistého rozvoje	60
5.2.3 Společné provádění	65
5.3 Systém dodržování závazků	67
6. Pařížská dohoda 2015	71
6.1 Pokus o restart	71
6.1.1 Zamýšlené vnitrostátně stanovené příspěvky	72
6.1.2 Struktura a právní forma nové dohody	74

6.2 Obsah nové dohody	76
6.2.1 Principy, cíle a východiska	76
6.2.2 Mitigace	78
6.2.3 Adaptace, ztráty a škody	81
6.2.4 Finance	83
Závěr	86
Použitá literatura	90
Seznam zkratk	100
Abstrakt	103
Abstract	104
Summary	105

Úvod

Mezinárodní právo životního prostředí je v porovnání s ostatními právními obory velmi mladým právním oborem. Problematika ochrany životního prostředí se dostává do popředí spolu s rostoucími vědeckými poznatky o dopadu činnosti člověka na prostředí kolem nás. Zvětšuje se povědomí a tlak veřejnosti na řešení vznikajících problémů. Na světě existuje mnoho států, ale atmosféra je jen jedna. Znečištění ovzduší nerespektuje hranice vymezené člověkem. Dochází k případům, kdy životní prostředí jednoho státu je ovlivněno lidskou činností poškozující či ohrožující životní prostředí ve státu druhém. Je poté úkolem mezinárodního práva, aby našlo odpovědi na otázku, kdo nese odpovědnost, do jaké míry lze požadovat odškodnění a jak by bylo možné situaci napříště zabránit či její důsledky alespoň omezit. Zajistit, aby právní úprava byla ve všech zemích jednotná, aby se životnímu prostředí škodlivé činnosti, zakázané v jedné zemi, nepřesunovaly na území státu druhého.

Změna klimatu je problémem, který v sobě spojuje řadu prvků, které jsou typické pro mezinárodněprávní ochranu životního prostředí. Látky produkované člověkem (skleníkové plyny), dosahují takového množství v atmosféře, že ve svém důsledku ovlivňují životní prostředí a ohrožují zdraví a životy. Také ovšem změna klimatu představuje nesmírně komplexní téma obsahující řadu prvků, které mezinárodní právo životního prostředí přesahují. Klimatická opatření využívající ekonomické nástroje zasahují do mezinárodního obchodního práva. Nepříznivé důsledky změny klimatu navzdory adaptačnímu úsilí budou ve stále větší míře vést k nucené migraci v některých částech světa, s tím se bude muset vypořádat mezinárodní uprchlické a mezinárodní humanitární právo. Změna klimatu ohrožuje výkon celé řady lidských práv, např. právo na zdraví, život, potraviny, vodu, přístřeší, kulturu, živobytí či majetek. Nejhorší dopady pocítují ti, kteří jsou nejvíce (fakticky i právně) zranitelní.

Mezinárodní právo změny klimatu, jako podobor mezinárodního práva životního prostředí, se v leccem, nikoliv jen svým mezioborovým rozkročením, vymyká. Díky svému globálnímu rozměru a významným hospodářským souvislostem je úzce spjata s politickými a ekonomickými tématy. Zároveň díky svému neustálému vývoji představuje nejaktuálnější trendy v mezinárodním právu. Vyjednávání v oblasti ochrany klimatu se leckdy zdají pomalá, ale v porovnání s ostatními právními obory jde

o inspirativní dynamiku. Ta obzvláště v tomto roce vyvstává do popředí. Platná právní úprava, jež je dlouhodobě kritizována jako nedostatečná, projde zásadní proměnou, neboť v prosinci tohoto roku by na pařížské konferenci mělo dojít k uzavření dohody, která přinese její nová řešení.

Název diplomové práce zní Mezinárodní právo změny klimatu. Práce je rozdělená do šesti kapitol, úvodu a závěru. V úvodní části je představena problematika změny klimatu a to ze dvou pohledů. Vědecké pozadí klimatických změn poskytne první z nich. Tím druhým je čtenář seznámen s politickými východisky problému, převažujícími přístupy a typy opatření. Druhá kapitola přibližuje vývoj právní úpravy. Vzhledem ke specifickému způsobu vzniku práva v oblasti ochrany klimatu je mnoho prostoru věnováno konferencím. Domnívám se, že pro pochopení mezinárodního práva změny klimatu v celé jeho šíři je nutné znát i politický kontext jeho vyjednávání. Nakonec, nejedná se o žádnou historickou exkurzi, ale o naléhavou současnost. V navazující kapitole jsou nastíněny prameny právní úpravy. Kapitulu lze chápat jako předěl k druhé části práce, která se soustředí na rozbor právní úpravy. Ve čtvrté a páté kapitole se soustředí na platnou právní úpravu, tedy Rámcovou úmluvu OSN o změně klimatu a Kjótský protokol. Čtvrtá kapitola představí Rámcovou úmluvu. Všíhá si především vytyčeného cíle a principů, a to i z hlediska jejich významu pro současný režim. Pátá kapitola popíše povinnosti stanovené Kjótským protokolem a analyzuje flexibilní mechanismy. Kapitola šestá se věnuje *de lege ferenda* novému režimu okolo vznikající pařížské dohody.

Ne náhodou se práce vyhýbá unijnímu právu a jeho systému emisního obchodování či implementaci mezinárodní právní úpravy na národní úrovni. Ambicí není podat vyčerpávající přehled veškeré legislativy v oblasti práva změny klimatu. Záměrem je představit mezinárodní právo změny klimatu v jeho užší podobě, rozebrat hlavní právní dokumenty a v nich zabudované cíle, principy, závazky a nástroje. V poslední kapitole si pak práce klade za cíl využít jedinečné příležitosti očekávaného vzniku nové dohody a poskytnout ve vztahu k ní zhodnocení dosavadních přístupů právní úpravy a rozbor zamýšlených právních řešení.

1. Úvod do problematiky změny klimatu

1.1 Vědecký základ změn klimatu

1.1.1 Definice pojmů

Předtím než si zodpovíme otázku co je změna klimatu a na ní další logicky navazující otázky, jako co změnu klimatu způsobuje a jaké jsou možné následky, je nutné definovat základní pojmy. Počasí je aktuální stav atmosféry v určitém čase. Oproti tomu pojmu klima se užívá pro statický popis počasí v dané oblasti za delší časové období, pokrývající desítky, stovky i tisíce let. Ačkoliv je proměnlivost klimatu mnohem menší než proměnlivost počasí, klima se rovněž neustále mění. **Změna klimatu** pak může být definována jako „*jakákoli systematická změna v dlouhodobých statistikách klimatických prvků (jako je teplota, tlak, nebo vítr), přetrvávající v průběhu několika desítek let nebo déle.*“¹ Klimatický systém tvoří jednotlivé subsystémy - atmosféra, kapalná hydrosféra, pevná hydrosféra čili kryosféra, pedosféra a biosféra.

Klimatologové studují proměnlivost klimatu v prostoru a čase, popisují a klasifikují podnebí jednotlivých oblastí. Součástí moderní klimatologie je také tvorba matematických modelů, které simulují budoucí chování klimatického systému. Schopnost takového modelu předpovídat budoucí vývoj klimatu do značné míry závisí na informacích o pravděpodobných koncentracích skleníkových plynů, tzv. emisních scénářích. Jedná se o projekce vývoje počtu obyvatel, růstu světové ekonomiky a s tím související průmyslové výroby, zemědělství a diverzifikace energetiky.

Klimatologie je obor, jehož výsledky jsou ostře sledovány, medializovány a mnohdy i napadány. Již dávno přestala být změna klimatu tématem, které zajímá pouze vědeckou komunitu, a to ještě velmi okrajově. Jeho politický a ekonomický rozměr je natolik významný, že lze bez nadsázky mluvit o globálním problému číslo jedna pro 21. století. Stupeň vědeckého poznání umožňuje vycházet z rostoucího počtu relevantních dat a zmíněné modely nadále zpřesňovat. Země a její přírodní procesy je natolik komplexní a náročný předmět zkoumání, že interpretace vědeckých závěrů snad ani nemůže být jednotná a neměnná. Avšak na rozdíl od určení příčin a dalšího vývoje,

¹ American Meteorological Society. Climate change. Glossary of Meteorology. Dostupné z WWW: http://glossary.ametsoc.org/wiki/Climate_change [cit. dne 15. 8. 2015].

nad tím, že dochází ke globálním klimatickým změnám, panuje v roce 2015 již vědecký konsenzus. Dle poznatků Mezivládního panelu pro změny klimatu (*Intergovernmental Panel on Climate Change*, dále také „IPCC“), konkrétně páté zprávy vydané v roce 2013, „*oteplování klimatického systému je nepochybné a od padesátých let minulého století nemá řada pozorovaných změn obdoby po celá desetiletí až tisíciletí. Atmosféra a oceán se oteplily, množství sněhu a ledu kleslo, hladina oceánu stoupla a koncentrace skleníkových plynů se zvýšily.*“²

Výbušnost tématu je také do značné míry ovlivněna penězi. Přizpůsobení se a omezení nepříznivých účinků změny klimatu bude finančně velmi náročné. Účelem této práce však není ani ověřovat pravdivost vědeckých závěrů ani analyzovat politické a ekonomické důvody určitých kroků víc než je nutné. Za zcela automatické proto považuji, že v textu plně reflektuji práci IPCC. Ten je od svého založení veledůležitým prvkem budovaného klimatického režimu. Jsou to vědecké zprávy IPCC, které pomáhají chápat riziko klimatických změn a roli člověka v tomto procesu, a na jejich základě jsou přijímány právně závazné akty mezinárodního práva, které jsou tématem této práce.

1.1.2 Změna klimatu a její příčiny

Změny v klimatickém systému Země jsou přirozeným procesem. Podle klimatologů střídání teplejších a chladnějších období doprovází život na této planetě od jeho počátku. Přibližně posledních 150 let využívají přímá data z měření počasí, hodnoty z dávné minulosti pak mohou získávat s nižší spolehlivostí nepřímo, např. hloubkovými vrty v antarktických ledovcích. Výsledky měření však ukazují, že rychlost současného oteplování je v rámci celé historie bezprecedentní.

Každé z posledních tří desetiletí bylo v blízkosti zemského povrchu teplejší než kterékoli předchozí desetiletí od roku 1850. Kombinované teploty povrchu souše a oceánu ukazují oteplení o 0,85 [0,65 až 1,06] °C za období 1880-2012.³ Jedná se o průměrnou globální teplotu. Oteplování planety není jednotné. Obecně platí, že souš

² IPCC. Summary for Policymakers. In: *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Stocker, T.F., D. Qin, G.-K. Plattner, M. Tignor, S. K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex and P.M. Midgley (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 2013. s. 4. (dale jen „IPCC WG I“).

³ Ibid., s. 5.

se otepluje rychleji než oceány a oblasti blíže pólům rychleji, než ty kolem rovníku. Dalším důkazem oteplování je úbytek ledovců, a to jak horských tak i pevninských. Z 36 ledovců, jejichž délka byla sledována v letech 1860 až 1900, pouze jeden získal na objemu a 35 ustoupilo. Ze 144 ledovců sledovaných v letech 1900 až 1980, dva získaly na objemu a 142 ustoupilo. S vysokou spolehlivostí lze tvrdit, že v posledních dvou desetiletích se zmenšuje hmotnost grónského a antarktického ledového příkrovu.⁴ Zvyšující se teplota oceánů a tání ledovců má bezprostřední vliv na vzestup výšky hladiny oceánů. Rychlost vzestupu byla s vysokou spolehlivostí od poloviny 19. století vyšší než průměrná rychlost předchozích dvou tisíciletí. V období let 1901 až 2010 vzrostla globální střední výška hladiny oceánů o 0,19 [0,17 až 0,21] m.⁵

Příčiny změny klimatu zahrnují řadu faktorů. Klimatický systém země je natolik komplexní, že je možné, aby se měnil vlastní vnitřní fyzikou, tj. „bez pomoci zvenčí“. Nejlepším příkladem projevu této vlastnosti, tzv. vnitřní variability, je jev známý jak El Niño (terminologicky správně je *El Niño Southern Oscillation, ENSO*), objevující se jednou za několik let, který má za následek dočasné oteplení Země o několik desetin stupně Celsia. Tato časová omezenost jev diskvalifikuje jako možného viníka současného oteplování. Nad tím, zda neexistuje podobný jev, který je možný připsat vnitřní variabilitě a který přispívá k současným klimatickým změnám, se vznáší otazník. Provedená měření hodnot z předindustriální éry však neprokazují žádné podezřelé výkyvy, naopak od poloviny 18. století trend nárůstu teplot kopíruje stoupající křivku antropogenních emisí CO₂.⁶

Krom vnitřní interakce mají na změny vliv vnější faktory. Za prvé ty přírodní, jimiž jsou sluneční činnost, změny orbitální dráhy Země, rozložení pevnin, oceánů a vegetace a sopečná činnost, a za druhé lidské (antropogenní), tedy ty co vyplývají přímo z lidské činnosti.

Bylo zjištěno, že dochází ke změnám v intenzitě slunečního záření. Dokazují to sluneční skvrny, které se objevují v cyklech 11 až 22 let. Jejich přítomnost je však k vzhledem k obrovské tepelné setrvačnosti oceánů zcela nedostatečná k tomu, aby významně ovlivnila celý klimatický systém v takové míře, jako se tomu děje dnes.

⁴ Ibid., s. 9.

⁵ Ibid., s. 11.

⁶ DESSLER, Andrew E.. Introduction to Modern Climate Change. New York. Cambridge University Press, 2012. s. 108.

Dalším faktorem je vliv obíhání Země kolem slunce a to hned z několika důvodů. Oběžná dráha Země nemá tvar perfektního kruhu, ale elipsy. To má za následek, že vzdálenost Slunce jako jednoho bodu od středu elipsy se liší v čase a způsobuje tak nesymetričnost záření mezi extrémními ročními obdobími na severní a jižní polokouli. Oběžná dráha se lehce mění díky své excentricitě přibližně každých 100,000 let a Země se ocitá dále od Slunce. Nadto se periodicky mění také úhel, který svírá osa otáčení Země a plocha oběžné dráhy, což má jednou za 41,000 let za následek změnu ročního období, kdy je Slunce nejbližší Zemi. Tzv. Milankovičovy cykly dávají do vzájemné souvislosti výkyvy záření zapříčiněné změnami oběžné dráhy a střídání dob ledových a meziledových. Doby ledové probíhaly v posledních 500 000 letech zhruba každých 100 000 let. Opět jako u předešlých argumentů, časový úsek neodpovídá. Tyto změny jsou příliš pomalé na to, aby mohly způsobit současné tempo oteplování.

Poslední přírodním faktorem, který zbývá rozebrat, jsou geologické příčiny. Pohyby kontinentů mohou ovlivnit klima. Např. rozmístění kontinentů má vliv na to, kde se utváří ledový příkrov. Musí to být v místě v létě dostatečně chladném na to, aby se sněh, který napadne v zimě, další léto neroztál. Ledový příkrov odráží sluneční světlo. Čím větší je ledový příkrov, tím se posiluje schopnost planety odrážet sluneční světlo, což vede k ochlazování planety. Dále pohyby ovlivňují např. cirkulaci atmosféry a tím srážkové vzorce. Jako v předešlých případech se jedná o dlouhodobé, miliony let trvající procesy, které neposkytují vysvětlení dnešní situace.⁷

Pro úplnost lze zmínit sopečnou činnost. Velké erupce mají sílu vyvrhnout takové množství oxidu siřičitého a sulfanu do stratosféry, kde chemicky reagují s molekulami vodní páry a vytváří aerosoly, jenž odráží sluneční světlo a tím přispívají k ochlazování planety.⁸

⁷ BARROS, Vicente. Globální změna klimatu. 1. vyd. Překlad Petr Pšenička. Praha: Mladá fronta, 2006. s. 33-36.

⁸ Největší sopečné erupce 20. století jako El Chichón (1982) a Pinatubo (1991) dokázaly způsobit pokles průměrné globální teploty v desetínách stupňů celsia. Aerosoly jsou však i produktem lidské činnosti, znečišťující atmosféru. Ne všechny druhy aerosolů mají výše popsany efekt. Černé aerosoly zachytávají takové množství slunečního záření, že oteplování naopak napomáhají.

1.1.3 Skleníkové plyny a skleníkový efekt

Země přijímá sluneční záření, které otepluje planetu. Část záření ve formě viditelného světla či UV záření Země absorbuje, zbytek se odráží od oblačnosti nebo od zemského povrchu zpět do vesmíru. Podle Planckova zákona, každé těleso, jehož teplota je vyšší než absolutní nula, také energii vyzařuje. Některé plyny v atmosféře mají schopnost měnit energetickou bilanci atmosféry tím, že „dovolí“ průchod přicházejícího slunečního záření, ale již neumožní úplný průchod záření, které vyzařuje samotná Země. Příčinou je delší vlnová délka odcházejícího infračerveného záření. Popsaný jev se díky své paralele s principem fungování skleníku nazývá skleníkový efekt a zmíněné plyny se označují jako skleníkové. Skleníkový efekt je pro přežití na této planetě klíčový. V současnosti je průměrná zemská teplota kolem 14°C. Nebýt skleníkového efektu, byla by zhruba -18°C. Tento jev byl objeven a zkoumán již na počátku 19. století., kdy francouzský vědec Joseph Fourier vypočítal, že Země by měla být chladnější planetou, než ve skutečnosti byla.

Některé skleníkové plyny jsou přirozenou součástí atmosféry. Jedná se zejména o vodní páru (H₂O), oxid uhličitý (CO₂), metan (CH₄), ozon (O₃) a oxid dusný (N₂O). Některé skleníkové plyny jsou však umělého rázu, neboť vznikají činností člověka (freony). Lidstvo je také odpovědné za měnící se koncentrace některých přirozených skleníkových plynů v atmosféře, a to nevyhnutelně vede k zesilování skleníkového efektu. Současná světová ekonomika je stále závislá na využívání fosilních paliv. Objevení a masivní spalování fosilních paliv (uhlí, ropy a zemního plynu), které vystřídalo spalování málo výhřevného dřeva, umožnilo kompletně změnit energetiku, jež mohla nově pohánět největší ekonomický růst v dějinách lidstva. Když v roce 1765 James Watt vylepšil parní stroj, průmyslová revoluce mohla skutečně začít. Jenže spalováním fosilních paliv se tvoří antropogenní emise CO₂ (80%). Již na konci 19. století švédský fyzik Svante Arrhenius spočítal, že nárůst koncentrace CO₂ v atmosféře se projeví růstem průměrné globální teploty Země. V jedné věci se však mýlil. Podcenil rychlost růstu světové ekonomiky a tak jeho projekce teplot neodpovídají dnešní realitě. Koncentrace CO₂ se také zvyšuje odlesňováním (20%), neboť se snižuje množství uhlíku zachyceného ve vegetaci jako jeho přírodních zásobnících.

Dalšími plyny, které přispívají ke globálnímu oteplování a jejichž emise člověk významně navyšuje, jsou CH₄ a N₂O. Ty jsou zejména spojeny se zemědělstvím. Díky

zvýšenému chovu zvířat, jejichž trávení doprovází uvolňování nestráveného metanu do atmosféry, a také díky pěstování rýže, kde ve vlhkých teplých podmínkách zaplavených rýžových polí metan vytváří bakterie. V neposlední řadě využíváním dusíkatých hnojiv uvolňujeme velké množství N₂O.

Koncentrace skleníkových plynů v atmosféře se udává v ppm (částic na jeden milion = *parts per milion*).⁹ Koncentrace CO₂ v atmosféře se v dobách ledových pohybovala kolem 180-210 ppm, zatímco v dobách meziledových (tedy i před průmyslovou revolucí) kolem 280 ppm. V dnešním roce průměrná globální měsíční koncentrace CO₂ v atmosféře překročila 400 ppm.¹⁰ Podle IPCC je „*extrémně pravděpodobné, že více než polovina pozorovaného zvýšení globální průměrné teploty byla způsobena společně antropogenním nárůstem koncentrace skleníkových plynů a dalším antropogenním působením.*“¹¹

1.1.4 Důsledky změn klimatu

IPCC ve svých závěrech uvažuje možné varianty budoucího vývoje klimatu. Vytváří tzv. emisní scénáře, které popisují eventuální vývoj, odvíjející se od hodnot koncentrace skleníkových plynů v příštích desítkách let. Takové hodnoty samozřejmě budou zejména záviset na ekonomických a politických proměnných, technologických řešeních a populačním růstu. Podle posledních výzkumů pokračující emise skleníkových plynů způsobí další oteplení a změny ve všech složkách klimatického systému. Vyjma jednoho scénáře, všechny ostatní s více než 66% pravděpodobností počítají s oteplením do konce 21. století o více než 1,5°C v porovnání s obdobím let 1850 až 1900. Celkový rozptyl potenciálních teplot do konce století počítá s nárůstem 0,3 až 4,8°C.¹² Na základě vědeckých poznatků bylo dosaženo politické shody na 2°C ve srovnání s preindustriálním obdobím, jako hodnoty, kterou by globální průměrná teplota neměla nikdy překročit.

Zesílený skleníkový efekt nepřinese pouze zvýšení teploty, ale lze očekávat změnu ve srážkových úhrnech, a to jak v rozložení srážek, tak i v jejich intenzitě

⁹ ppm označuje poměr počtu molekul plynu k celkovému počtu molekul suchého vzduchu.

¹⁰ Aktuální stav koncentrace CO₂ v atmosféře viz např. Carbon Dioxide Information Analysis Center. Dostupné z WWW: <http://cdiac.ornl.gov/> [cit. dne 15. 8. 2015].

¹¹ IPCC WG I. Op. cit., s. 17.

¹² Ibid., s. 19, 20.

a četnosti. To samé lze říci o tzv. extrémních projevech počasí, jako jsou vichřice, povodně, hurikány, silné mrazy, dlouhotrvající srážky nebo naopak horké vlny.

Tyto změny s sebou přinesou četná rizika. Bude ohrožena kvantita a kvalita vodních zdrojů, zejména v suchých oblastech, očekávají se negativní dopady na výnosy plodin, což sníží dostupnost potravin, povede ke ztrátě možnosti obživy a v nejzazší podobě může způsobit zhroucení potravinového systému a ohrožení bezpečnosti. Nižší kvalita potravin a vody či přímo jejich nedostatek zvýší riziko onemocnění. Život, zdraví a majetek obyvatel planety bude dále ohrožen extrémními projevy počasí. Populace nížko ležících pobřežních oblastí a malých ostrovních států bude rovněž vystavena riziku smrti, zranění a narušení způsobu obživy v důsledku vzestupu hladiny oceánu, zvýšeného příboje či pobřežních záplav. Jakékoliv změny se nejvíce dotknou nejzranitelnějších skupin obyvatel, tedy těch nejchudších. Lze rovněž očekávat expanzi nucené migrace z environmentálních důvodů.¹³

1.2 Politika v oblasti změny klimatu

1.2.1 Adaptace a mitigace

Jedním ze dvou hlavních současných přístupů, kterými lidstvo reaguje na změnu klimatu, je **adaptace**, vymežovaná jako proces přizpůsobení se aktuálnímu nebo očekávanému klimatu a jeho účinkům. Adaptaci nebyla doposud věnována dostatečná pozornost, přitom nelze pominout fakt, že většina aspektů klimatické změny bude přetrvávat po staletí i v případě, že by se nyní emise CO₂ ze dne na den zastavily. Emise CO₂ se v atmosféře kumulují a mohou přetrvávat až 200 let. Bude zapotřebí vybudovat odolnější dopravní infrastrukturu, budovy, zásobníky pitné vody, přímořské hráze, přistoupit k přemísťování obyvatelstva. Dále vyvíjet nové, odolnější plodiny a diversifikovat jejich pěstování, zefektivnění veřejných služeb, včetně zlepšení

¹³ IPCC. Summary for policymakers. In: Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Field, C.B., V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K.L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea, and L.L. White (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 2014. s. 1-32.

poskytování základní zdravotní péče, posílení místních samospráv, a přinést nová technologická řešení pro život ve změněných podmínkách.

Jakkoliv jsou však adaptační opatření důležitá a smysluplná, neřeší problém samotný. Takovým přístupem je **mitigace**, čili snižování emisí skleníkových plynů. Jak vědci zdůrazňují, omezení klimatické změny bude vyžadovat podstatné a trvalé snižování emisí skleníkových plynů. Největší dopad na skleníkový efekt mají emise CO₂. A protože nejvíce emisí CO₂ vzniká spalováním fosilních paliv, je zřejmé, kde lze dosáhnout zásadních změn.

Aby nedošlo k nárůstu globální průměrné teploty o více než 2°C v porovnání s preindustriálním obdobím, bude nutné zachovat tzv. *global carbon budget*, tím se mj. označuje maximální množství kumulativních emisí CO₂ ekvivalentu, které je možné emitovat a zároveň nedosáhnout určeného teplotního limitu. Koncentrace CO₂ v atmosféře by se pravděpodobně musela zastavit na hodnotě 430-480 ppm CO₂ ekv v roce 2100. Dle IPCC tomu odpovídá emitování 630 až 1180 GtCO₂ekv v období let 2011-2100.¹⁴ Příslušný mitigační scénář počítá s postupným snižováním ročních emisí z téměř 50 GtCO₂ekv v roce 2010 na 0 kolem roku 2100 s tím, že v roce 2050 bude ročně emitováno 18-25 GtCO₂ekv. To by znamenalo snížení antropogenních emisí CO₂ o 50-80% k roku 2050. Ačkoliv je tento cíl politicky a ekonomicky kontroverzní, je již dnes, alespoň z části, technologicky proveditelný. Antropogenní emise CO₂ pocházející z energetického sektoru vyjadřují 47% z celkového emitovaného množství, 30% vzniká v průmyslu, 11% v dopravě a 3% v budovách. Jak již bylo dříve řečeno, světová ekonomika je energeticky závislá na spalování fosilních paliv. Hluboká dekarbonizace energetiky si žádá odklon od využívání fosilních paliv směrem k obnovitelným zdrojům (OZE - solární, větrná, vodní energie, biomasa), jaderné energetice a rozvoj technologie zachycování a ukládání CO₂ (*Carbon Capture and Sequestration, CCS*).

¹⁴ IPCC. Summary for Policymakers, In: Climate Change 2014, Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Edenhofer, O., R. Pichs-Madruga, Y. Sokona, E. Farahani, S. Kadner, K. Seyboth, A. Adler, I. Baum, S. Brunner, P. Eickemeier, B. Kriemann, J. Savolainen, S. Schlömer, C. von Stechow, T. Zwickel and J.C. Minx (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA., 2014. s. 12, tabulka 6.3.

1.2.2 Mitigační opatření

Obnovitelné zdroje mají své zastoupení v energetických mixech mnoha států; s klesající cenou a větší technologickou vyspělostí jejich získávání roste jejich dostupnost a možnost většího využití. To však bude vždy limitováno přírodními zákonitostmi. Velké naděje se vkládají např. do solární energie, která, na rozdíl od větrné a vodní, má mnohem větší energetický potenciál, nicméně je rovněž omezena současnými skladovacími možnostmi (bateriemi) za situace kdy zdroj nelze využít. Mnoho OZE navíc stále potřebuje přímou či nepřímou podporu od státu, pokud má jejich podíl na trhu výrazně narůst. Ani OZE však nezaručí získávání energie bez jakýchkoliv překážek. Je třeba se vyvarovat ohrožení biodiverzity, způsobení dalších znečištění či prohloubení chudoby nejchudších vrstev obyvatelstva.

Jaderná energetika na rozdíl od OZE není omezena prostorem a aktuální dostupností zdroje. Svoji roli ovšem hrají otázky bezpečnosti (zvláště po haváriích v Černobyli, 1986 a Fukušimě, 2011), ukládání odpadu a ekonomická výhodnost. Jaderné elektrárny ve světě zastarávají, všeobecně se soudí, že dnes nelze stavět jadernou elektrárnu bez pomoci státu a nově produkovaná energie tak nebude na trhu konkurenceschopná. Nicméně přístupy států se různí. Německo např. vyhlásilo tzv. Energiewende (přesun od jádra k OZE a snižování emisí skleníkových plynů), Čína a Korea naopak ohlásily výstavbu nových jaderných elektráren.

Panují názory, že není nutné opustit všechna fosilní paliva, nebo alespoň ne hned. Nejvíce emisí se tvoří spalováním uhlí, dále je ropa je a zemní plyn emisí tvoří nejméně. Za předpokladu jeho spalování v moderních vysoce účinných elektrárnách na zemní plyn, a pokud by došlo k omezení emisí z jeho těžby a přepravy, mohl by zafungovat jako jakési energetické přemostění od fosilních paliv k OZE.

Pokračující spalování fosilních paliv by umožnilo CCS. Tato inovativní technologie je založena na myšlence, že uhlík lze po jeho využití v procesu spalování oddělit a na místo jeho emitování do atmosféry jej uložit do země. CCS nebyla doposud použita ve velkém měřítku, stále kupříkladu není zcela zřejmé, jaké důsledky by mohlo mít skladování tak velkého množství uhlíku pod zemí. Navíc technologie je prozatím příliš drahá pro masivní rozšíření.

Dalším důležitým sektorem, ve kterém musí dojít ke snížení emisí CO₂ je doprava. Energetická efektivita vozidel může být dosažena rozloučením se s tradičním

motorem s vnitřním spalováním a přechodem k elektrickým motorům poháněným nízkouhlikovou elektřinou. Vozidla mohou využívat baterie, které jsou dobíjeny z rozvodné sítě, či palivové články. Emise mohou být sníženy i větším využitím veřejné dopravy oproti osobním automobilům a zejména omezením letecké přepravy. Tu lze na krátké vzdálenosti zastoupit např. vysokorychlostní železnicí. Bude klíčové modernizovat stávající průmysl. K nezbytným krokům řadíme používání nejlepších dostupných technologií, zvyšování energetické účinnosti, emisní a materiálové účinnosti a recyklaci a opětovné používání materiálu. Neméně důležité bude pokračovat v trendu nízkooenergetické výstavby.¹⁵

Aby hluboká dekarbonizace mohla být úspěšná, neobejde se bez regulací. Není možné spoléhat se na trh, že vše sám vyřeší. Emise skleníkových plynů jsou typickým příkladem negativních externalit. Sociální náklady těchto externalit nejsou zahrnuty do ceny produktu, a nejsou tedy plně hrazeny člověkem, který je spotřebovává. Jak ostatně lord Stern ve své dnes již proslulé zprávě z roku 2007 poznamenal, „*změna klimatu je největší selhání trhu, ke kterému kdy došlo.*“¹⁶ Konkrétně se jedná o tzv. tragédii obecní pastviny (*tragedy of the commons*). Tato ekonomická teorie popisuje případ, kdy lidé volně využívají některé veřejné statky (atmosféru Země) a získávají ekonomický zisk, aniž by museli platit za degradaci veřejného statku (vypouštění CO₂ do atmosféry). Nadužíváním se tak statek znehodnotí či zničí a celkovou cenu nese celá společnost.

Regulační přístupy zahrnují dva hlavní proudy. Přímou regulaci založenou na *command and control*, která používá tradiční nástroje jako produktové standardy, emisní standardy, různé zákazy a omezení, anebo nepřímé, ekonomické nástroje, umožňující regulaci pomocí dotací, pobídek, depozitně-refundačních systémů a tržních mechanismů. Tržní mechanismy zahrnují zejména uhlíkovou daň, *cap-and-trade* systém a offsety. V současnosti jsou tržní mechanismy preferovány jako ekonomicky výhodné

¹⁵ Viz např. SDSN & IDDRI. Pathways to Deep Decarbonization: 2014 Report. Sustainable Development Solutions Network (SDSN), 2014. Dostupné z WWW: http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2014/09/DDPP_Digit_updated.pdf [cit. dne 21.8. 2015].,

SACHS, Jeffrey. The Age of Sustainable Development. Columbia University Press, 2015, kap. Climate Change.,

IEA. World Energy Outlook 2015 Special Report on Energy and Climate Change. International Energy Agency, Paris, 2015. Dostupné z WWW:

<http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/WEO2015SpecialReportonEnergyandClimateChange.pdf> [cit. dne 21. 8. 2015].

¹⁶ STERN, Nicholas. The Economics of Climate Change: The Stern Review. UK: Cambridge University Press, 2007.

nástroje, které dokážou pružně reagovat na změny a podporují rozvoj nových technologií.¹⁷

1.2.3 Geoinženýrství

Na závěr bych rád zmínil geoinženýrství. To, jako umělá manipulace s klimatickým systémem Země, představuje řešení bez nutnosti snižování emisí skleníkových plynů. Také je z finančního hlediska mnohem atraktivnější než mitigace a časový rámec jeho zavádění je mnohonásobně nižší. Tak v čem je háček? V současnosti existují dva hlavní technologické proudy. Technologie zaměřená na management slunečního záření (*Solar Radiation Management, SRM*) a inženýrství uhlíkového cyklu (*Carbon Cycle Engineering*). Mezi SRM řadíme např. zvyšování odrazivosti mraků či vstřikování SO₂ do atmosféry, aby se simuloval účinek výbuchu sopky a vzniklé aerosoly ochlazovaly planetu. Úprava uhlíkového cyklu je založena na myšlence umělého odstraňování uhlíku z atmosféry. Veškerá tato východiska však naráží na určité technologické limity. Vedlejší účinky na klimatický systém nelze vyloučit, simulace v dostatečném měřítku není možná. Projekt geoinženýrství jednou uvedený do pohybu půjde obtížně zastavit, rozhodně ne bez dopadu na globální průměrnou teplotu, která by po jeho ukončení prudce narostla. Samozřejmě se nabízí další politické (nad územím kterých států budou projekty prováděny), sociální (kdo a jak ponese břímě vedlejších účinků) a morální otázky (jsme vůbec oprávněni měnit klima). Z těchto důvodů převládá názor, že ke geoinženýrství by mělo být přistupováno pouze jako k nouzovému řešení.¹⁸

¹⁷ Více k tématu viz úprava flexibilních mechanismů v 5. kapitole Kjótský protokol.

¹⁸ SHEPHERD, J.G. Working Group on Geoengineering the Climate, *Geoengineering the Climate: Science, Governance and Uncertainty*. London, GB, Royal Society, 2009., srov. KEITH, David. *A Case for Climate Engineering*. A Boston Review Book, MIT Press, 2013.

2. Vývoj mezinárodní právní úpravy v oblasti změny klimatu

2.1 Počátky vývoje klimatického režimu

2.1.1 Světová klimatická konference v roce 1979

Problematika ochrany klimatického systému země se poprvé objevila na mezinárodní scéně již na sklonku 70. let 20. století. Nutno však podotknout, že bez většího zájmu politické elity, tudíž opomíjena i médii. Světová klimatická konference (*World Climate Conference*) konaná v Ženevě v roce 1979 byla první z mnoha mezinárodních konferencí, jejichž předmětem je změna klimatu. Na rozdíl od těch následujících se však vyznačovala svým nepolitickým pojetím, neboť drtivá většina účastníků patřila k vědecké obci. Ta se shodla na tom, že otázka možného vlivu člověka na klimatické změny planety, si zaslouží vážnou pozornost. Vyzvala státy aby, „předvíдалy a zabránily potenciálním změnám klimatu způsobených člověkem, které mohou mít nepříznivý dopad na blahobyt lidstva.“¹⁹ Konference, pořádaná pod záštitou Světové meteorologické organizace (*World Meteorological Organization*, dále také „WMO“), významně přispěla ke vzniku Světového klimatického programu (*World Climate Programme*), jenž byl krátce poté formálně vytvořen na Osmém světovém meteorologickém kongresu.

Změně klimatu se s větším i menším úspěchem věnovaly i další mezinárodní konference. Konference ve Villachu (1985) doporučila zvážení vzniku globální klimatické úmluvy. V Torontu (1988) přišli vědci s prvním návrhem omezení emisí CO₂. Následovaly konference v Ottawě (1989), v Haagu (1989), v Noordwijku (1989), v Bergenu (1990), a Druhá světová klimatologická konference opět v Ženevě (1990).

2.1.2 Přelomový rok 1988

Rok 1988 byl významným milníkem pro vývoj mezinárodního právního rámce, který by mohl být použit v boji proti změně klimatu. Do této doby se změnou klimatu zabývali v zásadě jen vědci jako nevládní aktéři. Nicméně poté, co WMO a Program OSN pro životní prostředí (*United Nation Environment Programme*, dále také „UNEP“) vytvořily IPCC a Valné shromáždění OSN v Rezoluci o změně klimatu označilo změnu

¹⁹ WMO. Declaration of the World Climate Conference. Ženeva, 1979.

klimatu za „společný zájem lidstva“²⁰, ze změny klimatu se stalo téma mezivládní úrovně.

IPCC je mezivládní vědecký orgán, jehož úkolem je poskytovat komplexní vědecké posouzení současných vědeckých, technických a sociálně-ekonomických informací z celého světa o nebezpečí klimatických změn způsobených lidskou činností, o jejich potenciálních environmentálních a sociálně-ekonomických důsledcích a o možnostech přizpůsobení se těmto důsledkům nebo o možnostech zmírnění jejich účinků. Výzkum samotný nechává IPCC na dobrovolných vědeckých pracích, jež recenzuje a výsledné poznatky periodicky publikuje jako hodnotící zprávy.²¹ První hodnotící zpráva byla publikována v roce 1990. Navzdory určité míře vědecké nejistoty, se v ní uvádí, že emise, které mají svůj původ v lidské činnosti, vedou ke zvýšené koncentraci CO₂ v atmosféře, a tak ve svém důsledku k oteplování povrchu planety.²²

První hodnotící zpráva IPCC se v listopadu 1990 stala základem Ministerského prohlášení Druhé světové konference o klimatu, které doporučilo zahájení jednání, jejichž cílem mělo být přijetí mezinárodní Rámcové úmluvy o změně klimatu. Díky úspěšnému tlaku rozvojových zemí, které se necítily komfortně v čistě environmentálních jednáních vedených pod IPCC, UNEP či WMO, se další jednání již napříště měla konat pod záštitou OSN, ve které rozvojové země viděly lepší možnost prosazení tématu rozvoje v kontextu ochrany klimatu.²³ Rozhodnutím Valného shromáždění OSN byl vytvořen Mezivládní dohodovací výbor k vedení těchto jednání.²⁴ Po roce a půl, v červnu 1992, byla během Summitu Země v Riu de Janeiro

²⁰ UN General Assembly Res. 43/53. Protection of Global Climate for Present and Future Generations of Mankind. A/RES/43/53, 1988.

²¹ IPCC doposud publikoval pět zpráv: v roce 1990, 1992, 2001, 2007 a poslední pátou rozdělenou na tři části podle zaměření a autorství jednotlivých pracovních skupin postupně v letech 2013 až 2014. První pracovní skupina (WG I) se zabývá fyzikálními základy změny klimatu, druhá (WG II) se zabývá dopady změn klimatu, adaptací a zranitelností a třetí (WG III) mitigací změny klimatu.

²² IPCC. Climate Change: The IPCC Scientific Assessment. Report prepared by Working Group I, J. T. Houghton, G. J. Jenkins and J. J. Ephraums (eds), 1990.

²³ BODANSKY, Daniel. The History of the Global Climate Change Regime. In: LUTERBACHER, Urs; SPRINZ F. Detlef (eds.). Global Environmental Accord: Strategies for Sustainability and Institutional Innovation: International Relations and Global Climate Change. 1st., The MIT Press, 2001. s. 30.

²⁴ UN General Assembly Res. 45/212. Protection of Global Climate for Present and Future Generations of Mankind. A/RES/45/212, 1990.

podepsána 155 státy²⁵ Rámcová úmluva Organizace spojených národů o změně klimatu (*United Nations Framework Convention on Climate Change*, dále jen „Úmluva“).

K pochopení změny kurzu v roce 1988, jenž signalizoval prohloubení zájmu mezinárodního společenství o otázku změny klimatu a nakonec tak vyústil k uzavření mezinárodní úmluvy, je třeba zmínit několik faktů, které v této změně sehrály významnou roli.

Za první z nich můžeme považovat skutečnost, že během 80. let se obecně zvýšil zájem o environmentální otázky. V tomto období také můžeme zaznamenat nárůst ekologických katastrof, které ve svém důsledku také přispěly k většímu environmentálnímu uvědomění, či bdělosti. Odlesňování, poškozování ozónové vrstvy, znečištění moří, úbytek biologické rozmanitosti, mezinárodní obchod s nebezpečným odpadem. To jsou jen některé palčivé otázky ochrany životního prostředí, jež byly reflektovány v přijatých mezinárodních úmluvách. Nejprve například v Úmluvě Organizace spojených národů o mořském právu (1982) či Basilejské úmluvě omezující pohyb nebezpečných odpadů přes hranice a jejich zneškodňování (1989), později v Úmluvě o biologické rozmanitosti (1992). Dalším motorem oné změny byla neutuchající snaha vědců přinášet nové a konkrétnější vědecké poznatky o klimatu, včetně výstupů výše zmíněných konferencí. Například nelze podcenit význam výpovědi předního amerického klimatologa Jamese Hansena před komisí amerického kongresu v létě 1988, které snad ironií osudu, přineslo vlnu extrémních veder a tak samo přispělo k zalarmování nejen vládnoucích elit. Z právního hlediska si však nejvyšší pozornost zaslouží přijetí Vídeňské úmluvy o ochraně ozónové vrstvy (dále také „Vídeňská úmluva“, 1985), respektive Montrealského protokolu o látkách, které porušují ozónovou vrstvu (dále také „Montrealský protokol“, 1987).

2.1.3 Ochrana ozónové vrstvy a její vliv na vznikající klimatický režim

Systém Vídeňské úmluvy z roku 1985 byl reakcí na zaznamenaný úbytek ozónové vrstvy. Změny v ozónové vrstvě Země byly vědci monitorovány od 60. let 20. století. Za příčinu těchto změn byly označeny lidskou činností způsobené emise určitých těkavých organických chemikálií, konkrétně zejména chlór-fluorovaných uhlovodíků (podskupinu tvoří freony) a halonů. Tyto plyny jsou po dosažení ozónové

²⁵ 154 států a EU.

vrstvy vystaveny ultrafialovému (UV) záření, rozkládají se a uvolňují volné atomy chloru a bromu (halony), které rozbíjejí molekuly ozónu a tím poškozují ozonovou vrstvu. Zvýšená intenzita UV záření může poškodit lidské zdraví a životní prostředí. Chlór-fluorované uhlovodíky se dříve využívaly v chladicích zařízeních, jako hasicí prostředky nebo hnací médium ve sprejích.²⁶

Protože dopad těchto škodlivých látek na ozonovou vrstvu není omezen územím jednoho státu a poškození je globálního rázu, globální musela být také odpověď světového společenství. Jedině silná spolupráce většiny států mohla slavit úspěch. Vídeňská úmluva, ač ambiciózní ve svých cílech nenaplnila očekávání. Jako rámcová úmluva stanovila pouze základní principy a přinesla vágní formulace vyzývající k přijetí dalších opatření, výzkumu a výměně informací a technologií. Žádné konkrétní cíle a časové plány pro snižování spotřeby freonů nebyly stanoveny. Nicméně, i tak pro mezinárodní ochranu životního prostředí byla výjimečným příkladem celosvětové reakce na problém globálního rázu a také naplněním principu předběžné opatrnosti v praxi, totiž výzvou k prevenci před možnou škodlivým účinkem bez prokázání skutečné škody.

Mnohem významnější právním dokumentem byl Montrealský protokol a jeho dodatky stanovující konkrétní cíle signatářům ve snižování spotřeby a výroby výše zmíněných látek.²⁷

Tento protokol byl v kontextu ochrany klimatu přelomový z mnoha důvodů. Jak již bylo řečeno, obsahoval závazné cíle v redukci regulovaných látek, které byly pro tyto účely rozděleny do dvou skupin podle nebezpečnosti. Nicméně přijaté standardy se ukázaly jako nedostačující, zejména v opomenutí některých dalších látek, jejichž škodlivý vliv na ozonovou vrstvu byl vědci prokázán až později. Reakcí bylo přijetí dodatků, které rozšiřovaly počty regulovaných látek a zkrátily termíny postupného omezování spotřeby porušujících ozonovou vrstvu Země. Pro skutečnou efektivitu protokolu a jeho dodatků bylo nutné zapojit co nejvíce států, tedy včetně těch rozvojových. Z tohoto pohledu se zdá článek 5, který uznává zvláštní situaci těchto

²⁶ SANDS, Philippe; PEEL, Jacqueline; AGUILAR FABRA, Adriana; MACKENZIE, Ruth. (eds.). *Principles of International Environmental Law*. Third Edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. s. 263.

²⁷ The London Amendment (1990), The Copenhagen Amendment (1992), The Montreal Amendment (1997), The Beijing Amendment (1999).

zemí, protokolu jako klíčový. Odklad začátků běhu lhůt a jejich rozšíření ve spojení s vybudováním inovativního mechanismu finančních pobídek a technické podpory k urychlení přechodu na alternativní látky, přispěl k vysoké účasti států. Za úspěch Montrealu vděčí i zakotvení nových nástrojů jako je regulace obchodu se státy, které nejsou smluvními stranami dle článku 4, vytvoření mezinárodního fondu do kterého mohou dobrovolně přispívat rozvinuté země a rozvojové země z něj naopak čerpat finanční prostředky k přenosu nových technologií, know-how, atd. Dodržování závazků je nově zabezpečeno vnitřním mechanismem, kde neplnění povinností podléhá kontrole speciálního orgánu.

Montrealský protokol se tradičně vyzdvihuje jako příklad úspěšného řešení environmentálního problému celoplanetárního rázu, který spočívá ve velmi funkčním a inovativním systému mezinárodní právní úpravy. Současná mezinárodní ochrana klimatického systému Země vychází z modelu ochrany ozónové vrstvy, kopíruje právní formu jeho dokumentů, tedy rámcové úmluvy a navazujícího prováděcího protokolu. Inspiruje se jednotlivými mechanismy, jež se tak osvědčily. Nicméně, změna klimatu je komplexnějším problémem než poškození ozónové vrstvy. Hlavní viník, oxid uhličitý je základním pilířem našich ekonomik. Proces přechodu k nízko-uhlíkové či dokonce bez uhlíkové ekonomice není nemožný. Nicméně kompletní proměna energetiky, zemědělství, dopravy a průmyslu si vyžádá více času, finančních prostředků, technických a právních nástrojů.

2.2 Rámcová úmluva OSN o změně klimatu

2.2.1 Přijetí Úmluvy

Jednání předcházející uzavření Úmluvy byla komplikovaná. Dlouho nebylo jasné zda, bude dosaženo konsenzu nejen ohledně obsahu, ale i formy. Z počátku byly uvažovány dva různé modely. Obecná rámcová úmluva upravující celou atmosféru, jejímž vzorem měla být Úmluva OSN o mořském právu nebo úmluva konkrétně zaměřená na změnu klimatu, vybudovaná dle Vídeňské úmluvy.²⁸ Úspěch systému ochrany ozónové vrstvy Země byl ještě velmi čerstvý a tak není divu, že druhá možnost

²⁸ ZAELKE, Durwood; CAMERON, James. Global Warming and Climate Change - An Overview of the International Legal Process. In: American University International Law Review 5, no. 2, 1990. s. 249-290.

nakonec získala větší podporu. Stejně jako v případě Vídeňské úmluvy bylo k efektivnímu fungování vznikajícího systému nutno zajistit účast většiny států světa. To se ovšem podepsalo na značně kompromisní podobě finálního dokumentu.

Vybalancování zájmů jednotlivých států je charakteristickým rysem klimatického režimu. Státy se na základě geografických, ekonomických či geopolitických souvislostí spojují do větších celků k posílení vyjednávacích pozic. Za největší skupinu států můžeme označit skupinu G77 a Čína.²⁹ Jedná se o spojení rozvojových zemí, zahrnující v sobě tak naprosto odlišné skupiny států jako jsou malé ostrovní státy, tedy státy nejvíce zranitelné stoupající hladinou oceánů (*Alliance of Small Island States*, dále také „AOSIS“), ropné velmoci sdružené v OPEC, organizaci zastupující státy, které naopak pocítí největší škody v případě omezování emisí skleníkových plynů, dále jsou součástí nejméně rozvinuté státy (*Least Developed Countries*, dále také „LDCs“) či většina afrických států (*African Group, AG*). G77 a Čína je tradiční uskupení z 60. let 20. století, založené při jednáních o novém mezinárodním ekonomickém řádu. Skutečnost, že jsou součástí i vlivné státy se vzrůstajícími ekonomickými ambicemi jako je Brazílie, JAR, Indie nebo Čína (BASIC), snižuje vliv menších států. Ty se proto sdružují do menších celků, jež zastávají pozice, které více odpovídají jejich partikulárním zájmům. Další významnou sílu představuje EU. Evropská Unie se ne náhodou považuje za lídra mezinárodního společenství v boji proti změně klimatu, nicméně i v rámci unie panují velké rozdíly v otázce kdy a jakým způsobem jednat. Navíc ne všechny kompetence potřebné pro účinný postup v této oblasti připadly do rukou unie. Například energetická politika a tedy možnost určovat energetický mix je v pravomoci jednotlivých států. Poněkud zbytkovým uskupením je pak tzv. *Umbrella Group*, účelové spojenectví USA, Kanady, Austrálie, Norska, Islandu, Nového Zélandu a Ruska, které vzniklo pro zajištění hospodárnosti a flexibility Kjótského protokolu.

Výsledkem dlouhých jednání byla rámcová úmluva, jež stanoví cíle, principy, procedurální závazky a zakládá orgány určené k doзору a kontrole dodržování závazků smluvních stran. Ačkoliv postrádala časový rozvrh pro přijetí konkrétních redukčních cílů a závazky byly formulovány jen velmi obecně, definování cíle a vůdčích principů

²⁹ V současné době je členy 134 států, jejichž obyvatelstvo tvoří 80% světové populace a které jsou odpovědné za více než 50% současných emisí skleníkových plynů.

přispělo k vytvoření skutečného mezinárodněprávního rámce, který mohl posloužit jako odrazový můstek pro přijetí dalších dokumentů.³⁰

2.2.2 Berlínský mandát

Úmluva vstoupila v platnost v březnu 1994 a o rok později se v Berlíně konalo první zasedání Konference smluvních stran (*Conference of the Parties*, dále také „COP“). Jako v případě ochrany ozónové vrstvy, smluvní strany si byly vědomy, že bude pravděpodobně nutné ve světle nových vědeckých poznatků posílit závazky, navíc za situace, kdy původní závazky přijaté úmluvou byly mělké a bez časového ohraničení snižování emisí rozvinutých zemí se po vydání druhé zprávy IPCC jevíly již jako zcela nedostatečné.³¹ COP-1 přijala mnohá rozhodnutí, například pokyny k finančním mechanismům či pro předkládání národních zpráv. Nejdůležitějším však byl tzv. Berlínský mandát, ve kterém se strany dohodly započít proces vyjednávání o protokolu nebo jiném právním nástroji, jenž umožní posílit závazky rozvinutých zemí v čl. 4 odst. 2 písm. a) a b), tím že stanoví limity snižování emisí skleníkových plynů v období po roce 2005, 2010 a 2020. Naopak nebyly přijaty žádné nové závazky pro rozvojové země, krom potvrzení těch co jsou všem stranám společné v čl. 4. odst. 1.³²

2.3 Kjótský protokol

2.3.1 Východiska Protokolu

Nové kolo jednání se završilo na COP-3 v prosinci 1997 přijetím Kjótského protokolu k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu (*Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*, dále jen „Protokol“). Vzhledem k ekonomickým důsledkům závazků států ke snižování emisí, byla jednání extrémně obtížná. Nejvíce diskuzí si konkrétně vyžádala dvě témata. Stanovení závazných redukčních cílů snižování emisí rozvinutých zemí a otázka ustanovení mechanismů, jež umožní tyto emise snižovat flexibilně. Nakonec bylo rozhodnuto, že rozvinuté země

³⁰ Více k Úmluvě viz 4. kapitola Rámcová Úmluva OSN o změně klimatu.

³¹ IPCC. *Climate Change: IPCC Second Assessment* [G. O. P. Obasi, E. Dowdeswell (ed.)]. Darby: Diane Books Publishing Company, 1995. s. 3-14.

³² UNFCCC. *The Berlin Mandate: Review of the adequacy of Article 4, paragraph 2(a) and (b), of the Convention, including proposals related to a protocol and decisions on follow-up*. UN Doc. FCCC/CP/1995/7/Add.1. Decision 1/CP.1, 1995. čl. 2 (a) and (b).

musí během prvního regulovaného období 2008-2012 snížit své emise skleníkových plynů alespoň o 5% v porovnání s úrovní emisí v roce 1990, a to tak, že každá země bude mít svůj vlastní redukční závazek ve snižování emisí skleníkových plynů.³³ Závazky se různily. Nejvíce – 8% pro státy EU, ale např. cíl Ukrajiny a Ruska byla stabilizace stávajících hodnot a naopak Island měl povoleno své emise dokonce o 10% navýšit. V tom jim měly být nápomocny tzv. flexibilní mechanismy. Kjótský protokol je právně závazný dokument. Jeho význam podtrhuje mimo jiné také fakt, že jde o jediný protokol, jenž byl doposud na základě Úmluvy přijat.³⁴

2.3.2 Akční plán z Buenos Aires

Další, již v pořadí čtvrtá konference se konala roku 1998 v Buenos Aires. Z otálení států s ratifikací Kjótského protokolu bylo zřejmé, že důvěra k novému právnímu režimu je nízká a nevyřešené otázky včetně pravidel pro fungování flexibilních mechanismů a dobudování systému, jenž zaručí dodržování Úmluvy, byly natolik důležité, že bez jejich vyřešení nebude přijetí Kjótského protokolu možné. Ač v předešlém roce byla dosažena průlomová dohoda v oblasti změny klimatu, mezi státy převládala frustrace. Rozvinuté země dále navyšovaly emise skleníkových plynů a připojení hlavního emitenta bylo v ohrožení, neboť ratifikační proces v USA byl zastaven v Senátu a jakákoliv budoucí participace USA podmíněna smysluplnou účastí rozvojových zemí, tedy konkrétními redukčními závazky ve stejném období, což rozvojové země striktně odmítly.³⁵

COP-4 přijal tzv. Akční plán z Buenos Aires (*Buenos Aires Plan of Action*), ve kterém demonstroval odhodlanost smluvních stran posílit implementaci Úmluvy a také usnadnit cestu pro přijetí protokolu. V neposlední řadě určil COP-6 v Haagu jako místo kde se rozhodne o flexibilních mechanismech.

COP-6 v Haagu v roce 2000 však nepřinesl žádný výsledek. Strany se nebyly schopny domluvit téměř na ničem a tak byla konference předčasně ukončena. Prezidentské volby v USA téhož roku, přinesly prohru Ala Gora, výrazného zastávce Kyótského protokolu proti Georgi W. Bushovi, kandidátovi z mocného texaského klanu olejářů, o jehož názorech na změnu klimatu se toho příliš nevědělo. I tak však George

³³ Skleníkové plyny dle Přílohy A Protokolu: Oxid uhličitý (CO₂), metan (CH₄), oxid dusný (N₂O), částečně fluorované uhlovodíky (HFC), zcela fluorované uhlovodíky (PFC), fluorid sírový (SF₆).

³⁴ Dle čl. 17 Úmluvy.

³⁵ BYRD-HAGEL Resolution Report č. 105-54 z 25. 7. 1997, 105. Kongres, 1. zasedání, S. res. 58.

W. Bush překvapil, když po nástupu do úřadu v březnu 2001 oznámil, že USA se nebudou dále účastnit procesu.³⁶

Paradoxně, toto rozhodnutí podnítilo ostatní smluvní strany Úmluvy k větší aktivitě. Tu demonstrovali na konferenci v Bonnu v červenci téhož roku, když přijaly Bonnskou dohodu.³⁷ Krom jiného zde došlo k dohodě o vytvoření fondů, jež měly pomoci rozvojovým zemím s adaptací a transferem technologií, vytvoření individuálních limitů pro využití uhlíkových nádrží a dojednání možných postihů při neplnění smluvních závazků. Její největší význam ale spočíval v deklaraci zájmu mezinárodního společenství pokračovat v boji proti změně klimatu, ať už s USA či bez nich.

2.3.3 Marrakéšské dohody

Nejen překotný politický vývoj prvního roku milénia, ale i publikování třetí hodnotící zprávy IPCC přispělo v listopadu 2001 k uzavření Marrakéšských dohod (*Marrakesh Accords*)³⁸. Tato právně závazná série dílčích rozhodnutí vychází z politické deklarace z Bonnu a stanovuje velmi detailní pravidla, procedurální postupy a technické pokyny, jež umožňují aplikaci těch ustanovení Protokolu, která byla pro svou obecnost nepoužitelná.

Mimo jiné řeší otázky pomoci rozvojovým zemím, vytvořením speciálních fondů, přenosem technologií a *capacity-building*. Dále se věnuje implementaci jednotlivých flexibilních mechanismů, metodice vykazování emisí a činnosti mezinárodních expertních týmů. Patrně nejdůležitějším aspektem byla konkretizace mechanismů řešících případy nedodržení závazků smluvní stranou.

³⁶ DESSAI, Suraje; LACASTA, Nuno S.; VINCENT, Katharine. International Political History of the Kyoto Protocol: from The Hague to Marrakech and Beyond. *International Review for Environmental Strategies*, Vol. 4 Issue 2, 2003. s. 183.

³⁷ UNFCCC. The Bonn Agreements on the implementation of the Buenos Aires Plan of Action. UN Doc. FCCC/CP/2001/5, Decision 5/CP.6. 2001.

³⁸ UNFCCC. Marrakesh Accords. UN Doc. FCCC/CP/2001/13/Add.1. Decisions 2-24/CP.7. 2001.

2.3.4 Ratifikace Protokolu

Politický proces mezinárodního úsilí realizovat Protokol byl uveden do pohybu Akčním plánem z Buenos Aires a završen přijetím Marrákešských dohod. Nic již nebránilo v cestě k přijetí protokolu v zemích, které nejdéle váhaly s ratifikací. Navzdory skutečnosti, že Kjótský protokol byl přijat 11. 12. 1997, v platnost vstoupil až 16. 2. 2005³⁹, poté co jej ratifikovalo Rusko a tím se splnila podmínka, aby Protokol ratifikovalo 55 signatářských zemí, odpovědných za alespoň 55% všech emisí CO₂⁴⁰.

Ratifikační proces byl završen, ale jednání musela pokračovat. Je třeba si uvědomit, že trvalo dlouhých 8 let, než Protokol vstoupil v platnost. Vývoj se nezastavil. Čtvrtá hodnotící zpráva IPCC vydaná v roce 2000, přisoudila lidské činnosti jako příčině změn klimatu 90% pravděpodobnost a varovala, že oteplování planety je jednoznačné a zrychlující.⁴¹ Závazkové období 2008-2012 se výrazně přiblížilo a jednání ohledně právní úpravy po roce 2012 byla na úplném počátku. Diskuzím vévodila dvě stěžejní témata: zdali a jak dojednat případné dodatky k Protokolu včetně prací na druhém závazkovém období a dojednání dlouhodobé společné aktivity v rámci Úmluvy.⁴² Další otázkami bylo, jak se v režimu po roce 2012 vypořádat s emisemi rozvojových zemí a těch zemí, jež se neúčastní Protokolu (zejména USA), a dále jaká by měla být podoba příští právní regulace. Zachovat stávající uspořádání a přijmout protokol k Úmluvě, jež by se týkal jen a pouze těchto zemí, či započít práce na nové úpravě pro všechny země, která by nastoupila na místo Protokolu.

2.4 Post-Kjóto

2.4.1 Akční plán z Bali

S ohledem na vývoj posledních let, jednání postupují pomalu, každoroční COP představují jen drobné úspěchy v cestě za novou dohodou. Akční plán z Bali, přijatý

³⁹ Protokol do této chvíle ratifikovalo 192 států, viz UNFCCC. Status of Ratification of the Kyoto Protocol. Dostupné z WWW: http://unfccc.int/kyoto_protocol/status_of_ratification/items/2613.php [cit. dne 15. 6. 2015].

⁴⁰ Čl. 25 odst. 1 Protokolu.

⁴¹ IPCC. Summary for Policymakers. In: Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Solomon, S., D. Qin, M. Manning, Z. Chen, M. Marquis, K.B. Averyt, M. Tignor and H.L. Miller (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 2007.

⁴² SANDS. Op. cit., s. 294.

v roce 2007 na COP-13 v indonéském Bali, narýsoval možnou podobu budoucího režimu po roce 2012. Dále inicioval proces vzniku povinnosti rozvojových zemí přijmout vhodná vnitrostátní mitigační opatření (*Nationally Appropriate Mitigation Actions*, dále také „NAMAs“).⁴³ Na rozdíl například od Berlínského mandátu, který konkrétně označil právní formu příští právní úpravy, jako Protokol nebo jiný právní nástroj, Akční plán z Bali ponechává otázku právní formy poprvé otevřenou. Jeho cílem tak mělo být dosažení ‚právního výsledku‘ do konference v Kodani v roce 2009.⁴⁴

2.4.2 Konference v Kodani

Hluboké naděje byly vkládány do konference v Kodani v roce 2009. Důkazem může být reprezentativní zastoupení politických lídrů, včetně amerického a čínského prezidenta. Ani jejich přítomnost však nedokázala přinést průlom ve vyjednáváních. Nejenže nebyla přijata nová právní úprava, smluvní strany se nedokázaly dohodnout ani na formálním rozhodnutí. Výsledkem tak byla pouhá politická deklarace, Dohoda z Kodaně (*Copenhagen Accord*)⁴⁵, jež akcentovala systematiku pěti pilířů Akčního plánu z Bali: dlouhodobá vize společné akce, posílení aktivit v mitigaci a adaptaci, rozvoj technologií a financování. Pravděpodobně nejvýznamnější částí deklarace byl slib rozvinutých států poskytnout rozvojovým zemí pro mitigační a adaptační účely 30 miliard USD pro období 2010-12 a dalších 100 miliard USD ročně do roku 2020. Klíčovým aspektem bylo určení 2 °C jako hranice, pod kterou je nutné udržet nárůst globální teploty oproti období před průmyslovou revolucí.

2.4.3 Cancúnské dohody

Šestnáctá konference, konaná bez zájmu médií v roce 2010 v Mexiku, měla být další z těch konferencí, co nepřinesou žádné opravdové výsledky. Opak byl však pravdou. Na konferenci se podařilo přijmout dvě Cancúnské dohody. První z nich⁴⁶ (*the Convention Cancún Agreement*), čerpá jak z Dohody z Kodaně tak z Akčního plánu z Bali. Vytváří Zelený klimatický fond (*Green Climate Fund*, dále také „GCF“)

⁴³ UNFCCC. Bali Action Plan. UN Doc. FCCC/CP/2007/6/Add.1. Decision 1/CP.13. 2007.

⁴⁴ RAJAMANI, Lavanya. From Berlin to Bali and Beyond: Killing Kyoto Softly? *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 57, Issue 04, 2008. s. 909-939.

⁴⁵ UNFCCC. Copenhagen Accord. UN Doc. FCCC/CP/2009/11/Add.1. Decision 2/CP.15. 2009.

⁴⁶ UNFCCC. The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention. UN Doc. FCCC/CP/2010/7/Add.1. Decision 1/CP.16. 2010

a přidružené klimatické finanční orgány. Přijímá program ke snižování emisí rozvojových zemí z odlesňování a degradace lesů a dále k ochraně lesů, jejich udržitelné správy a posílení schopnosti zadržovat uhlík (*Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation + Forest Conservation, Sustainable Forest Management and Enhancement of Forest Carbon Stocks*, dále také „REDD+“). Rozhodnutí je zejména důležité, díky tomu, že tyto emise, ač tvoří 20% globálních emisí skleníkových plynů ročně, nebyly zahrnuty do režimu vytvořeného Úmluvou, potažmo Protokolem. Bohužel, konsenzu na vytvoření dlouhodobého rámce pro vyjednání nové právní úpravy snižování emisí dosaženo opět nebylo.

Druhá dohoda⁴⁷ (*the Kyoto Agreement*) stručně potvrdila vůli smluvních stran pokračovat v jednáních, aby bylo možné plynule navázat na první závazkové období 2008-2012.

2.4.4 Durbanská platforma

V jihoafrickém Durbanu na sedmnácté konferenci, smluvní strany přijali sérii rozhodnutí, jímž umožnili implementaci Cancúnských dohod, rozšíření Protokolu o druhé kontrolní období a v neposlední řadě formálně otevřeli nový proces k vyjednání k právní úpravě pro období po roce 2020. Pro jeho řízení byla vytvořena Ad hoc pracovní skupina pro Durbanskou platformu pro posílenou činnost (*Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action*, dále také „ADP“). Ta měla za úkol dokončit svoji práci tak rychle, jak jen to bude možné a ne později než v roce 2015, aby mohl být přijat protokol, jiný právní nástroj či dohodnutý výsledek s právní silou na COP-21, a vstoupit v platnost roku 2020.⁴⁸ Pětileté období mezi plánovaným přijetím a vstupem v platnost je kompromisem mezi kratší variantou, jež byla návrhem Aliancí malých ostrovních států, nejméně rozvinutých zemí a EU a zejména Čínou a USA, kteří preferovali delší horizont. Čína jasně vyjádřila, že její účast v nové, právně závazné dohodě před rokem 2020 nepřipadá v úvahu. Na druhou stranu USA již od odmítnutí Protokolu, deklarovaly podmínku, že jediná možná budoucí právní úprava, je ta s Čínou.

⁴⁷ UNFCCC. The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol at its fifteenth session. UN Doc. FCCC/KP/CMP/2010/12/Add.1. Decision 1/CMP.6. 2010.

⁴⁸ UNFCCC. Establishment of an Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action. UN Doc. FCCC/CP/2011/9/Add.1. Decision 1/CP.17. 2011.

Protokol bez účasti USA pozbyl lesku dohody, jež může přinést skutečné řešení, a dlouho čekal na svůj další osud. EU, Austrálie, Nový Zéland, Norsko a Švýcarsko byly ochotni přistoupit k jeho prodloužení. Nicméně tato ochota byla podmíněna přijetím jakési cestovní mapy, dokumentu, který vytyčí rámec právně závazné dohody. Tou se stala již zmíněná Durbanská platforma, a tak se cesta k druhému kontrolnímu období otevřela.⁴⁹

2.4.5 Dodatek z Dauhá

Stalo se tak na další, v pořadí již osmnácté konferenci v prosinci roku 2012 v Dauhá. Smluvní strany zde přijaly v souladu s články 20 a 21 Protokolu jeho dodatek (*Doha Amendment*, dále jen „Dodatek“), jenž vytváří druhé kontrolní období, které má trvat od roku 2013 do roku 2020.⁵⁰ V čl. 1 písm. A. se státy zavázaly ke snížení emisí skleníkových plynů alespoň o 18% v porovnání s hodnotami v roce 1990. Čl. 1 písm. B. rozšiřuje počet regulovaných skleníkových plynů o fluorid dusitý (NF₃). Úspěch Dodatku snižuje malý počet států, které se k němu připojily. Absence významných producentů skleníkových plynů jako jsou USA (nikdy se stranou Protokolu nestaly), Kanady (odstoupila z Protokolu), a dalších zemí, které zůstaly stranami Protokolu, ale nepřipojily se k jeho dodatku (Rusko, Nový Zéland a Japonsko) citelně oslabuje efektivnost druhého kontrolního období.

Podle čl. 21 Protokolu je pro ratifikaci dodatku třeba $\frac{3}{4}$ většiny, tzn. alespoň 144 států. I přes skutečnost, že Dodatek ratifikovalo zatím pouze 42 států,⁵¹ a tak není právně závazný, se strany snaží jeho cíle plnit. Dle výkladu Vídeňské úmluvy o smluvním právu, by bylo možné jeho prozatímní provádění, pokud by se na něm smluvní strany dohodly.⁵² Na konferenci proto také bylo rozhodnuto, že smluvní strany mohou prozatímně Dodatek použít před vstupem v platnost v souladu s čl. 20 a 21

⁴⁹ RAJAMANI, Lavanya. The Durban Platform for Enhanced Action and the Future of the Climate Regime. *International and Comparative Law, Quarterly*, 61, 2012. s. 512.

⁵⁰ UNFCCC. Amendment to the Kyoto Protocol pursuant to its Article 3, paragraph 9 (the Doha Amendment). UN Doc. FCCC/KP/CMP/2012/13/Add.1. Decision 1/CMP.8. 2012.

⁵¹ UNFCCC. Status of Ratification of the Doha Amendment. Dostupné z WWW: https://unfccc.int/kyoto_protocol/doha_amendment/items/7362.php [cit. dne 28. 8. 2015].

⁵² Čl. 25 Vídeňské úmluvy o smluvním právu.

Protokolu, pokud by tak neudělaly, implementují své závazky v souladu s vnitrostátními právními předpisy.⁵³

2.4.6 Směrem k nové klimatické dohodě v Paříži

Následující rok na klimatické konferenci ve Varšavě bylo v otázce budoucí klimatické smlouvy dojednáno, že státy do první čtvrtiny roku 2015 vypracují plány, jakým způsobem by samy přispěly na národní úrovni v boji proti změně klimatu, tzv. zamýšlené vnitrostátně stanovené příspěvky (*Intended Nationally Determined Contributions*, dále také „INDCs“).⁵⁴ Dále jednotlivé státy (především státy EU) přislíbily v souhrnu 100 miliónů USD pro Adaptační fond, který tak mohl pokračovat ve financování potřebných projektů. Velkým tématem konference byla otázka ztrát a škod způsobených přírodními událostmi, jejichž vznik se dá přičítat klimatickým změnám. Pro tyto účely vznikl mezinárodní mechanismus pro poskytnutí finanční pomoci rozvojovým zemím nejvíce zranitelným vůči dopadům změny klimatu. V neposlední řadě státy pokročily v implementaci REDD+, zejména v jeho financování.

Poslední COP před konferencí v Paříži se odehrála v prosinci 2014 v Peru.⁵⁵ Linská výzva (*Lima Call for Climate Action*) potvrzuje úlohu INDCs pro příští klimatickou dohodu, a zároveň opouští principiální základy Protokolu, který jasně rozděloval země na rozvinuté a rozvojové a jen po těch prvních požadoval redukční cíle. Nově se žádá, aby „každá“ ze smluvních stran podala jednoznačnou zprávu o mitigačních opatřeních, která zamýšlí učinit.⁵⁶ Nicméně závazný jazyk textu se opět otupí, když stanoví, že státy „mohou“ (nikoliv musí) poskytnout vyčíslené informace o referenčních bodech (podle kterého roku se posuzuje výše emisí), časových rámcích, zahrnutých oblastech, metodologických cílech a proč, se domnívají, že jejich INDCs představuje spravedlivé a ambiciózní řešení a jak přispěje k dosažení cíle stanoveného čl. 2 Úmluvy.⁵⁷ INDCs představuje nový přístup, budující klimatický režim „zespodu“

⁵³ UNFCCC. Amendment to the Kyoto Protocol pursuant to its Article 3, paragraph 9 (the Doha Amendment). UN Doc. FCCC/KP/CMP/2012/13/Add.1. Decision 1/CMP.8. 2012. část 2., odst. 5, 6.

⁵⁴ UNFCCC. Further advancing the Durban Platform. UN Doc. FCCC/CP/2013/10/Add.1. Decision 1/CP.19. 2013. odst. 2 b.

⁵⁵ Klimatická konference v červnu 2015 v Bonnu byla společným 42. zasedáním pomocných orgánů Úmluvy SBI, SBSTA a 9. částí 2. zasedání ADP, před COP-21 v Paříži se ještě uskuteční v září 2015 10. část 2. zasedání ADP a v říjnu 2015 3. zasedání ADP.

⁵⁶ UNFCCC. Lima Call for Climate Action. UN Doc. FCCC/CP/2014/10/Add.1. Decision 1/CP.20. 2014. odst. 9.

⁵⁷ Ibid., odst. 14.

(*bottom-up*), umožňující státům si rozhodnout jakou povahu příspěvku vloží do budoucího systému. Uvažuje se, že by státy měly povinnost k předkládání INDCs v několikaletých cyklech.

Kritici konceptu namítají, že bez možnosti určovat smluvním stranám obsah příspěvků jde o slabé řešení. Na druhou stranu je možno vyzdvihnout transparentnost, která umožní porovnání příspěvků jednotlivých států.

K výzvě je také připojena příloha, která obsahuje prvky návrhu textu pro vyjednávání pařížské dohody.

Významným mezníkem se stala čínsko-americká bilaterální dohoda na snížení emisí skleníkových plynů, jež byla uzavřena krátce před konferencí 12. listopadu v Pekingu.⁵⁸ USA přislíbily omezit své emise o 26-28% k roku 2025, v porovnání s rokem 2005. Čína prohlásila, že po roce 2030 hodlá emise začít snižovat a také více využívat nefosilních paliv. Dohoda je průlomová nejen těmito přísliby a faktem, že společně odpovídají za více než třetinu světových emisí,⁵⁹ ale jde také o spolupráci dvou zemí, které svoji neaktivitou dlouhé roky jakýkoliv vývoj blokovaly.

Jak již bylo zmíněno, velké naděje na uzavření nové klimatické dohody se upínají ke COP-21, jenž se bude konat v prosinci tohoto roku v Paříži. V souladu s čl. 17 odst. 2 Úmluvy, který ukládá, aby návrh jakéhokoliv protokolu byl smluvním stranám sdělen v šestiměsíčním předstihu před zasedáním, kde by měl být přijat, byl v únoru na konferenci v Bonnu schválen návrh textu pro vyjednání nové dohody.⁶⁰ Nejdůležitějším bodem jednání budou mitigační opatření, která by dovedla mezinárodní společenství na trajektorii, která udrží globální průměrnou teplotu pod 2 °C. Nicméně na účastníky budou čekat další klíčové otázky, jako je adaptace, financování a ztráty a škody. Nakonec, je třeba si uvědomit, že na pařížské konferenci cesta k záchraně planety tak jak ji známe, nekončí, ale začíná.

⁵⁸ U.S.-China Joint Announcement on Climate Change. 2014.

Dostupné z WWW: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/11/us-china-joint-announcement-climate-change> [cit. dne 29. 6. 2015].

⁵⁹ Přehled klimatických dat viz např. World Resources Institute. CAIT Climate Data Explorer. [online]. Dostupné z WWW: <http://cait.wri.org/> [cit. dne 30. 6. 2015].

⁶⁰ UNFCCC. Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action (ADP), Implementation of all the elements of decision 1/CP.17. UN Doc. FCCC/ADP/2015/1. Negotiating text. 2015.

3. Prameny mezinárodního práva změny klimatu

3.1 Základní klasifikace

Vycházíme-li z klasického dělení pramenů mezinárodního práva veřejného dle čl. 38 odst. 1 Statutu Mezinárodního soudního dvora, za obecně uznávané prameny považujeme mezinárodní smlouvy a úmluvy, mezinárodní obyčeje, obecné právní zásady a jako pomocné prameny také soudní rozhodnutí a právní nauku. K těmto tradičním pramenům se dále přidávají prameny, které Statut Mezinárodního soudního dvora (*International Court of Justice*, dále také „ICJ“) nepředvídal a jejichž právní status není vždy zcela zřejmý. Jedná se o některé jednostranné akty států či mezinárodních organizací, ekvity či rezoluce OSN (rezoluce Valného shromáždění jako „doporučující“, zatímco rezolucemi Rady bezpečnosti jsou všechny státy „vázány“).

Další možné členění umožňuje rozdělení práva na *hard law* a *soft law*. To však již neřadíme mezi dělení pramenů mezinárodního práva, „*tj. forem, které jeho normy na sebe berou a v nichž je pak poznáváme*“⁶¹ ale „*druhů pravidel jako typových zvláštností obsahu*“⁶². V případě mezinárodního práva životního prostředí toto dělení, vzhledem k jeho častému užití, nabývá obzvlášť na důležitosti.

Výrazem *soft law* označujeme širokou škálu dokumentů stojících na hraně práva a politiky, hojně uplatňovaných v současných mezinárodních vztazích. Pro státy je snazší je přijmout, na rozdíl od *hard law* jsou zamýšleny jako právně nezávazné. To však neznamená, že v budoucnu nemohou dodatečně získat právně závazný charakter např. jako součást úmluvy či na úmluvu navazující dohody ohledně jejího výkladu. Výhodou *soft law* norem je rychlejší proces jejich přijetí, obsahující mnohé dynamické prvky s celkově větší otevřeností projevující se např. zapojením širšího okruhu subjektů (NGOs, akademická obec, průmysl atd.). Typickým příkladem *soft law* v oblasti mezinárodního práva životního prostředí jsou obecnější deklarace jako výsledky konferencí (Stockholmská deklarace z roku 1972, Deklarace z Ria z roku 1992, Johannesburgská deklarace z roku 2002), jež formulují nové společenské hodnoty, dále konkrétní doporučení mezinárodních organizací (např. Doporučení pro přepravu nebezpečných věcí v poslední verzi z roku 2013) a akční programy (např. Agenda 21,

⁶¹ ČEPELKA, Čestmír; ŠTURMA, Pavel. Mezinárodní právo veřejné. Praha. C.H.Beck. 2008. s. 112.

⁶² Ibid.

Rio 1992) V případě změny klimatu se nejčastěji setkáváme s rozhodnutími konference smluvních stran.

Naopak se *soft law* nelze zaměňovat dokumenty obsahující měkké „*soft law*“ závazky v podobě vágních či obecných formulací, jako např. rámcové úmluvy. Dle jejich právně závazné formy se řadí k *hard law*, ačkoliv skutečná míra právní vynutitelnosti takových závazků je, ať již z důvodu zmíněné neurčitosti či absence mechanismů zaručujících jejich dodržování, spíše diskutabilní. Význam těchto úmluv lze nicméně hledat i jinde. Mezinárodní právní charakter, který spustí domácí ratifikační procesy, může vést k přijetí konkrétní legislativy, a tak vnitrostátní právní účinek takové mezinárodní smlouvy může být významnější než to, co odráží mezinárodní smlouva samotná.⁶³

3.2 Mimosmluvní úprava

Důležité místo v systému pramenů mezinárodního práva veřejného vždy zastávalo a zastává obyčejové právo. Aby určité pravidlo mohlo být uznáno za právní obyčej, je nutné naplnit dva požadavky. Obecnou, jednotnou a ustálenou praxi států a přesvědčení, že tato praxe je pro státy závazná (*opinio juris*). Pro mezinárodní právo životního prostředí platí, že využití obyčejů je minimální. Ačkoliv lze zaznamenat splnění první podmínky u řady jeho principů, druhá podmínka, tedy přesvědčení o právní závaznosti se prozatím jeví v drtivé většině případů jako nedosažitelná. Někteří autoři se domnívají, že se zde jedná o „*obyčeje obecného mezinárodního práva, jež však nabyly kvalitativně odlišného charakteru, a to získáním zcela nové – ekologické dimenze.*“⁶⁴ Výjimku představuje zásada nepoškození životního prostředí za hranicemi jejich jurisdikce při provádění činností států na jejich vlastním území (Princip 21 Stockholmské deklarace, Princip 2 Deklarace z Ria). Ta byla ICJ potvrzena v poradním stanovisku o legalitě hrozby nebo použití jaderných zbraní a v případě

⁶³ WERKSMAN, Jacob; HUBERTSON, Kirk. Aftermath of Copenhagen: Does International Law have a Role to Play in a Global Response to Climate Change?. 25 Maryland Journal of International Law 109, 2012. s. 122.

⁶⁴ ŠTURMA, Pavel.; DAMOHORSKÝ, Milan.; ONDŘEJ, Jan. a kol. Mezinárodní právo životního prostředí. I. část (obecná). Beroun: Eva Rozkotová – IFEC, 2004. s. 72.

Gabčíkovo-Nagymaros jako součást mezinárodního obyčejového práva.⁶⁵ Nicméně, je zřejmé, že jeho samotné užití pro mezinárodní režim ochrany klimatu, je přinejmenším problematické. Zatímco vliv některých států na nárůst emisí antropogenních skleníkových plynů může být větší, než vliv jiných, je to kumulativní účinek aktivity všech států tím, co přináší změnu klimatu. Bylo by tak velmi obtížné určit, že jsou to právě emise jednoho konkrétního státu, co poškozují životní prostředí státu druhého.

Použití soudních rozhodnutí jako pramenů je mezinárodním právem životního prostředí omezené. V první řadě mohou napomoci k potvrzování obyčejových pravidel, dále vytváření precedentů (ne však ve smyslu angloamerického práva) a také posilování postavení jednotlivce v systému mezinárodněprávní ochrany životního prostředí. ICJ je nejvýznamnějším a také jediným stálým mezinárodním soudem, jehož kompetence a členství není omezeno. Dále se státy mohou obracet na arbitrážní tribunály a Mezinárodní tribunál pro mořské právo.

Do dnešních dnů neexistuje mnoho rozsudků, které by, navzdory environmentálnímu charakteru případů, výslovně poukazovaly na porušení pravidel mezinárodního práva životního prostředí. Převládají závěry o porušení smluv jako v případě Gabčíkovo-Nagymaros (1997) či Pulp Mills (2010). Soudní spory v oblasti práva změny klimatu, pokud vůbec, tak byly vyvolány pouze na vnitrostátní úrovni.⁶⁶ Světlou výjimkou budiž neúspěšná petice podaná zástupci Inuitů k Meziamerické komisi pro lidská práva, v níž obvinili vládu USA, že její klimatická politika porušuje jejich lidská práva. Přitom se domnívám, že právě rozhodnutí ICJ věnující se problematice změny klimatu by i přes evidentní právní překážky (nalezení vhodného žalobce, prokázání kauzálního nexu mezi příčinou a následkem) mohlo vytvořit bezprecedentní právní základ, který by přispěl k vystupňování tlaku na státy, aby dostály svým mezinárodním závazkům.

Obecné právní zásady podobně jako obyčej je nejsou součástí mezinárodního práva životního prostředí ve standardním smyslu. Ocítají se v katalogích právních zásad

⁶⁵ ICJ. Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996, s. 226.; znovu uvedeno v ICJ. Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Judgment, I. C. J. Reports 1997, s. 7.

⁶⁶ Z poslední doby např. neočekávané a bezprecedentní rozhodnutí Obvodního soudu v Haagu, který nařídil nizozemské vládě dostát svým mezinárodním závazkům a snížit své emise skleníkových plynů o 25% k roku 2020 (Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands z 24.6. 2015, C/09/456689 / HA ZA 13-1396)

a principů formulovaných na konferencích. Ziskávají podobu *soft law* dokumentů, které jsou přijímány jednotlivými státy, lze tak ve svém důsledku hovořit o smluvní úpravě.

3.3 Smluvní úprava

Dominantním pramenem mezinárodního práva životního prostředí jsou mezinárodní smlouvy. Ty mohou být přijaty jako dvoustranné či mnohostranné, subregionální, regionální nebo univerzální. Obvyklým typem smluv vznikající na půdě OSN jsou mnohostranné dohody o životním prostředí (*Multilateral Environmental Agreements*, dále také „MEAs“). Jedná se o právní nástroj k vytvoření mezinárodních práv a povinností, jimiž je smluvní stát vázán.

Smlouvy lze hodnotit v závislosti na předmětu úpravy, počtu smluvních stran, konkrétnosti závazků a způsobů řešení jejich nedodržování. Rozlišujeme smluvní režimy pokrývající určité oblasti životního prostředí jako např. moře (Úmluva OSN o mořském právu, 1982), ale také konkrétní činnosti jako např. mezinárodní obchod s ohroženými druhy (Úmluva o mezinárodním obchodu s ohroženými druhy volně žijících živočichů a rostlin, 1973).

Proces tvorby mezinárodní právní úpravy v oblasti životního prostředí má obecně dvě možné podoby. Ta první následuje tradiční formu mezinárodní právní úpravy, kdy existuje pouze jedna úmluva, která sama tvoří smluvní režim. Mnohem rozšířenější je však úprava třístupňová, reprezentující moderní přístup, který odráží zvláštní charakter životního prostředí. Předmět úpravy je často velmi široký, ovlivňující další obory lidské činnosti, cíle bývají dlouhodobé a měnící se v závislosti na nových vědeckých poznacích, a mimoto, zapojení většího množství států je mnohdy klíčové. Konsensus na takovéto právní úpravě vzniká velmi obtížně. Postupné budování smluvního režimu umožní zapojení většího počtu budoucích smluvních stran a z počátku rychlejší ratifikační proces.

V první řadě je přijata rámcová úmluva, která stanoví všeobecné cíle, formuluje principy a vytváří základní institucionální uspořádání. V druhém kroku se usiluje o dosažení konsenzu na uzavření protokolu na základě této rámcové smlouvy, který přináší konkrétní závazky a vyznačuje se jistou právní nezávislostí k hlavní smlouvě. Nakonec je možné přijmout přílohy a dodatky obsahující technické a administrativní ustanovení. Nejinak je tomu v právu změny klimatu. Právně závazné nástroje vznikly

do této chvíle tři. Rámcová úmluva (Rámcová úmluva OSN o změně klimatu, 1993) byla následována Protokolem (Kjótský protokol, 1997). Kontrolní období Kjótského protokolu bylo poté prodlouženo jeho dodatkem (Dodatek z Dauhá, 2012).⁶⁷

3.3.1 Rozhodnutí konference smluvních stran

K zajištění spolupráce smluvní režim svěřuje určitou míru kompetencí do rukou mezinárodních institucí či orgánu, které sám vytváří. Institucionální rámec klimatického právního režimu tvoří Konference smluvních stran,⁶⁸ Sekretariát a pomocné vědecké a technické orgány. Specifickým úkazem mezinárodního práva změny klimatu (a mezinárodního práva životního prostředí obecně) jsou rozhodnutí COP. COPy nelze díky jejich ad hoc povaze ztotožňovat s mezivládními organizacemi. COP představuje nejvyšší orgán vytvořený na základě Úmluvy nadaný pravomocí přezkoumávat stávající nástroje a přijímat nové, přinášející další závazky, včetně právně závazných nástrojů (dodatky, protokoly). Takto vytvářené nástroje podléhají souhlasu smluvních stran a můžeme je bez obav řadit mezi tradiční „*hard law*“ prameny mezinárodního práva. COP svými rozhodnutími ale také stanoví pravidla a postupy, které vymezují způsoby a dobu jednání o těchto závazcích. Jejich role je rovněž nedocenitelná v rozpracování existujících závazků, jako např. v Marrákešských dohodách, které de facto obsahují souhrnnou úpravu flexibilních mechanismů a systému dodržování závazků, vytvořených Protokolem. Dále poskytují vnitřní pokyny k jejich provádění, stanoví strategické cíle, jakousi „cestovní mapu“ při jednání o budoucích závazcích a mohou zakládat pomocné orgány.

Tato „provozní“ rozhodnutí nepotřebují formální souhlas každé jednotlivé smluvní strany. K tomu, aby byla účinná stačí dosažení konsenzu či hlas většiny. Jejich obsah se týká všech smluvních stran, neúčast (*opt-out*) není možná. Pokud však tato rozhodnutí vytváří určité závazky, nejedná se již o pramen „*hard law*“ mezinárodního práva? Někteří autoři dokonce uvažují, že taková rozhodnutí lze vidět jako následnou dohodu a tudíž je možné zařazení k tradičním pramenům.⁶⁹ Nicméně

⁶⁷ Přijímání jednotlivých nástrojů předvídají smlouvy. Přijetí Protokolu v čl. 17 Úmluvy, Dodatek v čl. 20 a 21 Protokolu.

⁶⁸ Více viz 4.3.1 Konference smluvních stran.

⁶⁹ ULFSTEIN, Geir; CHURCHILL R. Robin. Autonomous Institutional Arrangements in Multilateral Environmental Agreements. A Little-Noticed Phenomenon in International Law. The American Journal of International Law, Vol. 94, No. 4, 2000. s. 641.

vzhledem k tomu, že většina nedává vzniknout novým, na původní úmluvě nezávislým závazkům, je tento úhel pohledu problematický.

Nabízí se tak uzavřít diskuzi uznáním jejich „*soft law*“ charakteru. To však Wiersema odmítá jako zjednodušující a selhávající v reflexi skutečného vztahu těchto rozhodnutí k základním právním závazkům smluvních stran daných úmluvou. Podle něj nelze pominout právní účinky těchto rozhodnutí na právní závazky, a na to jak tyto závazky smluvní strany chápou. Nabízí několik úhlů pohledu, kterých by mělo být při zkoumání tohoto vztahu zároveň použito. Souhlas smluvních stran a jeho váha při tvorbě, šíře pravomoci COPu, úmysl smluvních stran odrážející se v obsahu a pojmenování jednotlivého rozhodnutí a možný právní účinek.⁷⁰

Pravomoc COP je dána smlouvou, která jej vytvořila. Právní závaznost rozhodnutí by mohla být dosažena, pokud by existovala delegace této vlastnosti Úmluvou, která by výslovně zmocňovala COP vydávat právní rozhodnutí. Taková delegace se však v Úmluvě nevyskytuje. Dle čl. 7 odst. 2 Úmluvy COP v rámci svého mandátu činí rozhodnutí, která jsou nezbytná pro účinné provádění této úmluvy.

⁷⁰ WIERSEMA, Annecoos. The New International Law-Makers? Conferences of the Parties to Multilateral Environmental Agreements. Michigan Journal of International Law, Vol. 31, 2009. s. 250-287.

4. Rámcová úmluva OSN o změně klimatu

4.1 Preambule, cíl a principy

4.1.1 Preambule

Preambule v mezinárodních úmluvách obecně formulují pozadí, účel a kontext takovéto úmluvy. Nejinak je tomu v případě Úmluvy. V první řadě uznává, že „*změna klimatu Země a její nepříznivé důsledky jsou společným zájmem celého lidstva.*“⁷¹ Tímto, i když jen poněkud rétoricky ve formální rovině, vytváří základy pro globální spolupráci. Spolupráci, zaměřenou spíše na nalezení cesty ke spravedlivému sdílení břemene boje proti klimatickým změnám, než na využívání společných zdrojů. Taková spolupráce však musí být v souladu s principem suverenity nad přírodními zdroji a nepoškozování životního prostředí za hranicemi národní jurisdikce. Úmluva zde tak inkorporuje Princip 2 Deklarace z Ria⁷².

V preambuli jsou také několikrát zmíněny rozvojové země. Patrně nejvýznamnějším byl poznatek, že „*největší podíl na dřívějších a současných globálních emisích mají rozvinuté země, že množství emisí na obyvatele je v rozvojových zemích stále relativně malé a že podíl rozvojových zemí na globálních emisích bude narůstat, aby mohly být uspokojeny jejich sociální a rozvojové potřeby.*“⁷³ Jedná se o kompromis mezi návrhem rozvojových zemí, které usilovaly o stanovení zásady hlavní odpovědnosti rozvinutých zemí za klimatické změny a uznání růstu podílu rozvojových zemí na růstu emisí jako nedílnou součástí jejich ekonomického růstu.⁷⁴

Úmluva se také výslovně přihlásila k Deklaraci o životním prostředí ze Stockholmu, rezolucím OSN, věnujícím se otázce změny klimatu (zejm. již zmíněné 43/53 a 45/212) a k Vídeňské úmluvě a Montrealskému protokolu.

⁷¹ Preambule Úmluvy, odst. 1.

⁷² Princip 2 Deklarace z Ria.

⁷³ Preambule Úmluvy, odst. 3.

⁷⁴ BODANSKY, Daniel. The United Nations Framework Convention on Climate Change: A Commentary. 18 Yale Journal of International Law, 1993. s. 498.

4.1.2 Cíl

Konečným cílem dle čl. 2 Úmluvy je „*stabilizace koncentrací skleníkových plynů v atmosféře na úrovni, která by předešla nebezpečnému narušení klimatického systému vlivem lidské činnosti.*“⁷⁵

Vliv lidské činnosti na globální změnu klimatu je po letech vývoje k dosažení vědeckého konsenzu nezpochybnitelný. Zprávy vydávané IPCC postupně zvyšovaly míru pravděpodobnosti, že vliv člověka na změny klimatu je nadpoloviční IPCC tuto pravděpodobnost ve své třetí hodnotící zprávě definoval jako 65%, ve čtvrté zprávě už to bylo 90% a v zatím poslední zprávě IPCC uvádí 95%.

Mnoho MEAs nastaví práh, jenž znamená absolutní zákaz určité činnosti, např. zákaz ukládání radioaktivních odpadů na moři, nebo moratorium na zabíjení velryb, existují však i takové, které akceptují fakt, že lidská činnost do určité míry narušuje životního prostředí. V těchto případech se snaží stanovit mez, za kterou znečištění či rušení nebude povoleno.⁷⁶

Cílem Úmluvy je tak nikoliv odvrácení účinků skleníkových plynů, ale „*stabilizace jejich koncentrace*“ v atmosféře. Doba, po kterou skleníkové plyny zůstávají v atmosféře, se liší v závislosti na druhu skleníkového plynu. V případě CO₂ se jedná o stovky let.⁷⁷ Z tohoto hlediska je možné absenci konkrétních redukčních cílů pozitivně. Úmluva tak může reagovat na nové vědecké poznatky flexibilně a umožňuje, alespoň v teoretické rovině, dynamický přístup při nalézání řešení.

Podobně lze hodnotit i „*nebezpečné narušení klimatického systému*“. Stupeň vědeckého poznání v době vzniku Úmluvy neumožňoval určit míru narušení a tak úmluva ještě jasnou definici nenabízí. Nicméně na základě vědeckých prognóz, jež byly součástí čtvrté zprávy IPCC, a po dlouhých jednáních, bylo v Cancúnské dohodě prvně uznáno, že je nutné snížení celosvětových emisí skleníkových plynů tak, aby se udržel nárůst globální průměrné teploty pod 2 ° C nad úrovní před průmyslovou revolucí.⁷⁸ Tato 2 ° C hranice je v současné době vykládána jako koncentrace CO₂ ekvivalentu 450ppm (*parts per milion*) v atmosféře k roku 2150. Jedná se však jen o rozhodnutí

⁷⁵ Čl. 2 Úmluvy.

⁷⁶ YAMIN, Farhana; DEPLEDGE, Joanna. The International Climate Change Regime: A Guide to Rules, Institutions and Procedures. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. s. 61.

⁷⁷ Více viz kapitola 1 Úvod do problematiky změny klimatu.

⁷⁸ UNFCCC. The Cancún Agreements: Outcome of the Work of the Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action under the Convention, FCCC/CP/2010/7/Add.1. Decision 1/CP.16. 2010. část. I., odst. 4.

konference, které, ač na něm panuje politická shoda, není právně závazné. Tudíž, bylo by vhodné, aby příští klimatická dohoda, tento limit zahrnula do svého závazného textu.

Druhá věta čl. 2 značí časovou neohraničenost pro splnění cíle, když připouští, aby byl dosažen: „*v takové lhůtě, která dovolí ekosystémům, aby se přirozenou cestou přizpůsobily změně klimatu, která zajistí, že nebude ohrožena produkce potravin, a která umožní, aby hospodářský rozvoj mohl pokračovat udržitelným způsobem.*“⁷⁹

Zmínění nutnosti přizpůsobení změně klimatu dokládá, že Úmluva považuje některé jeho účinky za nevyhnutelné a uvažuje do budoucna možnosti adaptace a pomoci rozvojovým zemím. Nicméně otázky adaptace, ztrát a škod nejvíce ohrožených zemích nabyly na důležitosti až později a proto jejich zahrnutí není, na rozdíl od mitigace, výslovné. Jak ostatně Sands dodává, z první věty čl. 2 jasně vyplývá, že prevence změny klimatu je primární cílem Úmluvy.⁸⁰

Ačkoliv čl. 2 neurčuje žádné konkrétní redukční závazky, je pro klimatický režim významný tím, že přináší obecné pokyny, jež definují základní hodnoty, na nichž systém mezinárodněprávní ochrany klimatu stojí.

Vzhledem k deklaratornímu jazyku čl. 2 lze spíše usuzovat, že cíl není závazkem sám o sobě, ač se názory na jeho interpretaci různí. S tím úzce souvisí otázka, zdali je možné zařadit článek 2 k „cílům a účelům“ dle Vídeňské úmluvy o smluvním právu.⁸¹ Pokud ano, strany Úmluvy by měly povinnost nemařit stabilizační cíl Úmluvy. Je tudíž možné se domnívat, že smluvní strany, označením cíle za cíl „konečný“, projevily snahu o odlišení, které by takové logické zařazení neumožňovalo.⁸²

4.1.3 Principy

Mimo již zmíněné principy společného zájmu lidstva a suverenity nad přírodními zdroji a nepoškozování životního prostředí za hranicemi národní jurisdikce, které nalezneme v preambuli, vymezuje čl. 3 další principy, jimiž se mají smluvní strany řídit „*při svých činnostech směřujících k naplnění cílů této úmluvy a k provedení jejích ustanovení.*“⁸³ Jedná se o princip společné, ale diferenciované odpovědnosti,

⁷⁹ Čl. 2 Úmluvy.

⁸⁰ SANDS. Op. cit., s. 277.

⁸¹ Čl. 18 Vídeňské úmluvy o smluvním právu.

⁸² BODANSKY. 1993. Op. cit., s. 498.

⁸³ Čl. 3 Úmluvy.

princip předběžné opatrnosti, princip udržitelného rozvoje, princip hospodárnosti, mezigenerační spravedlnosti, a princip spolupráce.

Právě zařazení principů do operativního textu Úmluvy a tedy nejen do preambule jako deklaratorní části, vyvolává řadu otázek na právní charakter tohoto ustanovení. Existují rozdílné názory na jejich věcný význam a právní důsledky plynoucí z jejich postavení v textu Úmluvy.

Z rozboru dobových jednání vyplývá, že se, jako obvykle, jednalo o kompromisní řešení. Rozvojové státy si vymohly principům samostatný článek, nicméně některé byly pro jejich kontroverzi přenechány textu preambule či dokonce úplně opomenuty. USA naopak trvaly na dílčích úpravách, které měly zabránit navození dojmu, že jsou podobně jako závazky v čl. 4 závazné. Jejich místo spatřovaly v preambuli, zastávajíc názor, že jakékoliv jiné řešení mohlo vést k zavádějícímu výkladu o jejich závaznosti. Zahrnutí uvozujícího odstavce, slovní spojení „*mimo jiné*“ značící neúplnost výčtu principů a také opakující se slovní spojení „*státy by měly*“ jsou důkazem snah o „změkčení“ finálního textu. Nicméně tato snaha, jak Bodansky uvádí, byla svým způsobem nadbytečná, neboť „*na rozdíl od preambule, principy ztělesňují právní normy, ale standardy, které obsahují, jsou obecnější než závazky a neurčují konkrétní akce.*“⁸⁴

Ostatně, jakkoliv je pro jejich porozumění jejich umístění v textu Úmluvy důležité, skutečná praxe států je pravděpodobně relevantnější. Preambule Úmluvy, například, obsahuje některé principy nyní považované za závazné, zatímco na některé ze zásad stanovených v čl. 3 je nahlíženo jako na vznikající koncepce, jejichž právní status a vyplývající důsledky se stále vyvíjejí.⁸⁵ Nakonec je třeba zmínit, že principy zde uvedenými se řídí i ustanovení Protokolu.⁸⁶

V následujících oddílech se zaměřím na tři nejvýznamnější principy v kontextu klimatického režimu, konkrétně na princip společné, ale diferenciované odpovědnosti, princip předběžné opatrnosti a princip udržitelného rozvoje.

⁸⁴ BODANSKY. 1993. Op. cit., s. 501.

⁸⁵ YAMIN; DEPLEDGE. Op. cit., s. 67.

⁸⁶ Preambule Protokolu, odst. 4.

a) Princip společné, ale diferenciované odpovědnosti

Princip společné, ale diferenciované odpovědnosti (*Common But Differentiated Responsibilities*, dále také „CBDR“) ⁸⁷ můžeme v Úmluvě najít pod čl. 3 odst. 1 a odst. 2. V nich se říká, že:

(Odst. 1):

„smluvní strany by měly chránit klimatický systém ve prospěch současných a budoucích generací lidstva na základě rovnosti a v souladu s jejich společnými, i když rozdílnými, odpovědnostmi a odpovídajícími schopnostmi. V této souvislosti by měly smluvní strany rozvinutých zemí zaujmout vedoucí postavení v boji proti změně klimatu a z ní plynoucích negativních důsledků“

Příčemž; (odst. 2):

„v úvahu by měly být plně brány specifické potřeby a zvláštní podmínky smluvních stran rozvojových zemí, zejména těch, které jsou obzvláště vystavené nepříznivým účinkům změny klimatu, a smluvních stran, zejména smluvních stran rozvojových zemí, které by v souvislosti s touto úmluvou měly nést nadměrné nebo nepřiměřené zatížení.“

Obecně se dá říci, že mezinárodněprávní vztahy mezi státy jsou založené na suverenitě nebo právní rovnosti. To, mimo jiné, zahrnuje i zásadu vzájemnosti a obdobných práv a povinností. Je však stále častěji vnímáno, že tento přístup vede k věcně nespravedlivým výsledkům a tak, je zapotřebí určitá diferenciacie založená na předem dohodnutých kriteriích. ⁸⁸

CBDR byl poprvé formulován v čl. 7 Deklarace z Ria a dnes je v různé podobě součástí prakticky všech moderních MEAs. Pravděpodobně je však ještě stále příliš brzy hovořit o principu jako o obyčeji mezinárodního práva životního prostředí. ⁸⁹

Princip uznává historické rozdíly v podílu rozvinutých a rozvojových států na vzniku globálních problémů životního prostředí, a rozdíly v jejich příslušných ekonomických a technických kapacitách k řešení těchto problémů. Jeho součástí jsou

⁸⁷ Princip se někdy také uvádí jako „princip společné, ale diferenciované odpovědnosti a příslušných schopností“ (*Principle of Common but Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities, CBDRRC*).

⁸⁸ HONKONEN, Tulla. The Principle of Common But Differentiated Responsibility in Post-2012 Climate Negotiations. *Review of European Community & International Environmental Law*, 18, 2009. s. 257.

⁸⁹ *Ibid.*, s. 258.

dva prvky. Společná odpovědnost států k ochraně životního prostředí a podpoře udržitelného rozvoje. Státy však v důsledku různých společenských, ekonomických a ekologických souvislostí musí nést rozdílnou odpovědnost.⁹⁰ Princip proto přináší asymetrická práva a povinnosti smluvních stran. Jeho cílem je dosáhnout široké účasti států na smluvním režimu a z něj plynoucích povinnostech. CBDR rovněž reflektuje klíčové prvky spravedlnosti (*equity*), ukládá větší odpovědnost na bohatší země a na ty s větším podílem na způsobených environmentálních problémech.

Vztaženo ke klimatickému režimu se jedná o rozdílný podíl států na změně klimatu a jejich rozdílné schopnosti zabránit, omezit a kontrolovat důsledky změny klimatu. CBDR tak vytváří kompromis, určitou rovnováhu. Tato rovnováha závazků vyžaduje, aby se rozvojové země vyvíjely udržitelným způsobem (a ne bez omezení jako v minulosti rozvinuté země) a zaměřily se především na přijetí adaptačních opatření proti nepříznivým důsledkům změny klimatu.⁹¹

Nejvýznamnějším projevem CBDR v Úmluvě je její struktura, respektive diferenciací závazků pro různé skupiny zemí. Zatímco obecné závazky v čl. 4 odst. 1, týkající se mimo jiné národních inventur antropogenních emisí, spolupráce ve vývoji a převodu technologií či při přípravě na adaptaci vůči dopadům změny klimatu, jsou závazné pro všechny smluvní strany, závazné cíle k přijetí mitigačních opatření s cílem návratu na úroveň emisí skleníkových plynů dosaženou k roku 1990, jež jsou součástí čl. 4 odst. 2 a) a b), se vztahují jen na rozvinuté země včetně zemí tzv. bývalého sovětského bloku, které přecházejí na tržní hospodářství (tzv. smluvní strany Přílohy I).⁹² Další povinnosti Úmluva ukládá rozvinutým zemím bez těchto zemí (smluvní strany Přílohy II).⁹³ V Protokolu je princip zvláště zdůrazněn v čl. 10, kde vyzývá smluvní strany, aby postupovaly „s ohledem na svou společnou, ale rozdílnou odpovědnost a na specifické priority, cíle a okolnosti svého národního a regionálního rozvoje, aniž by zaváděly nové závazky pro smluvní strany neuvedené v příloze I“⁹⁴

CBDR, ačkoliv jde o pravděpodobně nejlépe implementovaný princip práva životního prostředí v rámci klimatického režimu, bude nutné pro potřeby nové

⁹⁰ Více k CBDR viz např. SANDS. Op. cit., s. 233-237.

⁹¹ RAJAMANI, Lavanya. The Principle of Common but Differentiated Responsibility and the Balance of Commitments under the Climate Regime. Review of European Community & International Environmental Law, 9, 2000. s. 125.

⁹² Čl. 4 odst. 1, odst. 2 a) a b) Úmluvy.

⁹³ Ibid., čl. 4 odst. 3, 4, 5.

⁹⁴ Čl. 10 Protokolu.

klimatické dohody předefinovat a určit takovou odpovědnost, jež povede k mitigačním závazkům všech smluvních stran. To demonstruje myšlenkový posun od jediné odpovědnosti rozvinutých zemí k odpovědnosti všech největších producentů emisí skleníkových plynů.⁹⁵

b) Princip předběžné opatrnosti

Princip předběžné opatrnosti (*Precautionary principle*) je součástí čl. 3 odst. 3 Úmluvy:

„smluvní strany by měly předběžně učinit opatření k předvídaní, prevenci či minimalizaci příčin vedoucích ke změně klimatu a zmírnit tak její nepříznivé účinky. Pokud existuje hrozba vážné nezvratné škody, neměl by nedostatek úplné vědecké jistoty sloužit jako důvod k odkladu takových opatření za předpokladu, že přístupy a opatření řešící problém změny klimatu jsou nákladově efektivní a jsou schopny zajistit celosvětový prospěch při nejnižších možných nákladech.“

Princip přichází v úvahu v situaci, kdy lidská činnost, postup nebo podobná aktivita může potenciálně ohrozit či poškodit lidské zdraví nebo životní prostředí. Tak by měla být přijata preventivní opatření, i když příčinné vztahy mezi činností a důsledky nejsou plně vědecky prokázány.

V rámci mezinárodního práva životního prostředí stále relativně nový princip byl na pevně zabudován do jeho systému jako čl. 15 Deklarace z Ria.⁹⁶ Mnohými je přijímán jako základní nástroj pro realizaci právních kroků v boji proti ohrožení životního prostředí. Jeho odpůrci na druhou stranu namítají, že jde o nadměrnou regulaci a že tento princip omezuje lidskou činnost.⁹⁷ Znění principu v Úmluvě se liší od toho v Deklaraci tím, že opatření nemají být „nákladově efektivní“ (hospodárná). Při vyjednávání Úmluvy na nátlak AOSIS byl zřetelný odkaz na ekonomické pojetí principu vynechán a princip tak mohl být přijat v „silnější“ formě.⁹⁸ Nicméně, jak jsme se mohli již dříve přesvědčit, Úmluva obsahuje plno kompromisů, a tak je efektivnost

⁹⁵ MAGUIRE, Rowena. Incorporating international environmental legal principles into future climate change instruments. *Carbon and Climate Law Review*. 2, 2012. s. 110.

⁹⁶ Princip 15 Deklarace z Ria: „Státy by měly podle svých možností maximálně uplatňovat preventivní přístupy v ochraně životního prostředí. Tam, kde hrozí vážné či nevratné škody, nebude využito nedostatku plného vědeckého poznání jako argumentu pro odklad nákladově účinných opatření k zabránění znehodnocování životního prostředí.“

⁹⁷ SANDS. Op. cit., s. 218.

⁹⁸ YAMIN; DEPLEDGE. Op. cit., s. 71.

nákladů v další větě stejně zdůrazněna. Otázkou však zůstává, zda se smluvní strany principem opravdu řídí. A to přitom např. ze Sternovy zprávy o globálním oteplování vyplývá, že včasná adaptace a implementace principu je nutností.⁹⁹

c) Princip udržitelné rozvoje

Princip udržitelného rozvoje (*Sustainable development*) je zmíněn, mimo jiné, v čl. 3 odst. 4 Úmluvy:

„smluvní strany mají právo a měly by podporovat udržitelný rozvoj. Přístupy a opatření k ochraně klimatického systému před změnou způsobenou člověkem by měly odpovídat specifickým podmínkám každé smluvní strany, měly by být integrovány do vnitrostátních rozvojových programů a měly by brát v úvahu, že hospodářský rozvoj je základem pro přijetí opatření vůči změně klimatu.“

Termín udržitelný rozvoj byl, nikoliv poprvé avšak nejvýznamněji na mezinárodní scéně představen roku 1987 v proslulé zprávě Naše společná budoucnost, jež vydala Světová komise Organizace spojených národů pro životní prostředí a rozvoj, vedená v té době bývalou norskou předsedkyní vlády Gro Harlem Brundtlandovou. Udržitelný rozvoj zde byl definován jako *„takový rozvoj, který naplňuje potřeby přítomných generací, aniž by ohrozil schopnost budoucích generací naplňovat potřeby své.“*¹⁰⁰

Jedná se o koncept, který v sobě úzce spojuje sociální, ekonomické a environmentální potřeby. Společným jmenovatelem těchto potřeb je dosažení spravedlnosti. Dle Sandse, jsou v principu zahrnuty čtyři jeho základní prvky:

- I. nutnost zachování přírodních zdrojů ve prospěch budoucích generací (*princip mezigenerační odpovědnosti*)
- II. využívání přírodních zdrojů způsobem, který je udržitelný, uvážlivý, racionální, moudrý nebo vhodný (*princip udržitelného využívání přírodních zdrojů*)

⁹⁹ STERN, Nicholas. The Economics of Climate Change: The Stern Review. UK: Cambridge University Press, 2007.

¹⁰⁰ World Commission on Environment and Development. Our Common Future. 1987.

III. spravedlivé využívání přírodních zdrojů, což znamená, že využívání jednoho státu musí brát v úvahu potřeby dalších států (*princip spravedlivého využívání přírodních zdrojů nebo také solidarita v rámci jedné generace*)

IV. zajištění integrace ochrany životního prostředí do ekonomických a jiných rozvojových plánů, programů, projektů, a rozvojových potřeb při uplatňování environmentálních cílů (*princip integrace*)¹⁰¹

V režimu změny klimatu princip udržitelného rozvoje zaujímá prominentní pozici. Objevuje se v Úmluvě, v Protokolu i dalších relevantních dokumentech. Kromě čl. 3 odst. 4 můžeme najít odkazy na princip udržitelného rozvoje i na jiných místech Úmluvy. V preambuli se např. hovoří „o potřebě všech zemí, zvláště rozvojových zemí, k přístupu ke zdrojům potřebným k dosažení trvalého sociálního a hospodářského rozvoje.“ Dokonce i konečného cíle Úmluvy je nutné dosáhnout s podmínkou, aby „hospodářský rozvoj mohl pokračovat udržitelným způsobem“¹⁰².

Text principu, ač pevně zakotven do struktury Úmluvy, neposkytuje příliš prostoru k hlubší interpretaci. Při pohledu na pozadí vzniku Úmluvy, můžeme zaznamenat, že zpočátku rozvojové země požadovaly zahrnutí „práva na rozvoj“ jako nezcizitelného práva. Rozvinuté země odmítly přijmout právo na rozvoj z obavy, že by mohlo být využito rozvojovými zeměmi k vznesení požadavků na finanční pomoc od rozvinutých zemí. Znění Úmluvy tak v čl. 3 odst. 4 nabízí mírnější konstatování, že státy „mají právo a měly by podporovat udržitelný rozvoj.“¹⁰³ Nicméně propojení principu s klimatickým právním režimem je hlubší, než by se mohlo ze znění Úmluvy zdát. Mezinárodní společenství, ve snaze najít shodu na tom, jak zmírnit nepříznivé důsledky změny klimatu, současně vymezuje rámec pro udržitelný rozvoj.

Vývoj režimu změny klimatu tedy může být viděn jako rostoucí porozumění konceptu trvale udržitelného rozvoje mezinárodním společenstvím.¹⁰⁴ Změna klimatu přinese takové změny naší planety, že negativně ovlivní životy stovek miliónů lidí. Extrémní projevy počasí ovlivní produkci potravin, migraci a rozmístění obyvatelstva, ale i běžné úkony v každodenním životě. Zpomalí tempo udržitelného rozvoje.

¹⁰¹ SANDS. Op. cit., s. 207.

¹⁰² Čl. 2 Úmluvy.

¹⁰³ BODANSKÝ. 1993. Op. cit., s. 504.

¹⁰⁴ VOIGT, Christina. Sustainable development as a principle of international law : resolving conflicts between climate measures and WTO law. Martinus Nijhoff Publishers, 2009. s. 113.

Na druhou stranu představuje také příležitost pro technologické a institucionální inovace, které naopak tempo podpoří.¹⁰⁵

Pro účinné řešení změny klimatu je třeba, aby rozvoj rozvojových zemí byl udržitelný, tedy takový, který umožní rozvojovým zemím snížit své emise skleníkových plynů. Poskytnutí technologií, *capacity-building* a finanční pomoc rozvojovým zemím prostřednictvím fondů zřízených v rámci režimu změny klimatu. To jsou klíčové prvky klimatického režimu, jenž umožní účast rozvojových zemí na mitigačních opatřeních, která budou zahrnovat redukční závazky.

4.2 Závazky

Úmluva stanoví různé typy závazků pro různé skupiny smluvních stran. Stěžejní místo zaujímá čl. 4, následován deklaratorními články 5 a 6, které se věnují výzkumu, sledování, vzdělávání a povědomí veřejnosti, a čl. 12, jenž se týká poskytování informací o provádění smlouvy. Klimatický režim patří mezi mezinárodní právní úpravy s nejvyšší účastí vůbec, je tedy přirozené, že státy vytváří neformální koalice,¹⁰⁶ aby posílily své pozice při jednáních, anebo jsou diferencovány samotnou Úmluvou a Protokolem, zejména v oblasti závazných povinností, ale například i dle institucionálního uspořádání.

Obecné závazky platí pro všechny státy (*All Parties*), rozvinuté i rozvojové. Zvláštní závazky týkající se zdrojů a sníženích v důsledku propadů u skleníkových plynů jsou závazné pro smluvní strany Přílohy I (*Annex I Parties*) a zvláštní závazky ohledně finančních zdrojů a převodů technologií pro strany Přílohy II (*Annex II Parties*). Tyto poslední dvě kategorie jsou rozvinuté státy. Všechny, v případě Přílohy I, a pouze ty, které neprochází přechodem k tržnímu hospodářství (tzn. země bývalého sovětského bloku) v Příloze II. Implicitně lze z textu Úmluvy dovodit čtvrtou skupinu. Rozvojové státy, tedy státy, které se ani v jedné z příloh nevyskytují (*Non-Annex Parties*). Vedlejší kategorií Úmluvy jsou LDCs, nepřipadají na ně žádné speciální

¹⁰⁵ MATTHEW, Richard. A.; HAMMILL, Anne. Sustainable development and climate change. *International Affairs*, 85: 1117–1128, 2009. s. 1127.

¹⁰⁶ Viz 2. kapitola Vývoj mezinárodní právní úpravy v oblasti změny klimatu.

povinnosti a krom dvou zmínek ohledně finanční pomoci a převodu technologií,¹⁰⁷ se jim Úmluva nevěnuje.

4.2.1 Obecné závazky

Dle čl. 4 odst. 1 Úmluvy jsou všechny smluvní strany povinny přijmout určitá opatření, berouce přitom v úvahu své společné, ale rozdílné odpovědnosti. Jedná se, mimo jiné, o vedení inventur skleníkových plynů; podporu udržitelného hospodaření s místy propadu a rezervoáry všech skleníkových plynů; tvorbu regionálních programů obsahujících opatření ke zmírnění změny klimatu; spolupráci při vývoji, využití a rozšiřování, včetně převodu, technologií, postupů, procesů, které vedou ke kontrole, omezení či prevenci antropogenních emisí skleníkových plynů; spolupráci při přípravě na adaptaci vůči dopadům změny klimatu; či podporu vzdělávání, výuky a povědomí veřejnosti v souvislosti se změnou klimatu.¹⁰⁸ Režim článku je velmi volný, text velmi vágní a jak z uvozující věty vyplývá, je na vůli stran jakým způsobem závazky implementují. Pro rozvojové země je významný čl. 4 odst. 7, který říká, že:

„Rozsah, v jakém budou smluvní strany rozvojových zemí účinně uskutečňovat své závazky obsažené v Úmluvě, bude záviset na účinném uskutečnění závazků smluvních stran rozvinutých zemí v souvislosti s finančními zdroji a převodem technologií a bude plně zohledňovat skutečnost, že hospodářský a sociální rozvoj a vymýcení chudoby jsou prvořadými a základními prioritami smluvních stran rozvojových zemí.“

Dopady tohoto ustanovení jsou hlavně politického rázu, neboť rozvojové státy pravidelně v jednáních o nové klimatické úpravě poukazují právě na tento odstavec, při obhajobě svého odmítavého postoje k přijetí Úmluvou vytyčených opatřeních.

Čl. 4 odst. 1 písm. j), 4 odst. 2 písm. b) ve spojení s čl. 12 vytváří systém kontroly a podávání zpráv. Těmi jsou tzv. národní sdělení, jež jsou rozvinuté státy povinny odevzdat do šesti měsíců a rozvojové do tří let, od chvíle, kdy Úmluva vstoupí v platnost.¹⁰⁹ Všechny smluvní strany jsou povinny informovat konferenci stran prostřednictvím sekretariátu o národních inventurách antropogenních emisí ze zdrojů,

¹⁰⁷ Čl. 4 odst. 9 a čl. 12 odst. 5 Úmluvy.

¹⁰⁸ Čl. 4 odst. 1 a)-j) Úmluvy.

¹⁰⁹ Ibid., čl. 12 odst. 5.

snížení pomocí propadů všech skleníkových plynů, o učiněných či předpokládaných krocích s ohledem na provádění Úmluvy a o dalších údajích, které smluvní strana považuje za relevantní pro dosažení cíle úmluvy.¹¹⁰ Smluvní strany Přílohy I jsou navíc povinny také informovat o politikách a opatřeních přijatých ke zmírnění změny klimatu a musí poskytnout konkrétní odhady jejich účinků na antropogenní emise ze zdrojů a snížení pomocí propadů u skleníkových plynů.¹¹¹

4.2.2 Zvláštní závazky

a) Závazky smluvních stran Přílohy I

Závazky uvedené v čl. 4 odst. 2 představují jádro Úmluvy. Smluvní strany Přílohy I se zde zavázaly k „*přijetí vnitrostátních přístupů a odpovídajících opatření ke zmírnění změny klimatu, s tím, že omezí své antropogenní emise skleníkových plynů a že budou chránit a rozšiřovat své propady a rezervoáry skleníkových plynů*“¹¹²...“*s cílem návratu at' již jednotlivě nebo společně na úroveň antropogenních emisí oxidu uhličitého a dalších skleníkových plynů dosaženou k roku 1990,*“¹¹³ a to ke konci tohoto desetiletí tedy do roku 2000. Tyto přístupy a opatření mají být důkazem, „*že rozvinuté země zaujímají vedoucí postavení při změnách dlouhodobých tendencí antropogenních emisí v souladu s cílem úmluvy.*“¹¹⁴

Konečné znění článku muselo zklamat ty, co zastávali ve vyjednáváních linii razantního postupu. Postrádá jasné redukční cíle a časové rámce. Ostatně někteří autoři zpochybňují i právní závaznost takového nejednoznačného ustanovení.¹¹⁵ Od přijetí Úmluvy však bylo jasné, že tento závazek není schopen naplnit její cíl, a proto byla neprodleně na první konferenci smluvních stran deklarována jeho nedostatečnost a byl započat proces, který skončil přijetím konkrétních redukčních cílů stanovených v rámci Protokolu.

¹¹⁰ Ibid., čl. 4 odst. 1 j) a čl. 12 odst. 1 a)-c).

¹¹¹ Ibid., čl. 4 odst. 2 b) a čl. 12, odst. 2 a), b).

¹¹² Ibid., čl. 4 odst. 2 a).

¹¹³ Ibid., b).

¹¹⁴ Ibid., a).

¹¹⁵ BODANSKY. 1993. Op. cit., s. 516.

b) Závazky smluvních stran Přílohy II

Další povinnosti se týkají pouze států Přílohy II. Ty mají v první řadě poskytnout finanční pomoc rozvojovým zemím s provedením jejich obecných závazků dle čl. 4 odst. 1 a plně pokrýt náklady poskytování zpráv dle čl. 12 odst. 1.¹¹⁶ Dále mají pomáhat rozvojovým zemím zvláště vystaveným nepříznivým účinkům změny klimatu tím, že pokryjí náklady na přizpůsobení se těmto nepříznivým účinkům.¹¹⁷

S vědomím neodvratitelnosti některých účinků klimatických změn lze na tento odstavec nahlížet jako na neomezený zdroj financování adaptace rozvinutých zemí. Jak však Sands přiznává, tento pohled je velmi diskutabilní.¹¹⁸ Navíc na rozdíl od předešlého odstavce text nehovoří o plných nákladech, a tak konkrétní výše financování zůstává nejasná. V čl. 4 odst. 5 je rozvojovým zemím přislíbena podpora, usnadnění a financování převodu environmentálně vhodných technologií a know-how.¹¹⁹

4.3 Institucionální uspořádání

Úmluva vytváří pět hlavních institucí v čele s Konferencí smluvních stran, dále Sekretariát, Pomocný orgán pro vědecké a technologické poradenství, Pomocný orgán pro provádění úmluvy a Finanční mechanismus.

4.3.1 Konference smluvních stran

Konference smluvních stran (COP¹²⁰) je nejvyšším orgánem Úmluvy, jehož součástí jsou všechny státy, které jsou smluvními stranami Úmluvy. Její význam spočívá ve vytvoření permanentního mechanismu mezinárodní instituce, která může využít svého mandátu a z něj plynoucích kompetencí k utváření povinností pro smluvní strany, ať již závazných či nikoliv. Dle čl. 7 Úmluvy COP pravidelně přezkoumává

¹¹⁶ Čl. 4 odst. 3 Úmluvy.

¹¹⁷ Ibid., odst. 4.

¹¹⁸ SANDS. Op. cit., s. 282.

¹¹⁹ Čl. 4 odst. 5 Úmluvy.

¹²⁰ Jednotlivé zasedání konference se tradičně označují zkratkou COP s přidáním čísla znamenající celkové pořadí konference (např. COP-1). Po roce 2005 konference slouží zároveň jako zasedání smluvních stran Kjótského protokolu a nesou označení MOP (*Meeting of the Parties*) s číslem opět odkazujícím k pořadí zasedání konference. V Kjótském protokolu označované jako konference smluvních stran jednající jako shromáždění smluvních stran protokolu (*Conference of the Parties serving as the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol, COP/MOP*).

provádění Úmluvy a jakýchkoli souvisejících právních dokumentů, které konference smluvních stran přijme, a v rámci svého mandátu činí rozhodnutí, která jsou nezbytná pro účinné provádění Úmluvy. Zejména přezkoumává národní sdělení a inventury emisí předložené stranami. Na základě těchto informací, COP hodnotí účinky opatření přijatých smluvními stranami a pokroku při dosahování konečného cíle Úmluvy. V posledních letech COP slouží jako fórum pro vyjednávání nové právní úpravy, ale také pro přijímání dílčích rozhodnutí a deklamací, jimiž se dotváří klimatický systém.¹²¹

COP se schází každý rok, pokud smluvní strany nerozhodnou jinak. Zasedání se obvykle konají během dvou týdnů v poslední čtvrtině kalendářního roku, a to v sídle sekretariátu, v Bonnu, pokud se některá ze smluvních stran nenabídne jako hostitelská země.

První zasedání se konalo roku 1995 v Berlíně. Podle čl. 7 odst. 2 písm. k) a odst. 3 Úmluvy měl být na prvním zasedání přijat jednací řád.¹²² Strany se ale nebyly schopny dohodnout na pravidlech hlasování. Aby předešly nezdaru konference ihned po jejím zahájení, přijaly jednací řád bez hlasovacích pravidel jako součást rozhodnutí konference. Toto řešení se ujalo natolik, že je podle něj vždy postupováno. Kontroverzně tak však stále chybí úprava hlasování, která měla důležité otázky věcného rázu a financování podřídít většinovému hlasování. Vzhledem k tomu, že se žádné pravidlo o hlasování nepoužívá, rozhodování o všech podstatných otázkách vyžaduje konsensus.¹²³ Zasedání formálně předsedá Prezident konference, kterým se obvykle stává ministr životního prostředí hostitelské země. Práce COP a jeho pomocných orgánů řídí zvolené předsednictvo (*Bureau*). Aby byla zajištěna kontinuita, provádí předsednictvo svou činnost nejen během zasedání, ale i mezi nimi.

4.3.2 Sekretariát

Čl. 8 Úmluvy zakládá Sekretariát, jako hlavní správní orgán k plnění pomocných a administrativních funkcí. Na rozdíl např. od sekretariátu založeného Vídeňskou

¹²¹ K právní povaze rozhodnutí COP viz kapitola 3 Prameny mezinárodní práva změny klimatu.

¹²² UNFCCC. Draft Rules of Procedure of the Conference of the Parties and its Subsidiary Bodies. UN Doc. FCCC/CP/1996/2. Note by the secretariat. 1996.

¹²³ BLOBEL, Daniel; MEYER-OHLENDORF, Nils; SCHLOSSER-ALLERA, Carmen; STEEL, Penny. United Nations Framework Convention on Climate Change Handbook. Bonn: Climate Change Secretariat (UNFCCC), 2006. s. 41.

úmluvou, který je řízen přímo UNEP, se jedná o nezávislý orgán začleněný do širší struktury OSN. Sídlo Sekretariátu se nachází v Bonnu, kam se v roce 1996 přemístilo z Ženevy, poté co vlády smluvních stran Úmluvy přijaly nabídku Německa k přestěhování. V čele Sekretariátu stojí výkonný tajemník, jenž je jmenován generálním tajemníkem OSN po konzultaci s Konferencí smluvních stran prostřednictvím jejího předsednictva. Současným výkonným tajemníkem je Christiana Figueres. Mezi nejdůležitější funkce Sekretariátu patří logistická a strategická podpora pořádání zasedání konference smluvních stran a jejich pomocných orgánů, dále koordinace přezkoumávání národních sdělení a výročních zpráv o emisích skleníkových plynů a zvyšování povědomí veřejnosti o změně klimatu. Sekretariát Úmluvy slouží také jako sekretariát Protokolu.¹²⁴

4.3.3 Pomocné orgány

Prvním ze dvou pomocných orgánů je Pomocný orgán pro vědecké a technologické poradenství (*Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice*, dále také „SBSTA“), který byl zřízen, aby poskytoval konferenci smluvních stran, a podle potřeby jejím dalším pomocným orgánům, aktuální informace a rady týkající se vědeckých a technologických záležitostí se vztahem k Úmluvě.¹²⁵ SBSTA je mnohooborový orgán, složený ze zástupců vlád, kteří reprezentují zájmy svých států. Lze ho tedy spíše chápat jako politické vyjednávací fórum, než jako výhradně vědecky zaměřený orgán. Takovým to vědeckým orgánem je naopak IPCC. Není Úmluvou definován a jeho přítomnost můžeme pouze odvodit z čl. 9 odst. 2, podle kterého činnost SBSTA probíhá pod vedením konference smluvních stran a v součinnosti se stávajícími příslušnými mezinárodními orgány. Nicméně role IPCC byla ujasněna na COP-1, kde byl potvrzen jako zdroj nejnovějších mezinárodních vědeckých, technických, socio-ekonomických a dalších informací. SBSTA je tedy určitým spojovacím mostem mezi odpolitizovaným IPCC a COP.

Druhý pomocný orgán představuje Pomocný orgán pro provádění úmluvy (*Subsidiary Body for Implementation*, dále také „SBI“). Mezi jeho hlavní kompetence patří přezkum informací v národních sděleních a inventur emisí předloženými smluvními stranami. Dále reviduje finanční pomoc poskytnutou rozvojovým zemím

¹²⁴ Čl. 14 Protokolu.

¹²⁵ Čl. 9 odst. 1 Úmluvy.

k provedení jejich Úmluvou uložených závazků a poskytuje rady COP v otázkách finančního mechanismu.

Pro úplnost dodejme, že v rámci klimatického systému bylo ad hoc ustanoveno několik dočasných pomocných orgánů. Jejich specifický mandát však nebyl určen Úmluvou, ale vyplýval z rozhodnutí COP.¹²⁶

4.3.4 Finanční mechanismus

Vytvoření Finančního mechanismu bylo po zvláštních závazcích pravděpodobně nejvíce diskutovanou stránkou Úmluvy. Rozvojové státy nesouhlasily s výběrem Globálního fondu životního prostředí (*Global Environment Facility*, dále také „GEF“) jako Úmluvou definované instituce odpovědné za poskytování finančních zdrojů, neboť v tomto společném projektu Světové Banky, UNEP a Rozvojového programu OSN dominují rozvinuté státy a jejich cílem tak bylo vytvoření úplně nového fondu.

Čl. 11 představuje kompromis, když ponechává otázku odpovědné instituce stranou a mechanismus definuje jeho činností, tedy poskytováním finančních zdrojů v podobě grantů či úlev, včetně převodu technologií. Z činností se zodpovídá Konferenci smluvních stran, která rozhodne o strategii, programových prioritách a o kritériích způsobilosti ve vztahu k Úmluvě. Prozatímně bylo rozhodnuto, že jeho provoz obstará GEF. Na čtvrté konferenci smluvních stran byl ukončen jeho prozatímní status, když byl označen za „orgán pověřený provozem finančního mechanismu“.¹²⁷

Financování představuje jednu z nejdynamičtějších oblastí klimatického režimu. V průběhu let vznikají další fondy, ať multilaterální či bilaterální, k podpoře jak mitigačních, tak adaptačních projektů. V rámci GEF vzniknul Fond pro nejméně rozvinuté země (*Least Developed Country Fund*) a Zvláštní klimatický fond (*Special Climate Change Fund*). Dále například Adaptační fond (*Adaptation Fund*), který byl založen za účelem financování konkrétních adaptačních projektů a programů v rozvojových zemích, které jsou smluvními stranami Kjótského protokolu, a jsou zvláště vystavené nepříznivým účinkům změny klimatu. V roce 2014 byl uveden

¹²⁶ Svoji práci již ukončily *Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol (AWG-KP)* a *Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention (AWG-LCA)*, v současnosti je stále aktivní *Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action (ADP)*.

¹²⁷ UNFCCC. Review of the financial mechanism. UN Doc. FCCC/CP/1998/16/Add.1. Decision 3/CP.4. 1998.

do provozu ambiciózní Zelený klimatický fond (GCF), od něhož se očekává, že se stane primárním finančním kanálem pro financování opatření v boji proti změně klimatu.¹²⁸

¹²⁸ Více např. Climate Funds Update. The Global Climate Finance Architecture, December 2014. Dostupné z WWW: <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9312.pdf> [cit. dne 17. 6. 2015].

5. Kjótský protokol

5.1 Závazky

5.1.1 QELRCs

Nedostatečné závazné povinnosti, a to zejména smluvních stran Přílohy I stanovené čl. 4 odst. 2 Úmluvy, předznamenalý přijetí Protokolu. Za jeho jádro můžeme označit čl. 2 a 3, které se společně věnují kvantifikovaným závazkům na omezení a snížení emisí (*Quantified Emission Limitation and Reduction Commitments*, dále také „QELRCs“). Jedním z vůdčích principů Úmluvy je CBDR a smluvní strany Protokolu, jakožto smluvní strany Úmluvy, se řídí jejími principy.¹²⁹ Jeho nejvýznamnějším projevem je pak diferenciací smluvních stran ne nepodobná té v Úmluvě. Jen smluvní strany Přílohy I Úmluvy mají kvantifikované závazky. Protokol dále používá označení „smluvní strany uvedené v Příloze I“, přičemž konkrétní závazky jsou reflektovány v Příloze B Protokolu.

Státy uvedené v Příloze B Protokolu se téměř shodují se státy Přílohy I Úmluvy. Ze 41 států Přílohy I pouze dva nejsou uvedeny v Příloze B. Jedná se o Turecko a Bělorusko, které v době přijetí Protokolu ani neratifikovaly Úmluvu. Naopak zahrnuje USA a Kanadu, které nikdy Protokol neratifikovaly, respektive v případě Kanady, od něj odstoupily.¹³⁰

V kontextu následného vývoje lze pokládat závazky dohodnuté v Protokolu za mírné a nedostačující k naplnění cíle Úmluvy, nicméně jakkoliv může být takový krok malý, je významný v tom, že je první.

V čl. 3 odst. 1 se říká, že „*Smluvní strany uvedené v příloze I zajistí, jednotlivě nebo společně, aby jejich úhrnné antropogenní emise skleníkových plynů uvedených v příloze A, vyjádřené v ekvivalentu oxidu uhličitého, nepřekročily přidělená množství, vypočtená podle jejich kvantifikovaných závazků na omezení a snížení emisí uvedených v příloze B a v souladu s ustanoveními tohoto článku, s cílem snížit v kontrolním období*

¹²⁹ Preambule Protokolu, odst. 5.

¹³⁰ Kanada oficiálně odstoupila od Protokolu dne 12. 12. 2011, den po skončení COP-17 v Durbanu.

let 2008-2012 své celkové emise těchto plynů nejméně o 5 procent vzhledem k úrovni z roku 1990.“¹³¹

Tyto závazky nejsou výsledkem použití nějakého právního vzorce (například principu, že znečišťovatel platí), nebo pokusem o uplatnění čl. 2 Úmluvy, pokud jde o výpočet přípustných emisí na základě pravděpodobných škod, ale jsou výsledkem politického vyjednávání.¹³²

Závazky uvedené v čl. 3 odst. 1 jsou dvojího druhu, společné, vyjádřené cílem redukce emisí o 5%, a individuální cíle stanovené v Příloze B. Státy EU se zde - vyjádřeno slovy požadavku Úmluvy, opravdu „ujaly vedení“ a zavázaly se k 8% snížení emisí. Některé státy jako např. Ukrajina jsou povinny udržet stávající hodnoty emisí k výchozímu roku nebo období, Norsko či Island mohou své emise oproti úrovni z roku 1990 o 1%, resp. o 10% dokonce navýšit.

Protokol umožňuje smluvním stranám, které jsou v procesu přechodu k tržnímu hospodářství určit za výchozí rok jiný než rok 1990.¹³³ Vzhledem k poklesu ekonomik těchto zemí na sklonku 80. let byly emise skleníkových plynů neobvykle nízké v porovnání s předchozími lety a použití hranice roku 1990 by jim tak znemožnilo očekávaný hospodářský růst. Této možnosti využily Bulharsko (1988), Maďarsko (průměr z let 1985-1987), Polsko (1988), Rumunsko (1989) a Slovinsko (1986). V neposlední řadě smluvní strany Přílohy I si mohou vybrat rok 1990 nebo 1995 jako výchozí rok pro redukci emisí částečně fluorovaných uhlovodíků (HFC), zcela fluorovaných uhlovodíků (PFC) a fluoridu sírového (SF₆).¹³⁴

Tyto plyny společně s oxidem uhličitým (CO₂), metanem (CH₄) a oxidem dusným (N₂O) tvoří Přílohu A Protokolu. Protokol na několika místech výslovně zdůrazňuje, že se netýká plynů, na něž se vztahuje Montrealský Protokol.¹³⁵

Skleníkové plyny zahrnuté v Příloze B mají rozdílné radiační působení a jejich přínos ke skleníkovému efektu je tak odlišný. Zahrnutí do stejného režimu je tak možné díky použití tzv. potenciálu globálního oteplování (*Global Warming Potential, GWP*). GWP představuje množství celkové energie, které plyn absorbuje po určité časové

¹³¹ Čl. 3 odst. 1 Protokolu.

¹³² VERHEYEN, Roda. *Climate Change Damage and International Law: Prevention, Duties and State Responsibility*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2005. s. 110.

¹³³ Čl. 3 odst. 5 Protokolu.

¹³⁴ Ibid., čl. 3 odst. 8.

¹³⁵ Např. čl. 2 odst. 1 a 2, čl. 3 odst. 1 a 2, čl. 10 (a).

období (obvykle 100 let), v porovnání s oxidem uhličitým. Pro účely výpočtu se využívá ekvivalent oxidu uhličitého (CO₂ ekv.), což je množství CO₂, které by mělo ekvivalentní příspěvek ke skleníkovému jevu atmosféry stejný jako množství příslušného plynu.

Přidělené množství (*Assigned Amount*, dále také „AA“) dle kvantifikovaných závazků je úhrnné množství ekvivalentu oxidu uhličitého, který může smluvní strana vypustit v daném kontrolním období. To se dále rozděluje na jednotky (*Assigned Amount Units*, dále také „AAUs“), které odpovídají tuně ekvivalentu oxidu uhličitého (1 unit= 1 t CO₂ ekv.)¹³⁶ a vytváří obchodovatelnou měnu, se kterou smluvní strany obchodují v rámci účasti na flexibilních mechanismech, jako nástrojích k dosažení těchto závazků.

Dodatek z Dauhá umožnil rozšíření závazků stanovených čl. 3 na tzv. druhé kontrolní období (2013-2020). Toho se již neúčastní USA ani Kanada (které nejsou smluvními stranami Protokolu) a Rusko, Nový Zéland a Japonsko, které nepřijaly nové QELRCs a jejich povinnosti se tak omezují na podávání zpráv a národních inventur emisí skleníkových plynů. Zbylé smluvní strany Přílohy I jsou povinny snížit své celkové emise skleníkových plynů nejméně o 18 % vzhledem k úrovni z roku 1990. Čl. 1 písm. a) Dodatku obsahuje redukční cíle jednotlivých zemí, např. státy EU se zavázaly ke snížení o 20%.¹³⁷

5.1.2 Ostatní závazky

QELRCs jsou v Protokolu doprovázeny dalšími menšími závazky, které je doplňují.¹³⁸ Jedná se např. o přijímání domácích politik a opatření ke zvyšování energetické účinnosti, k podpoře výzkumu, vývoje a zvýšeného využívání nových a obnovitelných forem energie a technologií sekvence oxidu uhličitého v odvětví dopravy či postupné odstraňování nedostatků trhu, zavádění daňových pobídek, osvobození od daní a cel a dotací, které působí proti cílům úmluvy.¹³⁹

¹³⁶ US EPA. Glossary of Climate Change Terms. 2011.

Dostupné z WWW: <http://www.epa.gov/climatechange/glossary.html> [cit. 23. 6. 2015].

¹³⁷ Více viz 2. kapitola, 2.4.5 Dodatek z Dauhá.

¹³⁸ Čl. 2 odst. 1 Protokolu.

¹³⁹ Např. dle Zvláštní zprávy IEA o výhledu světové energetiky činila v roce 2014 podpora fosilních paliv z veřejných zdrojů celosvětově 510 miliard dolarů, což bylo čtyřikrát více než podpora obnovitelné energie. Viz International Energy Agency. World Energy Outlook Special Report on Energy and Climate Change, 2015. s. 90. Dostupné z WWW:

Lidská činnost, při níž dochází k využívání půdy, ovlivňuje výměnu skleníkových plynů mezi pozemními ekosystémy a atmosférou, a tudíž má vliv na změnu klimatu. Tyto aktivity označované souhrnně jako využívání půdy, změny ve využívání půdy a lesnictví (*Land-Use, Land Use Change and Forestry*, dále také „LULUCF“) jsou akcentovány Protokolem v minimální míře. Na rozdíl od Úmluvy, která zahrnuje všechny emise a jejich snížení z LULUCF do celkových emisí dané smluvní strany, Protokol omezuje použití LULUCF na emise a snižování z konkrétních činností, které jsou definovány v čl. 3 odst. 3 a 4 Protokolu. Smluvní strany přílohy I musí podávat zprávy o změnách v zásobách uhlíku ze zalesňování, opětovného zalesňování a odlesňování (od roku 1990),¹⁴⁰ a mohou se také rozhodnout informovat o doplňkových činnostech, jako je lesní hospodářství, obhospodařování orné půdy a pastvin nebo obnova vegetace.¹⁴¹ Pro druhé kontrolní období byla přidána také možnost odvodňování mokřadů a zavodňování.

Protokol výslovně zdůrazňuje, že nezavádí nové závazky pro jiné než smluvní strany Přílohy I, přičemž pro rozvojové země platí stávající závazky dle čl. 4 odst. 1 Úmluvy.¹⁴²

5.2 Flexibilní mechanismy

Jako při vypouštění skleníkových plynů do atmosféry nezáleží na tom, kde se tomu děje, stejně tak nezáleží na tom, kde budou realizována mitigační opatření. Redukčních cílů obsažených v čl. 3 odst. 1 lze buď dosáhnout vnitrostátním snížením emisí nebo zvýšením propadů nebo pomocí tzv. flexibilních mechanismů: mezinárodního obchodování s emisemi¹⁴³ (*International Emissions Trading*), společným prováděním¹⁴⁴ (*Joint Implementation*, dále také „JI“) nebo mechanismem čistého rozvoje¹⁴⁵ (*Clean Development Mechanism*, dále také „CDM“).

<http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/weo-2015-special-report-energy-climate-change.html>

¹⁴⁰ Čl. 3 odst. 3 a 4 Protokolu.

¹⁴¹ UNFCCC. Land use, land-use change and forestry. UN Doc. FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.3. Decision 16/CMP.1. Annex Definitions, modalities, rules and guidelines relating to land use, land-use change and forestry activities under the Kyoto Protocol. 2005. oddíl C, odst. 6.

¹⁴² Čl. 10 Protokolu.

¹⁴³ Ibid., čl. 17.

¹⁴⁴ Ibid., čl. 6.

¹⁴⁵ Ibid., čl. 12.

Protokol nespolehá pouze na metody přímé regulace, jak tomu bylo v mezinárodních úmluvách doposud, ale zavádí flexibilní mechanismy, jako tržně orientované nástroje představující inovativní řešení naplňující jeden z principů Úmluvy. K zajištění nákladové efektivity se emise skleníkových plynů sníží tam, kde realizace takového opatření bude nejlevnější. Tento princip je v úzké souvislosti s otázkou spravedlnosti. Flexibilita je totiž rovněž požadována ve sdílení zátěže plnění závazků. Země s vysokými náklady na plnění svých povinností v oblasti životního prostředí mohou profitovat ze spolupráce se zeměmi, které mohou dosáhnout stejného výsledku s podstatně nižšími náklady.¹⁴⁶ A konečně, neopominutelným rysem mechanismů je také příspěvek k podpoře udržitelného rozvoje.

Zatímco CDM a JI jsou založené na projektech smluvních stran Přílohy I v rozvojových zemích, respektive v případě JI na společných projektech jedné smluvní strany Přílohy I v zemi druhé smluvní strany Přílohy I, mezinárodní obchodování s emisemi vytváří globální trh s emisními kredity.

Mechanismy vycházejí ze dvou hlavních tržních konceptů, které se využívají v klimatickém režimu. „*Cap and trade*“ stanoví limit celkového množství emisí, které je rozděleno volně či např. aukcí ve formě povolení. Účastníci si mohou vybrat mezi snížením jejich povolených emisí a prodejem přebývajících povolení, nebo zachováním množství vypouštěných emisí či dokonce jejich navýšením a nákupem odpovídajícího počtu povolení. Na konci určeného období však musí množství jejich jakkoliv získaných povolení odpovídat hodnotě jejich skutečných emisí. Systém se používá při obchodování s emisemi, kdy jedna emisní jednotka je představována již zmíněnou AAU a ta odpovídá jedné metrické tuně ekvivalentu oxidu uhličitého na základě výpočtu s použitím potenciálu globálního oteplování definovaných Rozhodnutím 2/CP.3 nebo později.¹⁴⁷

Naproti tomu „*baseline and credit*“ nestanoví absolutní limit, ale stanoví hypotetickou základní úroveň vyjádřenou účinností emisí v souvislosti s aktivitou zdroje a účastníci obdrží kredity za snížení emisí v porovnání s touto základní úrovní.

¹⁴⁶ CULLET, Philippe. Equity and Flexibility Mechanisms in the Climate Change Regime: Conceptual and Practical Issues in Review of European Community and international environmental law, Vol. 8, Issue 2, 1999. s. 171.

¹⁴⁷ UNFCCC. Modalities for the accounting of assigned amounts under Article 7, paragraph 4, of the Kyoto Protocol. UN Doc. FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.2. Decision 13/CMP.1. 2005. část I., odst. 3 přílohy.

V CDM projektech se jedná o CERs (*Certified Emission Reductions*), projekty JI vytváří ERUs (*Emission Reduction Units*). Pro úplnost ještě zbývá dodat, že LULUCF aktivity jako např. zalesňování generují RMUs (*Removal Units*). Všechny jednotky (AAUs, CERs, ERUs a RMUs) jsou na trhu volně obchodovatelné a jejich cena záleží na nabídce a poptávce.¹⁴⁸

K mechanismům se také zařazuje mechanismus společného plnění závazků, tzv. bubliny (*Bubbles*), které umožňují smluvním stranám uzavřít mezi sebou dohodu a dosáhnout společně redukčního cíle tím že, přerozdělí celkové úhrnné množství emisí skleníkových plynů mezi jednotlivé státy.¹⁴⁹ Doposud jediným příkladem užití mechanismu je EU, politické uskupení, na jehož naléhání mechanismus vlastně vznikl.

Flexibilní mechanismy vytyčené Protokolem vyvolaly řadu otázek ohledně jejich budoucí implementace. Ukázalo se, že vyjasnění interpretace napomůže k rozpořívání rozvláchného tempa ratifikace Protokolu. To přineslo přijetí Marrákešských dohod na první konferenci smluvních stran Protokolu v Montrealu, které, mimo jiné, vymezily pravidla provádění mechanismů.¹⁵⁰

Kontroverzní otázkou byla a zůstává Protokolem stanovená „suplementarita“ flexibilních mechanismů,¹⁵¹ tedy otázka do jaké míry může stát plnit své redukční závazky v cizích zemích a do jaké míry v domácím prostředí. Marrákešské dohody však poskytly jen částečnou odpověď potvrzením, že využití mechanismů musí být doplňkové k vnitrostátním opatřením, a že domácí akci musí tedy představovat opravdové úsilí každé smluvní strany uvedené v Příloze I ke splnění jejich kvantifikovaných závazků na omezení a snížení emisí podle čl. 3, odst. 1.¹⁵² Ačkoliv požadavek suplementarity nebyl nikdy oficiálně kvantifikován, interpretace hovoří o nejméně 50% domácím plnění redukčních cílů. Dohody ujasnily i do té doby nevyřešené požadavky na způsobilost účastníků mechanismů¹⁵³ a plnou zastupitelnost jednotek vytvořených na jejich základě.

¹⁴⁸ LEFEVRE, Juergen. Greenhouse Gas Emissions Trading: A Background, in: M. Bothe and E. Rehbinder (eds.). Climate Change Policy. Eleven International Publishing, 2005, s. 116-117.

¹⁴⁹ Čl. 4 Protokolu.

¹⁵⁰ UNFCCC. UN Doc. FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1-3. Decision 1/CMP.1-24/CMP.24. 2005.

¹⁵¹ Čl. 17, čl. 12 odst. 3 b), čl. 6 odst. 1 d) Protokolu.

¹⁵² UNFCCC. Principles, nature and scope of the mechanisms pursuant to Articles 6, 12 and 17 of the Kyoto Protocol. UN Doc. FCCC/CP/2001/13/Add.1. Decision 15/CP.7. 2001. Preamble, odst. 7.

¹⁵³ Smluvní strana Přílohy I, ratifikace Protokolu, vytvoření vnitrostátních subjektů k dohledu nad CDM a JI projekty, vnitrostátních registrů, roční inventury pro vyúčtování obchodovatelných jednotek, vytvoření

5.2.1 Mezinárodní obchodování s emisemi

Obchodování s emisemi, respektive s emisními povolenkami (*emission allowances*), neboť předmětem obchodní transakce není emise samotná, ale právo vypustit určité množství skleníkových plynů, je jedním z pilířů flexibilních mechanismů. Paradoxně je ale jeho úprava v Protokolu a v Marrákešských dohodách,¹⁵⁴ na rozdíl od ostatních mechanismů, spíše strohá. Absence komplexní úpravy je důkazem toho, že ačkoliv strany byly schopné domluvy na fundamentálních základech, shoda v zásadních otázkách nebyla dosažena. Čl. 17 vznikl na kjótské konferenci až v hodině dvanácté za silné podpory *Umbrella Group* v čele s USA, které s podobným systémem, byť v mnohem menší míře měly již domácí zkušenost.¹⁵⁵

Dle čl. 17 se smluvní strany uvedené v příloze B mohou účastnit obchodování s emisemi za účelem plnění svých závazků podle čl. 3. K závazkům vyjádřeným v AA se v souladu s čl. 6 nebo čl. 17 připočtou veškeré jednotky snížení emisí nebo každá část přiděleného množství, kterou smluvní strany získají od jiné smluvní strany, anebo odečtou veškeré jednotky snížení emisí nebo každá část přiděleného množství, které smluvní strany převedou na jinou smluvní stranu.¹⁵⁶

Konference smluvních stran stanoví příslušné zásady, podmínky, pravidla a pokyny, zejména pro ověřování, podávání zpráv a skládání účtů v souvislosti s obchodováním s emisemi. Navíc podle Marrákešských dohod, takové obchodování musí být provedeno v souladu s pravidly dohodnutými podle COP, který schválil COP/MOP.

Emisní obchodování dle Protokolu vychází z výše zmíněného *cap and trade* systému. Vytváří se tak umělý trh s novou obchodovatelnou komoditou, jehož účastníci jsou ty smluvní strany Přílohy I, které nevyužily přidělené množství povolených emisí

metodik a podávání zpráv a podřízení se postupu dodržování Protokolu. Více viz UNFCCC. Guidelines for the implementation of Article 6 of the Kyoto Protocol. UN Doc. FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.2. Decision 9/CMP.1. 2005. odst. 21. přílohy.

UNFCCC. Modalities, rules and guidelines for emissions trading under Article 17 of the Kyoto Protocol. UN Doc. FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.2. Decision 11/CMP.1. 2005. odstavec 2 přílohy., UNFCCC. Modalities and procedures for a clean development mechanism. UN Doc. FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1. Decision 3/CMP.1. 2005. odst. 31 přílohy.

¹⁵⁴ UNFCCC. UN Doc. FCCC/CP/2001/13/Add.2, Decisions 15 a 18/CP.7, ET Modalities. 2001. Rozhodnutí 15 stanoví zásady, povahu a rozsah všech tří mechanismů, zatímco Rozhodnutí 18 zavádí provozní pravidla pro emisní obchodování.

¹⁵⁵ Clean Air Act, 42 U.S.C (1963).

¹⁵⁶ Čl. 3 odst. 10 a 11 Protokolu.

na jedné straně (prodávající), a na straně druhé naopak ty strany, jež stanovený limit nedodržely a potřebují scházející emise „dorovnat“ (kupující). Ačkoliv není na rozdíl od ostatních mechanismů Protokolem přímo zmíněna účast soukromých subjektů, taková participace je pro účinnou implementaci QELRCs klíčová, a tak je všeobecně přijímáno, že soukromé subjekty se mohou podílet na takovém obchodování, pokud získají povolení příslušné smluvní strany.¹⁵⁷ Samozřejmě, to se neobejde bez zapojení smluvních stran, protože jedině ty jsou vázány mezinárodním právem veřejným. Převody jednotek jsou sledovány a zaznamenávány prostřednictvím systémů registrů. Mezinárodní evidence transakcí zajišťuje bezpečný přenos jednotek snížení emisí mezi zeměmi. Někteří autoři se dokonce domnívají, že je možné, aby takové povolení mohl získat subjekt, který nebyl založen podle práva smluvní strany Přílohy I či nemá v takovém státě sídlo. Irelevantnost umístění vyplývá z faktu, že každý subjekt stejně musí mít účet ve vnitrostátním registru autorizujícího státu.¹⁵⁸ Nicméně to např. Evropský systém obchodování s emisními povolenkami (*The EU Emission Trading System*, dále jen „EU ETS“) neumožňuje.

Mechanismus vyvolal po svém příchodu celou řadu otázek. Mimo již diskutovaný doplňkový charakter, existovaly např. obavy z toho, že by strany mohly prodat více jednotek a následně se ocitnout v situaci, kdy nemohou splnit své vlastní redukční cíle. Pro tento případ každá země musí vytvářet povinné rezervy tzv. „*commitment period reserve*“, které by neměly klesnout pod 90% smluvní straně přiděleného množství nebo pod 100% z pětinásobku její posledně kontrolované inventury, a to v závislosti na tom, co je nižší.¹⁵⁹

Další komplikací je také problematika přebytku emisních povolení tzv. „*hot air*“. Vychází z premisy, že některé vlády budou schopny splnit své redukční cíle s minimálním úsilím a mohou pak zaplavením trhu s emisními kredity snižovat motivaci ostatních zemí. Tímto např. byla i situace, kdy státy střední a východní Evropy s ekonomikami v přechodu k tržnímu hospodářství včetně Ruska, zažily po roce 1990 masivní restrukturalizaci svých průmyslů a zdaleka tak nedosáhly emisních limitů

¹⁵⁷ WERKSMAN, Jacob. Greenhouse Gas Emissions Trading and the WTO in Review of European Community & International Environmental Law, Vol. 8(3), 1999. s. 253.

¹⁵⁸ FREESTONE, David; STRECK, Charlotte (eds.). Legal Aspects of implementing the Kyoto protocol mechanisms: making Kyoto work. Oxford University Press, 2005. s. 412.

¹⁵⁹ UNFCCC. Modalities, rules and guidelines for emissions trading under Article 17 of the Kyoto Protocol. UN Doc. FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.2. Decision 11/CMP.1. 2005. odst. 6 přílohy.

stanovených Protokolem. Rusko a Ukrajina v letech 2011 a 2012 přeměnily část svých přebytků za JI kredity a prodaly v rámci EU ETS. Téměř 450 milionů JI kreditů přiteklo do EU ETS do roku 2013. To v podstatě umožnilo EU zvýšit své emise, bez nutnosti snížení emisí nebo placení nákladů na zamezení CO₂ v zahraničí.

Zajímavou rovinou emisního obchodování je jeho etická stránka. Zavedení takového ekonomického nástroje do oblasti ochrany životního prostředí skýtá mnohé nástrahy. Kritici často argumentují, že systém obrací na hlavu v mezinárodním právu životního prostředí etablovaný princip znečišťovatel platí.¹⁶⁰ Napříště nebude muset platit ten, kdo znečistil životní prostředí, ale naopak ten, kdo zaplatí předem bude oprávněn znečišťovat. Další výtky vychází z přesvědčení, že bohatí se takto vykoupí ze svých závazků a budou pokračovat ve stejném, k životnímu prostředí nešetrném stylu života, zatímco chudí budou nuceni prodávat svá povolení.¹⁶¹

Systémy obchodování s emisemi mohou být zřizovány na národní a regionální úrovni. Je povinností smluvních stran mít národní registry předtím, než se zapojí do obchodování s emisemi.¹⁶² Jedná se o elektronické databáze pro zaznamenání a sledování kjótských jednotek. Splnění tohoto požadavku je základním předpokladem k jejich možnému zapojení do mezinárodního systému obchodování emisí. Institucionální struktura, která by propojila vnitrostátní systémy se systémem mezinárodním, však zatím chybí. Systémy obchodování s emisemi fungují v několika zemích. Na národní úrovni to je především Evropská Unie (EU ETS), dále Švýcarsko, Nový Zéland, Austrálie, Jižní Korea a Kazachstán. Regionální obchodování probíhá v USA, Kanadě, Japonsku a Číně. Nejvýznamnějším systémem je EU ETS. Právě v jeho rozšíření je spatřován první krok k vytvoření mezinárodního systému.

5.2.2 Mechanismus čistého rozvoje

Mechanismus čistého rozvoje (CDM) je jedním ze dvou projektově zaměřených flexibilních mechanismů definovaných Protokolem, který funguje na bázi tzv. offsetu. Snížení emisí skleníkových plynů provedeného za účelem kompenzace nebo započtení

¹⁶⁰ Princip 16 Deklarace z Ria.

¹⁶¹ LEFEVRE, Juergen, Greenhouse Gas Emissions Trading: A Background, in: BOTHE, M.; REHBINDER, E. (eds.). Climate Change Policy, Eleven International Publishing, 2005, s. 124.

¹⁶² UNFCCC. Modalities for the accounting of assigned amounts under Article 7, paragraph 4, of the Kyoto Protocol. FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.2. Decision 13/CMP.1 2005. odstavec 17-22 přílohy.

emisí produkovaných jinde. Hlavním rozdílem mezi CDM a JI je umístění prováděných projektů. Oproti společnému provádění, CDM se omezuje na území rozvojových států. Podstatou mechanismu je možnost smluvních stran Přílohy I investovat do projektových činností v zemích smluvních stran neuvedených v Příloze I, které přispějí ke snížení emisí, a využít kredity CER získané z těchto projektů ke splnění části svých kvantifikovaných závazků na omezení a snížení emisí podle čl. 3.¹⁶³

Typickým příkladem projektů, které jsou financovány prostřednictvím CDM jsou projekty zvyšující energetickou účinnost, podporující rozvoj obnovitelných zdrojů energie, anebo zalesňování. Ambicióznost CDM spočívá také v poskytnutí ekonomického užitku rozvojovým zemím, neboť jedním z jeho cílů je pomoci smluvním stranám neuvedeným v Příloze I dosáhnout udržitelného rozvoje.¹⁶⁴

Dle čl. 12 odst. 4 činnost CDM je pod dohledem Výkonné rady mechanismu čistého rozvoje (*the CDM Executive Board*, dále také „CDM EB“), která podléhá pravomoci a pokynům MOP. Role konference spočívá v poskytování pokynů pro CDM EB, přezkumu strategických otázek, jako je geografické rozdělení projektů či pomoc v organizaci jejich financování.¹⁶⁵ CDM EB představuje hlavní rozhodovací orgán mechanismu. Její administrativní odpolitizovaná funkce je umocněna výběrem jejích členů. Ti jsou sice nominováni regionálními skupinami dle Úmluvy, ale mají to být odborníci, kteří budou vystupovat za sebe sama. Navíc skládají písemný slib dokládající, že nemají žádné finanční zájmy týkající se projektů či jiné účasti na mechanismu. Mezi činnosti vykonávané CDM EB patří např. předkládání doporučení MOP týkající se metodik a postupů činnosti CDM, vypracovávání pokynů pro účastníky mechanismu, registrace CDM projektů a vystavování CER kreditů. K tomu ji mají napomáhat komise, panely a pracovní skupiny, které je k tomu oprávněna zakládat.¹⁶⁶ Externí složení těchto panelů, zahrnující zástupce soukromého sektoru, vědecké obce, ale i nevládních organizací posiluje nezávislost celého mechanismu.

¹⁶³ Čl. 12 odst. 3 b) Protokolu.

¹⁶⁴ *Ibid.*, odst. 2.

¹⁶⁵ UNFCCC. Modalities and procedures for a clean development mechanism. UN Doc. FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1. Decision 3/CMP.1. 2005. odst. 2-4.

¹⁶⁶ Doposud byly založeny: Methodologies Panel (Meth Panel), Afforestation & Reforestation Working Group (A/R WG), Small Scale Working Group (SSC WG), Accreditation Panel (CDM AP), Registration and Issuance Team (RIT), Carbon Dioxide Capture and Storage Working group (CCS WG).

Účastníky projektů se dle čl. 12 odst. 9 rozumí jak veřejné tak soukromé subjekty. Jedná se tedy o souhrnné označení všech skupin účastníků. Jak smluvní stranu Přílohy I, tak veřejné nebo soukromé subjekty autorizované smluvní stranou Přílohy I k účasti na mechanismu, buď jako developery projektů či auditory. Zapojení soukromých subjektů do systému vytvořeného a regulovaného mezinárodním orgánem, jehož účelem je dodržování závazků vyplývajících z mezinárodní úmluvy v takovémto měřítku, je vskutku unikátní.

Předtím než se vůbec mohou subjekty účastnit mechanismu a začít s realizací jednotlivých projektů, smluvní strany musí zřídit tzv. určený vnitrostátní orgán (*Designated National Authority*, dále jen „DNA“). Ten má mimo jiné za úkol posoudit, zda potenciální projekt může přispět hostitelské zemi při dosahování cílů udržitelného rozvoje a potvrdit dobrovolnost účasti v takovém projektu.

Dalším orgánem, který CDM zavádí je tzv. určená provozní jednotka (*Designated Operational Entity*, dále jen „DOE“). Jedná se o nezávislého auditora, jenž je jmenován CDM EB, aby, krom jiného, za prvé schvaloval návrhy projektů a následně žádal CDM EB o jejich registraci, a za druhé, aby ověřoval a potvrzoval snižování emisí již registrovaných CDM projektů.¹⁶⁷ Schválení projektu předchází jeho zveřejnění po určité období, ve kterém se mohou smluvní strany, zúčastněné strany a Úmluvou uznané nevládní organizace k návrhu projektu vyjádřit. Tato možnost představuje jeden z vícero prvků zapojení veřejnosti do procesu CDM. Zapojení veřejnosti je příkladem reflexe principu současného mezinárodního práva životního prostředí jak jej známe např. z Aarhuské úmluvy. S ohledem na důležitost role DOE v rámci CDM jsou rovněž stanoveny přísné standardy, které musí subjekt splnit, aby mohl získat akreditaci k této činnosti.¹⁶⁸

Po vytvoření rámce pro fungování mechanismu může konkrétní projekt započít CDM cyklus. Jedině projekt, který úspěšně absolvuje všechny jeho fáze, může získat CER kredity. Prvním krokem je navržení a předložení informací o zamýšleném projektu ve specifickém formátu. Poté musí být projekt schválen DOE a registrován CDM EB. V dalším stadiu probíhá identifikace, sběr a archivace informací nutných k vytvoření

¹⁶⁷ UNFCCC. Modalities and procedures for a clean development mechanism. UN Doc. FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1. Decision 3/CMP.1 2005. odst. 27.

¹⁶⁸ Ibid.

a provedení plánu monitorování.¹⁶⁹ V poslední fázi DOE poskytne osvědčení pro vyhovující projekty a doporučí CDM EB vydání kreditů, které mohou být následně obchodovány na globálním trhu.

Pro skutečný přínos mechanismu k naplnění cílů Úmluvy je rozhodující jeho dopad na životní prostředí. Čím je CDM úspěšnější ve vytváření CER kreditů, tím více mohou smluvní strany Přílohy I využívat tyto kredity k navyšování svých emisí nad stanovené množství, a o to více vliv Protokolu na životní prostředí závisí na schopnosti CDM zachovávat integritu životního prostředí.¹⁷⁰ Mechanismus svými institucemi a jejich vzájemnými vazbami pro tento případ poskytuje určité záruky. Klíčovým je také požadavek adicionality projektů vyjádřený v čl. 12 odst. 5, tak aby bylo „*snížení emisí navíc k tomu, ke kterému by došlo, i kdyby ověřovaná projektová činnost nebyla realizována*“. Pokud by tato podmínka nebyla u projektů dodržena, zapojení mechanismů v boji proti změně klimatu postrádá smysl. To však představuje významný problém, neboť prokazování vlivu projektů je obtížné, v některých případech přímo nemožné. Výchozí hodnotou CDM projektu je referenční úroveň představující antropogenní emise ze zdrojů skleníkových plynů, které by vznikly v případě neexistence navrhované činnosti.¹⁷¹

Dalšími možnými slabinami mechanismu je např. pouhý přesun průmyslu znečišťovatelů na jiné místo, možnost zvýšení spotřeby energie jinam v reakci na snížení díky projektu či negativní vliv na místní ekosystémy nebo místní společenství. Také existuje hrozba, že vlády rozvojových zemí ve snaze přilákat do země investory mohou systematicky nedodržovat ostatní environmentální normy. Tento nežádoucí trend je navíc usnadněn skutečností, že obecná povinnost projektů podstupovat EIA je ponechána úvaze hostitelské země. Konečně, ačkoliv si CDM klade za cíl příspěvek k udržitelnému rozvoji, hostitelské země často takový příspěvek definují tak, že upřednostní ekonomický rozvoj spíše než jeho udržitelnost. Některé projekty z těchto důvodů získáním registrace vyvolaly ostrou vlnu kritiky.

¹⁶⁹ Ibid., odst. 53-60.

¹⁷⁰ WERKSMAN, Jacob; MEIJER, Ernestine. Keeping it Clean – Safeguarding the Environmental Integrity of the Clean Development Mechanism. In FREESTONE, David; STRECK, Charlotte (eds.). Legal Aspects of implementing the Kyoto protocol mechanisms: making Kyoto work. Oxford University Press, 2005. s. 192.

¹⁷¹ UNFCCC. Modalities and procedures for a clean development mechanism. UN Doc. FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1. Decision 3/CMP.1 2005. odst. 44.

Dle Voigt, lze nalézt jádro problému v soupeření tří protikladných zájmů. Udržitelného rozvoje rozvojových zemí, integrity životního prostředí a hospodářské efektivity.¹⁷² Řešení nachází v reformě mechanismu, která by posílila roli EB, vytvořila standardy udržitelného rozvoje, povinné pro každý projekt, zapojila do větší míry veřejnost a umožnila soudní přezkum rozhodnutí EB.

I přes výše zmíněné překážky je CDM všeobecně považován za nejúspěšnější ze všech tří flexibilních mechanismů. Mechanismus se, možná i díky svému prozatím dočasnému charakteru, který slouží k zapojení rozvojových zemí postrádajících jakékoliv kvantifikované redukční závazky do klimatického režimu, bez problému začlenil do trhu s emisními povoleními. V současnosti je registrováno více než 7640 CDM projektů ve více než 90 zemích světa, z toho již na základě 2584 projektů bylo vydáno téměř 1,6 miliardy CER kreditů, každý odpovídající jedné metrické tuně CO₂ ekvivalentu. Očekávaný vývoj předpokládá kolem 8 miliard vydaných CER kreditů k roku 2020.¹⁷³ V Asii a Latinské Americe je umístěno 95% projektů. Fakt, že drtivá většina projektů je realizována v Číně a Indii (a ne např. v Africe) nahrává kritikům současné podoby CDM, zpochybňujícím morální imperativ mechanismu, totiž udržitelný rozvoj rozvojových zemí, včetně těch nejchudších. Typově dominují obnovitelné zdroje, jejichž realizace je cílem více než dvou třetin všech registrovaných projektů.¹⁷⁴

Při analýze současného stavu mechanismu se ale bohužel nejde ubránit určité skepsi. Poptávka po CERs vždy závisela téměř výlučně na jediném zdroji, EU ETS, který umožňoval volnou směnitelnost CERs za jeho emisní povolenky (*European Emission Allowances*, dále také „EUAs“). To však již není nadále možné, neboť EU omezila přípustnost takové směny na kredity z projektů registrovaných do konce roku 2012, ledaže by pocházely z LDCs.¹⁷⁵ Z tohoto důvodu lze zaznamenat prudký nárůst registrovaných projektů na přelomu let 2012 a 2013, potenciální nabídka CERs prudce

¹⁷² VOIGT, Christina. The Deadlock of the Clean Development Mechanism: Caught between Sustainability, Environmental Integrity and Economic Efficiency. In: RICHARDSON B.; WOOD, S.; McLEOD-KILMURRAY, H.; LE BOUTHILLIER, Y. (eds.). *Climate Law and Developing Countries: Legal and Policy Challenges for the World Economy*. Edward Elgar, 2009. s. 244-45.

¹⁷³ Vice viz UNFCCC. CDM Insights. Dostupné z WWW: <http://cdm.unfccc.int/Statistics/Public/index.html> [cit. dne 26. 6. 2015].

¹⁷⁴ Kompletní statistika viz WWW: <http://www.cdmpipeline.org/cdm-projects-region.htm> (CDM projekty dle hostitelské oblasti) a WWW: <http://www.cdmpipeline.org/cdm-projects-type.htm> (CDM projekty dle jejich typu) [cit. dne 26. 6. 2015].

¹⁷⁵ Commission Regulation (EU) No 389/2013.

vzrostla a cena kreditů naopak dramaticky klesla (z průměrné hodnoty 20 € v roce 2008 na 0,40 € v roce 2013). Na trhu je nyní obrovský přebytek kreditů, které z větší části nemohou být převedeny na EUAs. Obraz krize navíc umocňuje fakt, že nejen CERs jsou v problémech. Ceny EUAs se propadly na minimální hodnoty v důsledku světové ekonomické krize konce prvního desetiletí 21. století.

Nyní je EU ETS daleko od toho, aby dostatečně plnil svou roli. Pomoci by mohla jeho reforma. Nicméně nejistota investorů bude trvat do té doby než se, snad již v Paříži, rozhodne o budoucnosti CDM mechanismu. Platnost Protokolu byla sice prodloužena do roku 2020, jelikož však byl CDM vytvořen na jeho základě, jeho další osud je po uplynutí tohoto období nejasný. Je však velmi pravděpodobné, že v nějaké podobě přetrvá i v nové klimatické dohody.

5.2.3 Společné provádění

Posledním z flexibilních mechanismů, který zbývá rozebrat, je Společné provádění (JI). Dle čl. 6 může kterákoli smluvní strana Přílohy I převést na jinou takovou smluvní stranu nebo od jiné takové smluvní strany získat jednotky snížení emisí (ERUs), které obdrží z projektů zaměřených na snižování antropogenních emisí skleníkových plynů ze zdrojů nebo na posilování jejich antropogenního snížení pomocí propadů.¹⁷⁶ ERUs jsou po získání potvrzení, že jde o pravé, měřitelné a ověřené kredity pocházející ze schválené JI činnosti, volně konvertibilní na AAU.

Stejně jako v případě CDM se jedná o mechanismus založený na projektech snižujících emise skleníkových plynů, jejichž význam pro plnění redukčních cílů spočívá ve vytváření kreditních jednotek dle rozdílu v množství emisí produkovaných díky projektu a hypotetické výchozí hodnotě. Rovněž JI obsahuje požadavek adicionality a také jako v případě CDM je významným prvkem zapojení soukromých subjektů, neboť jak uvádí čl. 6 odst. 3 každá smluvní strana uvedená v příloze I může pověřit právnické osoby, aby se na její zodpovědnost na mechanismu podílely. Ani JI nepostrádá záruky k zajištění způsobilosti účasti na projektech, a to jak obecné,¹⁷⁷ tak požadavky jejichž splnění umožní získávání a převod ERUs.¹⁷⁸

¹⁷⁶ Čl. 6 odst. 1 Protokolu.

¹⁷⁷ Ibid., a)-d).

¹⁷⁸ UNFCCC. Guidelines for the implementation of Article 6 of the Kyoto Protocol. UN Doc. FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.2. Decision 9/CMP.1. 2005. odst. 21.

Nicméně jde o mechanismus hybridní, z části podobný CDM a z části vykazující znaky emisního obchodování. Na rozdíl od CDM není použití mechanismu omezeno na rozvojové země, ale je možné pouze mezi smluvními stranami Přílohy I. To ovšem vyvolává řadu důsledků. Kredity získá země, která realizuje takový projekt a ne země, ve které je projekt realizován. Kompenzaci pro druhou smluvní stranu v tomto případě představuje přesun investic, převod technologií a know-how.

K realizaci projektu v rámci JI vedou dvě různé cesty. První z nich tzv. *Track I*, umožňující hostitelské zemi, aby sama ověřila, zdali projekt splňuje požadavky nasnížení emisí dle čl. 6 odst. 1 b). Na základě takového ověření může v souladu s Rozhodnutím 13/CMP.1 vydat příslušné množství kreditů, tím že převede hostitelské zemi patřící AAUs na ERUs prostřednictvím systému národního registru na účet země provádějící projekt a sníží úměrně množství jejího AA.¹⁷⁹ Tento způsob ponechává stanovení výchozích hodnot a kontrolních metod zcela na smluvních stranách.

Druhou možností je *Track II*, procedura pro případy, kdy hostitelská země nespĺňuje požadavky.¹⁸⁰ Pro tento případ byl vytvořen komplexní schvalovací a ověřovací proces, ne nepodobný tomu, který se využívá v CDM. Schvalování a ověřování provádí nezávislý subjekt pod dohledem k tomuto účelu vytvořeného Dozorčího výboru (*Jl Supervisory Committee*, dále také „JI SC“). *Track II* byl zejména vytvořen pro účely států post-sovětského prostoru přecházejících k tržní ekonomice, neboť se předpokládalo, že vytvoření národních registrů a celkové splnění požadavků způsobilosti dle *Track I* bude nad jejich síly. Tento odhad se ale ukázal jako chybný. Většina dotyčných států byla na projekty brzy připravena a vybraly si spíše *Track I*. Do dnešního dne bylo registrováno 761 projektů, z toho 555 v rámci *Track I*. Dvě třetiny všech projektů byly realizovány v Rusku a na Ukrajině.

Od konce prvního kontrolního období lze zaznamenat klesající zájem smluvních stran o využití mechanismu.¹⁸¹ Ten vyplývá z nemožnosti vydávání ERUs pro druhé kontrolní období dokud Dodatek z Dauhá nevstoupí v platnost. Navíc je zřejmé, že JI, jako mechanismus mající sloužit ku prospěchu evropským zemím, zůstává od svého zavedení ve stínu úspěšnějšího emisního obchodování. Je velmi pravděpodobné, že JI ve své stávající podobě do nové klimatické dohody přenesen nebude.

¹⁷⁹ Ibid., odst. 23.

¹⁸⁰ Ibid., odst. 24.

¹⁸¹ Více viz např. WWW: <http://cdmpipeline.org/ji-projects.htm> [cit. dne 27. 6. 2015].

Jeho revidované prvky by však mohly být využity. Ji SC v minulém roce vypracovala nový návrh Způsobů a postupů provádění čl. 6 Protokolu.¹⁸² Jedna z možných variant budoucnosti mechanismu uvažuje jeho propojením s CDM.

5.3 Systém dodržování závazků

S rostoucím počtem a intenzitou závazků na poli mezinárodního práva životního prostředí se prohlubuje snaha o zabezpečení jejich účinného provádění. Dřívější postupy řešení konfliktů mezi smluvními stranami a vynucování plnění závazků zahrnovaly diplomatické (vyjednávání, konzultace, či mediace) a právní metody (arbitráže a soudní vyrovnání). V posledním čtvrtstoletí jsme byli svědky vzniku nových procedur v rámci MEAs vypořádávajících se s případy nedodržování závazků.¹⁸³

Z počátku jejich vznik iniciovaly nejvyšší orgány těchto úmluv, později použití přímo vyplývá ze speciálních klauzulí v textu nových úmluv a jejich protokolů. Společným rysem těchto postupů je zejména multilaterální charakter, umožňující jakékoliv smluvní straně (tedy nejen té poškozené) je vyvolat, pokud se domnívá, že jiná smluvní strana neprovádí své závazky. Účelem není potrestání, ale posílení efektivity a fungování úmluv a především, nápomoc v pokračování plnění závazků. I z tohoto důvodu jsou často možnosti zjednání nápravy omezené a selhávající.

Systém dodržování závazků v klimatickém režimu patří k nejpropracovanějším podobným systémům vůbec. Jeho vznik předjímá Protokol v čl. 18, tím že pověřuje COP/MOP, aby na svém prvním zasedání schválil vhodné a účinné postupy a mechanismy zjišťování a řešení případů nedodržování ustanovení Protokolu. Institucionální rámec, pravidla a postupy k zajištění dodržování byla vypracována Marrákešskými dohodami a přijata v Montrealu na COP/MOP-1.¹⁸⁴

Institucionální rámec tvoří Výbor pro dodržování závazků (*Compliance Committee*, dále také „CC“), jež se skládá ze dvou výborů s odlišnou působností

¹⁸² UNFCCC. Review of the joint implementation guidelines. Draft conclusions proposed by the Chair. UN Doc. FCCC/SBI/2014/L.34. 2014.

¹⁸³ Např. jsou obsaženy ve smluvních režimech těchto úmluv: Úmluva o mezinárodním obchodu ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (1973), Úmluva o dálkovém znečišťování přesahujícím hranice států (1979), Montrealský protokol (1987), Aarhuská Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí (1998).

¹⁸⁴ Dec. 24/CP.7 (Marrakesh Accords), Dec. 27/CMP.1. Rules of Procedure (Dec. 4/CMP.2 revidované Dec. 4/CMP. 4, nová neformální verze z 3.2.2014).

a pravomocí. Podpůrné oddělení (*Facilitative Branch*, dále jen „FB“) a exekutivní oddělení (*Enforcement Branch*, dále jen „EB“). Jedná se o odborné orgány, jejichž členové jsou vybíráni vládami jednotlivých zemí či skupin zemí, aby poskytli své profesní kvality a nikoliv reprezentaci nominujících zemí. Pro jejich složení se používá stejný klíč založený na spravedlivém zastoupení smluvních stran. Koordinační a administrativní funkci pak plní předsednictvo (*the Bureau*) a plénium (*the Plenary*).

CC je závislá na práci Odborných přezkumných týmů (*Expert Review Teams*, dále jen „ERTs“). ERTs mají zejména povinnost vypracovat zprávu, s hodnocením zda daná smluvní strana plní své závazky, a s uvedením potenciálních problémů při plnění závazků a faktorů, které toto plnění ovlivňují.¹⁸⁵ V neposlední řadě patří mezi tři subjekty (dále smluvní strana vůči jakékoliv další smluvní straně a nedodržující smluvní strana vůči sama sobě), které mohou iniciovat postup k zajištění dodržování závazků.¹⁸⁶

Hlavní funkce FB je vymezena jako pomoc a podpora smluvním stranám při plnění závazků a zabránění jejich nedodržování. Výslovně se věnuje otázkám dodržování závazků týkajících se minimalizace nepříznivých účinků změny klimatu na rozvojové země a poskytování informací, které dokládají doplňkový charakter flexibilních mechanismů.¹⁸⁷ Také podporuje dodržování závazků a poskytuje včasná varování před potenciálním nedodržením závazků dle čl. 3 odst. 1 (QELRC), a dále závazků vnitrostátních systémů umožňujících odhady emisí a oznamování doplňujících informací, a to před a během kontrolního období.¹⁸⁸ Její rozhodnutí postrádají právní závaznost a možnost ukládání sankcí.

Mandát EB se na rozdíl od FB týká otázek provádění QERLC po konci kontrolního období a také metodiky, oznamování a požadavků na způsobilost v rámci flexibilních mechanismů po začátku kontrolního období.¹⁸⁹ V právně závazném rozhodnutí EB určí, v čem spatřuje nedodržování závazků a jaké následky uplatní. V případě nedodržování požadavků týkající se metodiky a oznamování, EB vydá prohlášení o nedodržování (*Declaration of non-compliance*) a uloží smluvní straně vypracování Akčního plánu dodržování (*Compliance Action Plan*). Nesplnění

¹⁸⁵ Čl. 8 odst. 3 Protokolu.

¹⁸⁶ UNFCCC. Procedures and mechanisms relating to compliance under the Kyoto Protocol, UN Doc. FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.3. Decision 27/CMP.1. 2005. část. VI. odst. 1.

¹⁸⁷ Ibid., IV. odst. 5 a) a b).

¹⁸⁸ Ibid., IV. odst. 6 a, b, c.

¹⁸⁹ Ibid., V. odst. 4 a)-c).

požadavků ohledně způsobilosti podmiňující účast na flexibilních mechanismech lze potrestat dočasným pozastavením způsobilosti účastnit se relevantního mechanismu. V případě nedodržování QERLC může EB smluvní straně uložit vypracování akčního plánu dodržování nebo dočasně pozastavit její způsobilost účastnit se emisního obchodování, anebo v nejzazším případě odečíst násobek 1,3 přebytečných emisí od přiděleného množství povolených emisí pro další kontrolní období.¹⁹⁰

Poslední možnost představuje jediné „tvrdé“ opatření v systému dodržování závazků, použitelnost ostatních je diskutabilní, soustřeďující se zejména na veřejné označení a zostuzení (*shaming effect*). Naneštěstí tento postup nelze v současnosti použít, neboť Dodatek z Dauhá nebyl doposud ratifikován a redukční cíle v něm obsažené tak nejsou právně závazné.

Smluvní strany se mohou odvolat proti konečnému rozhodnutí EB ke COP/MOP, pokud se domnívají, že jim bylo odepřeno právo na spravedlivý proces, avšak pouze pokud jde o rozhodnutí týkající se jejich redukčních cílů.

Do této chvíle EB řešila otázky provádění závazků Řecka, Kanady, Chorvatska, Bulharska, Rumunska, Ukrajiny, Litvy a Slovenska. U většiny z těchto zemí byla zjištěno nedodržení závazků ohledně požadavků na národní systémy. V případě Chorvatska ERT zjistily porušení provádění závazků v souvislosti s přiděleným množstvím a rezervami během kontrolního období. Litva navíc nedostála svým oznamovacím povinností a Slovensko nedodalo výpočty odhadů některých skleníkových plynů v požadované podobě.

Všechny zmíněné státy byly nuceny vypracovat plány dodržování a byla jim dočasně znemožněna účast na flexibilních mechanismech, která kromě Kanady, byla po nápravných opatření, obnovena. Kanada odstoupením z Protokolu učinila probíhající řízení bezpředmětným.

Na druhou stranu, druhé oddělení, FB, ve stejném období nebylo osloveno žádným z možných subjektů a neproběhlo tak žádné formální řízení. Dle Lefebera, má právě tento fakt dokládat slabé místo systému, totiž že jsou to jen smluvní strany (nikoliv i ERT), kdo může vyvolat včasné varování prostřednictvím FB, že smluvní strana potenciálně či pravděpodobně v budoucnu nedodrží závazky ohledně jejich emisních cílů. Což demonstruje na případu Kanady, jejíž potenciální budoucí

¹⁹⁰ Ibid., XV. odst. 1, 4 a 5.

nedodržování, žádná smluvní strana nenapadla, ač na rozdíl od ERT, napadnout mohla.¹⁹¹

¹⁹¹ LEFEBER, Rene; OBERTHUER, Sebastian. Key features of the Kyoto protocol's compliance system. In BRUNNEE, Jutta et al. (eds.). *Promoting Compliance in an Evolving Climate Regime*. Cambridge University Press, 2012. s. 99.

6. Pařížská dohoda 2015

6.1 Pokus o restart

Téměř čtvrt století fungující právní režim mezinárodního práva změny klimatu zaznamenal úspěchy i neúspěchy. Přinesl dvě zásadní mezinárodněprávní dohody, které jsem v předešlých kapitolách podrobně představil a popsal jejich přínos mezinárodnímu společenství. V kontextu obtížných vyjednávání, s kterými byl čtenář rovněž seznámen, lze oba dokumenty označit za dílčí vítězství. Bylo dosaženo univerzální dohody, bylo vybudováno kvalitní institucionální a procedurální zázemí, mohl vzniknout trh s uhlíkem a za pomoci tržních mechanismů bojovat se změnou klimatu a zároveň neomezovat globální ekonomický rozvoj. Přesto současný pohled na klimatický režim nemůže být pozitivní. Navzdory cíli vytyčeného v čl. 2 Úmluvy a navzdory závazkům v čl. 3 Protokolu, se zvýšily antropogenní emise CO₂ v období 1990-2014 o 65%¹⁹² a celková koncentrace emisí skleníkových plynů v atmosféře se rovněž navýšila. Ekonomický rozvoj a z toho vyplývající odpovědnost za tvorbu emisí zejména CO₂ již dlouho neodpovídá dělení států dle Úmluvy a Protokolu. Bez mitigačního úsilí všech zemí včetně těch dle Přílohy II nebude možné zachovat globální průměrnou teplotu pod 2° C a zabránit tak rozsáhlé klimatické změně a jejím nepříznivým důsledkům.

Odhodlání smluvních stran vytvořit režim se silnějšími závazky a hlavně s větší účastí na nich, lze zaznamenat od již od vzniku Protokolu, nicméně skutečný posun v jednáních přinesla až vznik Ad hoc pracovní skupiny Durbanské platformy pro posílenou činnost (ADP). Její mandát spočívá v přípravě globální dohody (dále jen „Dohoda“), jež by měla být přijata na COP-21 v Paříži, v prosinci tohoto roku. Cílem COP-21 není jen další prodloužení Protokolu o navýšené redukční závazky, ale vytvoření takového právního dokumentu, který bez ohledu na formu, poskytne záruky dlouhodobého snižování emisí skleníkových plynů vedoucí k uskutečnění cíle Úmluvy.

¹⁹² LE QUÉRÉ, C, et. al.. Global carbon budget 2014. Earth System Science Data, 2014. s. 69. Dostupné z WWW: <http://www.earth-syst-sci-data.net/7/47/2015/essd-7-47-2015.pdf> [cit. dne 15. 8. 2015].

6.1.1 Zamýšlené vnitrostátně stanovené příspěvky

Aby se strany vyvarovaly kodaňského scénáře a nadějná očekávání přijetí dohody mohla být tentokrát naplněna, smluvní strany v souladu s rozhodnutími posledních dvou konferencí dobrovolně předkládají Sekretariátu v průběhu roku své zamýšlené vnitrostátně stanovené příspěvky (INDCs).¹⁹³ Ty mají představovat počáteční vklad do jednání. Vklad, který ujasní pozice, schopnosti a odhodlání jednotlivých smluvních stran v tom k jakým typům opatření, jejich rozsahu, podmíněnosti, sektorovém rozložení a časovému rámci jsou ochotny se zavázat. Smluvním stranám byla záměrně ponechána široká volnost při tvorbě INDCs, které by měly obsahovat zejména mitigační cíle, ale zároveň byly vyzvány, aby zvážily zahrnutí adaptačních prvků.¹⁹⁴ Státy tak mohou své příspěvky vyjádřit v kvantifikovatelných cílech jako absolutní závazky snižování emisí v rámci celého hospodářství (což se očekává od vyspělých zemí), energetickými cíli (např. zvyšování energetické účinnosti, podílu OZE atd.), nebo kombinací obou, ale také politikami zahrnující přímou a nepřímou regulaci (např. ekonomické nástroje). Předložené INDCs tudíž odrážejí různorodost přístupů přizpůsobovaných rozdílným podmínkám, okolnostem a kapacitám zúčastněných. Nicméně základní údaje lze většinou porovnat, což posiluje transparentnost a informativní prvek celého procesu.¹⁹⁵

Předběžné vědecké analýzy předložených INDCs nepřinášejí příliš optimistická hodnocení. S ohledem na kapacitu a odpovědnost hodnocených zemí jsou příspěvky málo ambiciózní a neschopny dosáhnout cíle Úmluvy. Jen INDCs Maroka a Etiopie byly hodnoceny jako „dostatečné“.¹⁹⁶ Což je, vezme-li v úvahu jejich marginální odpovědnost za globální emise skleníkových plynů, velmi neuspokojivé. Formální hodnocení budeme znát na začátku listopadu tohoto roku, kdy má Sekretariát podat souhrnnou zprávu o celkovém účinku sdělených INDCs.

¹⁹³ Viz UNFCCC. INDCs as communicated by Parties. Dostupné z WWW:

<http://www4.unfccc.int/submissions/indc/Submission%20Pages/submissions.aspx> [cit. dne 15. 8. 2015].
pozn.: Pokud budou INDCs, bez ohledu na jejich formu či právní závaznost, přijaty, mělo by být při jejich dalším popisu, použito termínu NDCs (*Nationally Determined Contributions*), protože přestaly být ve fázi přípravy a jsou součástí úpravy. V textu však pro snazší orientaci nadále užívám označení INDCs.

¹⁹⁴ UNFCCC. Lima Call for Climate Action. UN Doc. FCCC/CP/2014/10/Add.1. Decision 1/CP.20. 2014. odst. 12.

¹⁹⁵ Viz srovnací tabulka předložených INDCs. WWW: <http://www.c2es.org/indc-comparison> [cit. dne 27. 8. 2015].

¹⁹⁶ Viz hodnocení mitigačních příspěvků k Pařížské dohodě WWW: <http://climateactiontracker.org/indcs.html> [cit. dne 27. 8. 2015].

Zapojení INDCs do vznikající Dohody přináší zcela nový přístup budování klimatického režimu „ze zdola nahoru“ (*bottom-up*). Základní myšlenkou takového přístupu je, že politika v oblasti změny klimatu by měla být navržena a prováděna na nejnižší možné úrovni. Opačný přístup, tedy „ze shora dolů“ (*top-down*), představuje např. Protokol, který stanovil emisní redukční závazky pro rozvinuté země a další závazky pro rozvinuté i rozvojové země. Protokol zejména ve svém druhém období odkryl hlavní slabiny *top-down* přístupu. Přístup je statický, a to jak obsahově (stanovené cíle velmi rychle „zastaraly“), tak i procedurálně (např. ratifikace zpomalující potenciální vývoj). Efektivita Dodatku z Dauhá se navíc zpochybnila minimálním počtem států, které se ho účastní a mají QELRC. Stanovení emisních redukčních cílů zvenčí bylo pro Čínu a USA politicky neproveditelné. Naneštěstí bez účasti této dvojice a dalších států Dodatek pokrývá jen 14% globálních emisí.

Naopak *bottom-up* přístup je velmi flexibilní, neboť státy si mohou řešení doslova ušít na míru, a tak je dosažení konsenzu a implementace řešení snazší. Navíc je efektivnější v zajištění dlouhodobé účasti všech států. Nebezpečím může být zpomalení multilaterálního procesu, nejednotnost a snížení ambicí k dosažení cíle Úmluvy.¹⁹⁷

Měnit celkový přístup z *top-down* na *bottom-up* je běh na dlouhou trať s nejistým výsledkem. Mnohem pravděpodobnější je, že režim se přemění sám a to jak vývojem uvnitř tak zvenčí. Dle Bodanskyho, se často mezinárodní právní režimy vyvíjí nárazově. Někdy se režim pohne i dozadu, to když zájem o problém, tvořící příčinu vzniku a fungování režimu ochabne. Někdy rychlost právního vývoje zcela správně reaguje na překotný vědecký vývoj, avšak předběhne politickou realitu. Klíčové pro mezinárodní režimy je postupné budování důvěry v režim samotný, a to vyžaduje čas.¹⁹⁸ Důkazem složitého vývoje režimu, tak může být zjištění, že při vzniku Úmluvy převažoval *bottom-up* přístup, když nebyly stanoveny redukční cíle, ale po rozvinutých státech bylo vyžadováno „*rozvíjet, pravidelně doplňovat, zveřejňovat a zpřístupňovat národní inventury antropogenních emisí skleníkových plynů.*“¹⁹⁹ To by bylo ovšem

¹⁹⁷ Systém v mezinárodním právu změny klimatu, ve kterém se uplatňuje *bottom-up* přístup, se formálně označuje jako „*pledge and review*“, neformálně jako „*pledge and chat*“, a někdy sarkasticky „*pledge and see what happens*“.

¹⁹⁸ BODANSKY, Daniel; DIRINGER, Elliot. The Evolution of Multilateral Regimes: Implications for Climate Change. Pew Center on Global Climate Change, 2010, s. 13-15.

¹⁹⁹ čl. 4 odst. 1 a) Úmluvy.

stejně bez nějakého navazujícího rámce, který by pobízel ke snižování emisí a garantoval přezkum, nedostatečné. Ten však již na rozdíl od *top-down* Protokolu nikdy nevznikl.

Nejpravděpodobnější variantou se zdá vznik jakéhosi hybridního řešení, které bude v ideálním případě kombinovat to nejlepší z obou přístupů. INDCs budou součástí, připojeny či jinak „vzaty na vědomí“ budoucí Dohodou, smluvní strany budou mít povinnost INDCs zachovávat a aktualizovat a ustanovení Dohody přinesou dostatečnou garanci centralizovaného dohledu, koordinace, pokynů a sdílení informací, díky kterým bude možné přistoupit k účinným mitigačním a adaptačním opatřením.

6.1.2 Struktura a právní forma nové dohody

Mezinárodněprávní režim změny klimatu netvoří pouze jednotlivé dohody, ale množina dohod, jejich příloh, protokolů a rozhodnutí COP. Tak je například režim Protokolu tvořen protokolem k Úmluvě, dvěma přílohami, souvisejícím rozhodnutím COP zabývajícím se metodickými otázkami a Marrákešskými dohodami, které významně rozvíjejí některá ustanovení Protokolu, zejména týkající se flexibilních mechanismů, podávání zpráv, přezkumu a dodržování závazků.

Tudíž lze předpokládat, že obdobný výsledek spolu s politickou deklarací přinese i Pařížská dohoda. Středobodem režimu bude hlavní dohoda s právně závaznými prvky, přičemž navazující rozhodnutí COP mohou přinést její detailnější rozpracování. Jednotlivé dokumenty však nemusí být přijaty najednou, některá rozhodnutí COP mohou být přijata později. Nicméně budou to právě rozhodnutí COP, která vyplní právní vakuum před tím, než Dohoda vstoupí v platnost.

Právní forma Dohody není stále jasná, ačkoliv smluvní strany na Durbanská konference její možné podoby omezily na tři: „*protokol, jiný právní nástroj nebo dohodnutý závěr s právním účinkem na základě Úmluvy vztahující se na všechny smluvní strany.*“²⁰⁰

Protokol je možné přijmout dle čl. 17 Úmluvy. Jiným právním nástrojem je, mimo protokolu, dodatek (změna) dle čl. 15 či přílohy nebo dodatky (změny) k přílohám dle čl. 16 Úmluvy. Jiným právním nástrojem by mohlo být ale i rozhodnutí

²⁰⁰ UNFCCC. Establishment of an Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action. UN Doc. FCCC/CP/2011/9/Add.1. Decision 1/CP.17. 2011. odst. 2.

COP. Na rozdíl od jeho problematické právní závaznosti se lze domnívat, že jej můžeme, po naplnění určitých předpokladů, považovat za právní nástroj.²⁰¹ Nicméně jsem přesvědčen, že ačkoliv rozhodnutí COP-17 v Durbanu nikde v textu přímo nevyžaduje právní závaznost nové dohody, všechny okolnosti tomu nasvědčují. Např. v preambuli rozhodnutí uznává, že splnění cíle Úmluvy bude vyžadovat posílení mnohostranného, na pravidlech založeného režimu Úmluvy. Navíc výzva, aby ADP dokončilo svou práci nejpozději v roce 2015 a dohoda tak mohla vstoupit v platnost a být implementována od roku 2020²⁰², dokazuje, že smluvní strany počítají s ratifikačním procesem, ten by však přijetí rozhodnutí COP nevyžadovalo.

Nejvíce nejistoty vzbuzuje třetí možnost. Konkrétně zdali lze mezi dohodnuté závěry s právním účinkem opětovně zahrnout rozhodnutí COP. Voigt se domnívá, že ano, ale „nikoliv jako jediný výsledek. Raději jeden nebo více protokolů bude muset být součástí balíku.“²⁰³ Zajímavý odklon od mezinárodního režimu nabízí interpretace výsledku, jako výsledku, který spíše odvozuje právní sílu z práva národního než mezinárodního.²⁰⁴ Spojení „na základě Úmluvy“ však vede k racionální úvaze, že bylo myšleno právo mezinárodní a s nástroji, jejichž použití umožňuje Úmluva.

Důležitou roli ve struktuře Dohody hraje také umístění INDCs. Způsob, jakým budou příspěvky států začleněny do Dohody, ovlivní hmotné i procesní kvality dohody. Např. zahrnutí přímo do hlavního textu Dohody by upevnilo jejich právní závaznost, ale na druhou stranu sníží flexibilitu potřebného posilování mitigačního a adaptačního úsilí, neboť k docílení jakékoliv změny základní dohody by strany musely podstoupit zdoluhavý ratifikační proces, navíc s nejistým koncem. Z hlediska jejich obsahu, lze uvažovat, že příspěvky by mohly ztratit na ambicióznosti, pokud by možnost jejich změny byla omezená. Krom začlenění přímo do hlavní dohody se nabízí začlenění do přílohy dohody či odkazem v Dohodě na rozhodnutí COP. Inspiraci je např. možné najít v zařazení dříve zmíněných mitigačních slibů, které státy poskytly na výzvu

²⁰¹ Viz 3. kapitola Prameny mezinárodního práva změny klimatu.

²⁰² UNFCCC. Establishment of an Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action. UN Doc. FCCC/CP/2011/9/Add.1. Decision 1/CP.17. 2011. preambule odst. 3, bod 4.

²⁰³ ULFSTEIN, Geir; VOIGT, Christina. Rethinking the legal form and principles of a new climate agreement. In CHERRY, Todd L.; HOVI, Jon; McEvoy, David M. (eds.). *Toward a New Climate Agreement. Conflict, Resolution and Governance*. Routledge, 2014. kap. 13. s. 185.

²⁰⁴ RAJAMANI, Lavanya. The Durban Platform for Enhanced Action and the Future of the Climate Regime. *International and Comparative Law, Quarterly*, 61, 2012. s. 507.

kodaňské a cancúnské konference. Ty jsou obsaženy v informačním dokumentu, který vzal COP rozhodnutím na vědomí.

6.2 Obsah nové dohody

6.2.1 Principy, cíle a východiska

V roce 1992 byla největší prioritou při vyjednávání Úmluvy mitigační opatření. Dnes je díky novým klimatologickým poznatkům a již pocitěným nepříznivým důsledkům klimatické změny, mnohem více zájmu než dřív věnováno adaptaci. Klimatický režim vybudoval heterogenní síť procesů, institucí a fondů, které by měly působit a pomáhat v globálním světě, který se musí semknout a bojovat společně proti změně klimatu. Důsledky změny klimatu pocítí všichni bez ohledu na to, zda jsou bohatí či chudí, ač nejvíce postihne ty nejchudší. Budoucí Dohoda tak musí řešit vyváženým způsobem, mimo jiné, mitigaci, adaptaci, finance, rozvoj a transfer technologií, a budování kapacit, a transparentnost činností a podpor.²⁰⁵

S ohledem na výše zmíněné je žádoucí posílit původní cíl Úmluvy o dlouhodobý mitigační a adaptační cíl směrem k nízko uhlíkové, vůči změně klimatu odolné globální ekonomice. Návrh vyjednávacího textu z Ženevy v konsolidovaném znění (*Streamlined Geneva Negotiating Text, SGNT*; dále jen „Návrh“) s takovým vyjádřením v čl. 2 počítá, když za cíl Dohody mimo jiné, stanoví, že smluvní strany usilují o dosažení vůči změně klimatu odolných ekonomik a společností s nízkými emisemi skleníkových plynů. Ambicióznější verze textu dokonce vybízí k dosažení ekonomik s čistě nulovými emisemi skleníkových plynů.²⁰⁶ Stejně tak potvrzení cíle udržet nárůst globální průměrnou teplotu pod 2° C by nemělo chybět ať již v preambuli či v obecných ustanoveních Dohody.

Významným předpokladem pro zajištění účasti co největšího počtu signatářů je dosažení spravedlivé diferenciací států. Státy se liší stupněm ekonomického rozvoje, ekonomickými prostředky, zranitelností vůči nepříznivým důsledkům změny klimatu,

²⁰⁵ UNFCCC. Lima Call for Climate Action. UN Doc. FCCC/CP/2014/10/Add.1. Decision 1/CP.20. odst. 2.

²⁰⁶ UNFCCC. Scenario note on the tenth part of the second session of the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action. UN Doc. ADP.2015.4. Informal Note. Note by the Co-Chairs. Annex II. Co-Chairs' Tool: A Non-Paper Illustrating Possible Elements of the Paris Package. 2015. (*Streamlined Geneva Negotiating Text*, dále jen „SGNT“). Part One: Draft Agreement. s. 8, písm. C, čl. 2.

přispěním k nárůstu emisí skleníkových plynů a tyto odlišnosti musí být nějak vyjádřeny v textu Dohody. S klimatickým režimem je spjatý princip CBDR, ke kterému se Úmluva a Protokol hlásí a který na mnoha místech prakticky uplatňují. Naneštěstí dogmatické rozdělení na rozvinuté a rozvojové státy představuje překážku nové struktury. Budoucí dohoda vzniká v rámci Úmluvy a měla by tak být s ní konzistentní. Určitým teoretickým východiskem by mohlo být uznání, že dosavadní dominantní interpretace principu zohledňující zejména historickou odpovědnost již neodpovídá současnému vývoji principu.

Je třeba najít nová řešení, která by odpovídala světu v roce 2015, v mnoha ohledech velmi odlišného od toho v roce 1992. Pokud však dvacet let vývoje může přinést takové změny, jak bude vypadat rozdělení světa např. v roce 2030 či 2050? Ideální řešení pro naplnění dlouhodobých cílů Dohody je takové, které dokáže flexibilně reagovat na měnící se rozdíly (ať již ekonomické či přírodní) v pozicích smluvních stran. Limská výzva zdůrazňuje význam principu pro budoucí dohodu a přináší jeho kvalifikovanou formulaci. Připojením dovětky „*ve světle různých vnitrostátních okolností*“ tak akcentuje jeho poslední vývoj.²⁰⁷

Jak z Návrhu vyplývá, diferenciací zemí by měla probíhat v každé oblasti, které se Dohoda věnuje. Např. navrhované varianty uplatnění diferenciací v otázce mitigačních závazků se dají obecně shrnout do několika přístupů.

Za prvé, smluvní strany se odliší tím, že si každá z nich sama určí závazky/sliby (*self-differentiation*), za druhé Dohoda umožní smluvním stranám si určit rozdílné závazky/sliby s tím, že po rozvinutých zemích (či jinak definovaná skupina států v příloze X) se bude očekávat, že se ujmou vedení a rozvojovým zemím (či rozdílně definované skupině států v příloze Y) bude poskytnuta flexibilita v míře jejich následování. Třetí možnost kategorizuje smluvní strany na rozvinuté a rozvojové země a ukládá rozvojovým zemím provést posílená mitigační opatření, která mohou obsahovat redukční cíle a rozvinutým zemím redukční cíle s absolutní hodnotami emisí. Poslední alternativa rozděluje země do několika skupin a pak jim poskytne možnost

²⁰⁷ UNFCCC. Lima Call for Climate Action. UN Doc. FCCC/CP/2014/10/Add.1. Decision 1/CP.20. 2014 odst. 3.

výběru závazků tak, aby to odpovídalo jejich historickému příspěví emisí, vnitrostátním okolnostem atd.²⁰⁸

6.2.2 Mitigace

Úspěch či neúspěch Dohody bude hodnocen kvantitou a kvalitou dohodnutých závazků snižování antropogenních emisí skleníkových plynů. Mitigační závazky mohou mít různou podobu. Nejzákladnější dělení je rozděluje na ty zaměřené na dosažení stanovených výsledků nebo na provedení určité činnosti. Klimatický režim zahrnuje oba tyto druhy. Právně závazné závazky snížení antropogenních emisí skleníkových plynů dle Protokolu a Dodatku (tedy dosažení stanovených výsledků), se vztahují na pouze smluvní strany Přílohy I. Všechny smluvní strany mají např. povinnost formulovat a uplatňovat vnitrostátní programy ke zmírňování změny klimatu. Jedná se však o neurčité definice, které sice některá následná rozhodnutí COP zpřesňují, ale bez stanovení konkrétních právně závazných povinností, působí ve srovnání s redukčními závazky nedostatečně. Přitom tento typ závazků, kdy se stát zaváže k celé řadě politik, aniž by slíbil konkrétní snižování emisí skleníkových plynů, může být pro mnohé rozvojové státy přijatelnější. Koneckonců na podobné bázi fungují NAMAs a Dohoda by na jejich výsledky mohla navázat.

Konstrukce a obsah závazků současného režimu je příčinou jeho dlouhodobé stagnace. Odpovědět na otázku, jak jej přestavět, aby odpovídal principu CBDR a zároveň vedl k naplnění cíle Úmluvy, není jednoduché.

Vycházíme-li z toho, že cíl Úmluvy je dnes považován za mírný, bylo by žádoucí jeho doplnění o dlouhodobý mitigační cíl, jenž by byl formulovaný tak, aby nebylo pochyb o jeho obsahu. Návrh v tomto směru uvažuje tři možnosti.

Z prvé stanovit vrchol antropogenních emisí skleníkových plynů, tedy bod, od kterého by emise smluvních stran již jen klesaly s cílem dosáhnoutí jejich nulové hodnoty. Rozvinuté a rozvojové země by mohly mít rozdílné časové rámce. Za druhé, vykročit směrem k udržitelnému rozvoji s dlouhodobým snižováním emisí k nule na konci století s průběžným cílem snížení o 40-70% oproti hodnotám z roku 1990 k roku 2050. A konečně za třetí, rozdělit tzv. globální rozpočet emisí (*global emission*

²⁰⁸ SGNT. Part Three: Provisions whose placement requires further clarity among Parties in relation to the draft agreement or draft decision., s. 53, čl. 7, varianta 1-4.

budget) mezi smluvní strany tak, aby to bylo v souladu s jejich historickou odpovědností, kapacitami a stavem rozvoje. Tato poslední myšlenka podporovaná státy BASIC je pravděpodobně politicky neproveditelná.²⁰⁹

Konstrukce závazků již prochází proměnou. Předložení INDCs je jejím prvním krokem. Jde o řešení, které na palubu dostane všechny hráče. Tím dalším krokem by mohl být vznik povinnosti periodicky předkládat aktualizované INDCs, které by byly pro jejich předkladatele právně závazné, a to ideálně co do výsledku či povinnosti provést navrhované opatření, reálněji jen co do povinnosti INDCs mít. Státy by si tak samy určily typ mitigačních závazků²¹⁰ a způsob, jak je splní. Úplná volnost by pravděpodobně byla na škodu. Rozvinuté státy by tak např. mohly být omezeny povinností mít v INDCs kvantifikované redukční závazky, s tím, že stejné omezení by se od určitého bodu (uplynutí určeného času či dosažení ekonomického rozvoje) vztahovalo i na rozvojové země. Ostatně závazky vázané na časový rámec nejsou v mezinárodním právu raritou, např. Montrealský protokol poskytuje desetiletý odklad pro rozvojové země, jejichž spotřeba látek poškozujících ozonovou vrstvu per capita je pod stanovenou úroveň.

Volnost režimu by dále mohla být omezena několika důležitými prvky. Podíváme-li se na hlavní rysy Protokolu s vědomím, že v naplňování cíle Úmluvy selhal, je otázkou proč a zda se lze těchto chyb napříště vyvarovat. Je všeobecně přijímáno, že Protokol stanovil, zejména v prvním období, nízké cíle snižování emisí. Avšak problémem nebyla jen malá ambicióznost cílů. Mitigace emisí skleníkových

²⁰⁹ Ibid., s. 52, čl. 6.

²¹⁰ Redukční závazky založené na dosažení výsledku se zaměřují na kvantitativní cíle k omezení nebo snížení emisí skleníkových plynů. Cíle lze rozdělit na cíle *dle základního roku* (snižování emisí v porovnání s historickou hodnotou emisí), *dle intenzity* (snížení emisní intenzity v porovnání s historickou hodnotou emisí či výchozí úrovní), *dle výchozí úrovně* (snižování emisí v porovnání s výchozí úrovní-současným stavem), cíl *pevné úrovně* (snižování emisí s určeným vrcholem absolutních emisí a dále trvalým poklesem), cíl *postupného odstranění* (k určitému roku). Kvantifikovatelné cíle mimo snižování emisí jsou např. cíle zvyšování energetické účinnosti, cíle podílu OZE na energetickém mixu, limity těžby uhlí, standardy a normy v provozech, atd.

Závazky provedení činnosti jsou závazky implementace určité politiky např. určování cen uhlíku prostřednictvím daní či systém obchodování s emisemi, zavádění politik, které podporují OZE, postupné rušení dotací na fosilní paliva, normy preferující materiály a produkty s vyšší energetickou účinností, limity těžby uhlí, oblastí vymezené k zalesňování.

plynů nezná rychlá řešení. Je evidentní, že klimatické změny budou na zemi působit dlouho a žádají si transformaci světových ekonomik. Pokud má právní úprava dlouhodobý cíl, bylo by vhodné, aby se rovněž závazky vztahovaly k delším časovým obdobím než je pět, resp. sedm let jako v případě prvního a druhého kjótského kontrolního období. Desetileté období by mohlo poskytnout dostatečný čas na tvorbu dlouhodobých politik a opatření a s tím spojené předvídatelnosti pro soukromé investory.

Jednání mezi prvním a druhým obdobím Protokolu jasně ukázala, že časové rámce by napříště měly být součástí dlouhodobého řešení právní úpravy. V poslední době se často hovoří o potřebě cyklů, ve kterých by smluvní strany periodicky revidovaly a aktualizovaly své INDCs (či jiné obdobné sliby, závazky nebo akce), a ty by podléhaly určitému přezkumu. Státy by si tak stále zachovávaly mitigační závazek. Dle Návrhu by začátku nového cyklu předcházelo v dostatečném předstihu sdělení INDCs. Součástí by byly informace pro zajištění přehlednosti, transparentnosti a pochopení těchto závazků/akcí. Varianty obsahu informací se liší v náročnosti požadavků. Jedna z variant dokonce poskytuje jejich výčet.²¹¹ Na sdělení by navazovaly konzultace, jejichž účel, rozsah a pravomoc se může výrazně lišit. Výsledkem konzultace by tak mohlo být pouhé doporučení k úpravě INDCs, pokyn k úpravě či v případě varianty s globálním uhlíkovým rozpočtem, dokonce *top-down* určení úpravy.²¹² Konzultace by mohly probíhat v kratších intervalech, např. jedna i v polovině cyklu. Tím by se zajistila dostatečná flexibilita a reflexe. Pro zjednodušení procesu a podpoření jeho dynamiky by se státy mohly rozhodnout aktualizovat své INDCs v podstatě kdykoliv. S tím úzce souvisí nový princip mezinárodního práva životního prostředí, princip zachování úrovně ochrany (*principle of non-regression*)

²¹¹ Ibid., s. 75, čl. 88, varianta 3:

Referenční bod (včetně, podle potřeby, základní rok); časové rámce a / nebo období implementace; rozsah a pokrytí; procento pokrytých vnitrostátních emisí a celkové očekávané kvantifikované snížení emisí; rozsahu v jakém je zahrnut sektor využívání půdy a specifikace jak bude smluvní strana započítávat významné půdy, aktivity, úložiště a plyny; v případě, že smluvní strana hodlá použít tržní mechanismy, popis zamýšleného použití a jak má smluvní strana v úmyslu zabránit dvojímu započtení emisí; pro každou projekci emisí "business as usual" projekci, nebo cíl dle intenzity, popis odhadů a metodických přístupů; proč se smluvní strana domnívá, že její INDCs je spravedlivé a ambiciózní.

²¹² Ibid., str. 77, čl. 95.

Ten vyžaduje, aby jednou již přijaté normy nemohly být revidovány způsobem, který by znamenal návrat na předchozí úroveň ochrany. V souladu s tímto principem by smluvní strany nemohly pozměnit své příspěvky tak, že by oslabily své mitigační závazky/sliby. Voigt se domnívá, že princip by měl být v klimatickém režimu spíše definován jako princip progresu, zavádějící povinnost smluvních stran posilovat jejich závazky/sliby tím že, v každém dalším INDCs budou muset být přísnější (ambicióznější), než ty předešlé.²¹³

Dalšími prvky, jejichž budoucnost v novém režimu je nutné vyjasnit, jsou tržní nástroje a systém dodržování závazků. Domnívám se, že flexibilní mechanismy Protokolu se natolik osvědčily, že lze předpokládat jejich další fungování. Pro systém dodržování závazků se nabízí možnost využít stávající instituce Protokolu, pokud se přizpůsobí nové dohodě. Budování zcela nových vlastních institucí by bylo zřejmě časově a finančně neefektivní.

6.2.3 Adaptace, ztráty a škody

Adaptace získala v rámci klimatického režimu na důležitosti s přijetím Marrákešských dohod. Na základě implementace čl. 4 odst. 9 Úmluvy byly nejméně rozvinuté země vyzvány, aby v národních akčních programech pro přizpůsobení (*National adaptation programmes of action*, dále také „NAPAs“) identifikovaly prioritní činnosti, které odrážejí jejich naléhavé a okamžité potřeby přizpůsobení se změně klimatu. Dalším mezníkem pak bylo přijetí Akčního plánu z Bali, který definoval adaptaci jako jeden z pilířů režimu. A konečně, v roce 2010 vznikl Adaptační rámec (*Cancún Adaptation Framework*, dále také „CAF“), který vyzval nejméně rozvinuté země k tvorbě národních adaptačních plánů (*National Adaptation Plans*, dále také „NAPs“), zaměřených na střednědobé a dlouhodobé potřeby přizpůsobení se změně klimatu.

Návrh počítá i s variantou, ve které se Dohoda adaptaci a mitigaci věnuje rovnoměrně. Počínaje stanovením dlouhodobého adaptačního cíle zaměřeného na vklad (podporu), proces (plánování) či výsledek (zvýšená odolnost proti nepříznivým důsledkům změny klimatu), individuálními či společnými adaptačními závazky konče.

²¹³ VOIGT, Christina. Towards a legally binding climate agreement in Paris? International Climate Change and Energy Law Lecture. University of Oslo, 2015.

Možné varianty zahrnují např. přípravu a implementaci adaptačních závazků v souladu s národním plánováním rozvoje či NAPs (v úvaze je rozšíření na všechny rozvojové země) či variantu, aby tyto adaptační akce byly součástí NDCs. Důraz je kladen jak na podněcení tvorby dokumentů a na nich závislých politik, tak na sdílení a poskytování informací k implementaci adaptačních opatření. Důležitým aspektem všech přístupů je povinnost periodického sdělování výsledků pokroku v posilování adaptačních akcí či implementace do plánování a politik.²¹⁴

Někteří vyjednavací namítají, proč spojovat relativně úspěšný postupně budovaný adaptační rámec do jedné dohody s mitigačními cíly, když je možné adaptaci nadále ponechat rozhodnutím COP. Pařížskou dohodu vidí zaměřenou především na mitigaci, což je problém, který se již dlouhá léta nedaří vyřešit. Argumentaci upřednostňující oddělené pojetí lze podpořit i poukázáním na odlišnost obou oblastí. Adaptační opatření a politiky se uplatňují na lokální či regionální úrovni, jak se důsledky změny klimatu liší místo od místa, a stejně tak prospěch z těchto opatření bude mít příslušná oblast.²¹⁵ Oproti tomu mitigační opatření lze mnohem snadněji kvantifikovat (např. procenta snížených emisí skleníkových plynů) a prospěch z nich pocítí celá planeta. Snaha vytvořit ambiciózní rámec, který by v mnohém mohl těžit z propojení obou oblastí, může při vyjednávání narazit na limity svého prosazení a vážně ohrozit přijetí Dohody jako takové.

Plné zahrnutí adaptace do Dohody však nabízí velkou příležitost. Společné postupy pro tvorbu závazků (slibů, příspěvků), akcí a systému sdělování, hodnocení a kontrol (a jejich následné pravidelné aktualizace) mají, jak ukazuje Návrh, potenciál zvýšit flexibilitu režimu. Taková mezinárodní úprava může zapůsobit jako efektivní katalyzátor nové vnitrostátní právní úpravy.

Jedním z výsledků COP-19 ve Varšavě byl vznik Varšavského mezinárodního mechanismu pro ztráty a škody (*Warsaw International Mechanism for Loss and Damage*, dále také „WIM“). WIM byl ve struktuře režimu zařazen pod adaptační pilíř CAF, ale v realitě stojí ztráty a škody mimo oblast adaptace. Mnohým extrémním projevům počasí se zkrátka nelze přizpůsobit, a tak se nabízí otázka, zdali by smluvní strany neměly být za vzniklé ztráty a škody kompenzovány. WIM představuje hlavní

²¹⁴ SGNT. Part One: Draft Agreement. s. 10-11.

²¹⁵ Mezinárodním přesahem adaptace ale může být např. situace, kdy nedostatečné adaptační opatření v jedné zemi podnítky klimatickou migraci do další země.

nástroj klimatického režimu k podpoře implementace přístupů k řešení ztrát a škod. S ohledem na plánovaný přezkum nového mechanismu, který byl naplánován na COP-22, nelze očekávat, že by pařížská konference přinesla jeho podstatný rozvoj. Jedna varianta Návrhu ale například vybízí, aby byl v rámci mechanismu v budoucnu vytvořen nástroj, který by koordinoval nucené vysídlení v souvislosti se změnou klimatu, a dále středisko poskytující pomoc a informace o převodu rizika a pojišťovnictví.²¹⁶

6.2.4 Finance

Úprava klimatických financí je stejně tak jako mitigace a adaptace klíčovou oblastí nové Dohody a zároveň nejkontroverznějším bodem vyjednávání. Mezi finančními možnostmi jednotlivých států, stejně jako v pohledu na odpovědnost za příspěvek ke klimatické změně, panují velké rozdíly. Jedná se o průřezové téma, jelikož bez mobilizace veřejných a soukromých financí nelze adekvátně podpořit žádnou oblast, které se klimatický režim dotýká. Finanční rámec režimu je roztržštěný, postrádá funkční mechanismy, závazné cíle a kontrolní nástroje. Jazyk platné právní úpravy je vágní, umožňující příliš široký výklad. Čl. 4. odst. 3, 4 a 5 a čl. 11 Úmluvy, které se financím věnují, jsou nedostatečné, resp. v případě finančního mechanismu v čl. 11 nedostatečně využité k tomu, aby mohl být naplněn cíl Úmluvy.

Návrh představuje ustanovení týkající se financí ve struktuře podobné předešlým oblastem. Vytyčený cíl následují hlavní zásady a vymezení odpovědnosti. Cíl, který ve všech variantách působí jako spojující prvek, dává do přímé souvislosti cíl Úmluvy a finanční opatření.

Tradiční formulace, že rozvinuté země by měly poskytnout finanční podporu rozvojovým zemím je alternativována novým přístupem, který stanoví, že „*země, které jsou v pozici, aby tak učinily, poskytnou finanční podporu zemím, které ji potřebují.*“ Takové znění naznačuje odpovědnost např. Číny, Brazílie či Indie. Ovšem nemělo by se zapomínat na čl. 4.7 Úmluvy, který rozsah plnění rozvojových zemí závazků dle Úmluvy váže na finanční závazky rozvinutých zemí.

²¹⁶ SGNT. Part Two: Draft Decision 1/CP.21, s. 32, čl. 26 a 27.

Často se v textu vyskytuje odkaz na princip CBDR, lze však zaznamenat i různé odchylky, např. připuštění, že potřeba či způsoby podpory se mohou časem změnit.²¹⁷ Taková podpora by mohla být vázána např. na ekonomický rozvoj dané země (dosáhnutí určité hodnoty ekonomického ukazatele by znamenalo automatický pokles či úplnou ztrátu). Na druhou stranu by bylo žádoucí, aby se podpora časem navyšovala společně s růstem mitigačních a adaptačních cílů. Návrh v souladu s Limskou výzvou uznává doplňkovou podporu rozvojových zemí, které by se nově měly samy zapojit do podpory a např. si pomáhat navzájem.

Zajímavé je uvažované propojení s NDCs. Finanční sliby a opatření k zajištění peněz a pomoci rozvojovým zemím by bylo součástí NDCs rozvinutých zemí. Naopak země rozvojové by v NDCs definovaly své požadavky pro daný cyklus.²¹⁸ Řešení by přispělo k transparentnosti a předvídatelnosti financování.

Provozním subjektem finančního mechanismu a zastřešující institucí ostatních fondů, by se mohl stát GCF. Tím by se zachovala kontinuita, neboť fond byl takto zamýšlen již od svého vzniku. Jeho efektivita je závislá na převedení politického cíle Cancúnských dohod, příspěvku 100 miliard USD ročně od roku 2020, do závazného textu Dohody. V případě nedodržení slibu rozvinutých zemí přispívat rozvojovým zemím na opatření proti změně klimatu je oslabena možnost, že by se rozvojové země podílely na mitigačním úsilí. Návrh tuto hrozbu nepodceňuje, když konstruuje povinnost rozvinutých zemí přispívat do fondu 1% HDP ročně.²¹⁹ Je však zřejmé, že zahrnutí takového znění do finálního textu Dohody je spíše nepravděpodobné. Finance umístěné do fondu by dle Návrhu měly být distribuovány v poměru 50:50 na mitigační a adaptační opatření. S tím, že polovina financí na adaptaci by měla směřovat nejvíce zranitelným zemím.²²⁰

Ačkoliv jsou peníze od vlád rozvinutých zemí klíčovým zdrojem financování režimu, jejich význam oproti penězům ze soukromého sektoru nespočívá pouze v jejich množství. Podle studie OECD, mají vlády ústřední roli při mobilizaci soukromého kapitálu pro přechod na nízko uhlíkovou energetiku, a to prostřednictvím

²¹⁷ SGNT. Part One: Draft Agreement. s. 12-14.

²¹⁸ Viz např. INDC Maroka přináší dva dlouhodobé mitigační cíle. Ten druhý je však podmíněn obdržetím 35 miliard USD do roku 2030 jako finanční, technické a capacity building podpory prostřednictvím klimatických finančních mechanismů a dosažením právně závazné dohody v Paříži.

²¹⁹ Ibid., Part Three, s. 67, čl. 66 písm. c.

²²⁰ Ibid., Part Two: Draft Decision 1/CP.21, s. 33, čl. 29 písm. f, bod iii.

svých politik, kterými určují podmínky zelených investic.²²¹ Podle další studie bude ke stabilizaci globální průměrné teploty na přijatelné úrovni třeba investovat 700 miliard USD ročně.²²² Převážná část však může být ze soukromých zdrojů. Návrh proto nabádá státy, aniž by bylo dotčeno jejich výhradní právo určovat vnitřní politiku, k vytváření příznivého prostředí pro mobilizaci soukromých zdrojů financí.

Zdroje financí by měly být diversifikovány, mít původ jak ve veřejném tak soukromém sektoru zejména rozvinutých zemí, ale později - dle jejich možností - i těch rozvojových. Státy by měly zvážit vznik daně postihující export ropy z rozvojových zemí do rozvinutých či vydávání zelených dluhopisů.

²²¹ OECD. Policy Guidance for Investment in Clean Energy Infrastructure: Expanding Access to Clean Energy for Green Growth and Development, OECD Publishing, Paris, 2015.

²²² WEF. The Green Investment Report - The ways and means to unlock private finance for green growth. 2013. Dostupné na WWW: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GreenInvestment_Report_2013.pdf [cit. dne 28. 8. 2015].

Závěr

V diplomové práci jsem si dal za cíl představit mezinárodní právo změny klimatu, a to zejména jeho dva klíčové právní dokumenty, Rámcovou úmluvu OSN o změně klimatu a Kjótský Protokol. Záměrem práce bylo na těchto pilířích mezinárodního právního režimu změny klimatu přiblížit cíle, principy, závazné povinnosti smluvních stran a nástroje, které jsou jimi využívány a odrážejí krátký, leč dynamický vývoj v kontextu vědeckých, hospodářských a politických změn.

Změna klimatu je aktuální téma. Je to téma, které je dlouhodobě medializováno, svádí k hledání senzací a zjednodušujícím interpretacím. Globální rozměr problému a jeho interakce s pestrou škálou oborů lidské činnosti vytváří ideální prostředí pro řadu pochybovačných, rádoby odborných hlasů. Je zřejmé, že ke změně klimatu dochází. Zprávy IPCC zastupující hlasy drtivé většiny vědecké komunity potvrdily zásadní vliv antropogenních emisí skleníkových plynů na zvýšenou globální průměrnou teplotu a jednoznačně varují před nepříznivými důsledky této změny. Přesto skeptici napadají lidské úsilí přinášet vědecké závěry, ekonomická řešení či budovat právní rámec závazků a opatření. Jediná kritika, která by však mohla být považovaná za oprávněnou, by byla taková, která směřuje na nečinnost.

Pokud by míra aktivity automaticky znamenala, že problém spěje ke svému vyřešení, člověk by musel dle počtu zasedání konferencí a pomocných orgánů v rámci krátké historie klimatického režimu, nabýt dojmu že změna klimatu je již vlastně zažehnána. Číslo blížící se stovce jen ilustruje složitost jednání, která vedou ke vzniku mezinárodní právní úpravy v této oblasti. Avšak v pořadí 21. zasedání konference smluvních stran k Rámcové úmluvě má přinést změnu. Úsilí posledních let se má v Paříži v prosinci tohoto roku přetavit ve vznik právně závazného mezinárodního dokumentu, který ve své ambici překonává nedostatečné závazky Kjótského protokolu a navede státy na cestu ke stabilizaci koncentrací skleníkových plynů v atmosféře na úrovni, která by předešla nebezpečnému narušení klimatického systému vlivem lidské činnosti.

Jak již bylo řečeno, změna klimatu je globální téma, na jehož řešení je třeba spolupráce co největšího počtu států mezinárodního společenství. Suverénní státy sledují především své hospodářské zájmy a zastávají odlišné názory na to, jakým

způsobem nejlépe čelit nepříznivým důsledkům změny klimatu a kdo a z jakého důvodu by měl nejvíce k tomuto úsilí přispět.

Od počátku mezinárodních jednání k vytvoření právního rámce se vytvořily dva hlavní bloky států, hájící své vidění světa, který je ohrožen změnou klimatu. Rozvojové státy odmítaly snížit své emise skleníkových plynů a omezit tak výrazně hospodářský růst kvůli řešení problému, k jehož vzniku samy, na rozdíl od rozvinutých států, nepřispěly. Rámcová úmluva OSN o změně klimatu vznikla jako těžce vydobytý kompromis mezi těmito stranami. Pro mnohé prázdňý dokument, který bez závazných právních povinností snížit emise skleníkových plynů postrádá smysl. Domnívám se, že takový názor s odstupem času lze hodnotit jako chybný. Význam Úmluvy spočívá ve vytyčení cíle, vůdčích principů, a na základě jejich ustanovení, v umožnění postupného budování institucionálních a procedurálních mechanismů. Navíc obecný a redukčních cílů prostý text pomohl k téměř univerzální účasti států, což vzhledem k nutnosti spolupráce všech zemí znamenalo první krok k úspěšnému řešení.

Principy k nimž se Úmluva přihlásila, mají zásadní vliv na směřování režimu. Princip předběžné opatrnosti chrání jeho integritu ve chvílích vědecké nejistoty a váhání smluvních stran. Princip CBDR představuje koncepční rámec pro kompromis a spolupráci mezi smluvními stranami. Struktura režimu a rozdělení práv a povinností je výsledkem jeho důsledného uplatňování. Nicméně jak práce zdůrazňuje, právě dosud převládající interpretace principu je překážkou. Pro dosažení cíle Úmluvy je klíčové, aby mitigační závazky na sebe vzaly i rozvojové země, v čele s Čínou a Indií.

Princip udržitelného rozvoje považujeme za vůdčí princip mezinárodního práva životního prostředí. Pokračující ekonomický a sociální rozvoj beroucí ohled na environmentální potřeby je cílem, který také jako podmínku boje se změny klimatu stanoví Úmluva. Myslím, že proto lze ve změně klimatu spatřovat výzvu, která má i pozitivní rozměr. Například za hlavního viníka označujeme CO₂ a závislost našich ekonomik na palivech, jejichž spalováním se do atmosféry uvolňuje. Zabránění zvýšení globální průměrné teploty nad 2°C, tedy hodnotu, která se udává jako mezník nenávratných klimatických změn, se neobejde bez snižování emisí skleníkových plynů, zejména CO₂. Součástí řešení je i energetika, sektor odpovědný za téměř polovinu emisí CO₂. Za čistou elektřinu, pokládáme elektřinu, v jejímž výrobním cyklu je minimální množství CO₂ či se bez něj obejde. V roce 2015 1,3 miliardy lidí stále nemá k elektřině

přístup. Zajištění čisté elektřiny tak může pomoci v boji proti světové chudobě v duchu udržitelného rozvoje a přispívá k naplnění 2^o C cíle.

Finanční podpora rozvojovým zemím pro realizaci jejich adaptačních a mitigačních cílů se dlouhá léta nachází v rovině slibů namísto právně závazných povinností. Finanční mechanismus nebyl zkonstruován, aby naplňování fondů probíhalo jen na dobrovolné bázi. Přitom touto podporou lze zajistit, aby důsledkem snahy o zastavení růstu globální průměrné teploty nebylo pouze udržení stávajících životních podmínek, ale také příležitost zlepšit životní podmínky nejchudších obyvatel planety.

K podpoře udržitelného rozvoje v rozvojových zemích do jisté míry přispěly flexibilní mechanismy, tržně orientované nástroje, které do režimu začlenil Kjótský protokol.

Pokud Úmluvu hodnotíme spíše pozitivně, Protokol, ač formou a obsahem, odlišný dokument, ve srovnání ztrácí. Právně závazné povinnosti rozvinutých zemí ke snížení emisí skleníkových plynů byly nastaveny mírně a dle současných vědeckých zjištění zcela nedostatečně. I přesto se v prvním kontrolním období nepodařilo zajistit aktivní účast USA, největšího producenta emisí skleníkových plynů mezi rozvinutými zeměmi, a ve druhém období ani Kanady, Ruska, Nového Zélandu a Japonska.

Skutečným přínosem Protokolu je příchod tržních prvků. Ty prostřednictvím flexibilních mechanismů umožňují realizaci mitigačních opatření nákladově nejefektivnějším způsobem. Systém obchodování s emisními povolenkami se úspěšně podařilo vybudovat především v EU, která při dosahování mitigačních cílů spoléhá právě zejména na emisní obchodování. Po finanční krizi, ale nerovnováha mezi nabídkou a poptávkou vedla k strmému pádu cen. Bez revize, která by zajistila do budoucna větší stabilitu, se reálný vliv na mitigaci snižuje.

Mechanismus čistého rozvoje se dočkal největšího úspěchu mezi flexibilními mechanismy z hlediska svého globálního rozšíření a rozvoje procedurální infrastruktury. Avšak dle mého názoru, existuje několik důvodů proč pochybovat o jeho čistě pozitivním přínosu. Adicionalita některých projektů byla mnohokrát zpochybňována. Nicméně nalézt řešení nebude jednoduché, jakékoliv zpřísnění schvalovacího procesu by mohlo vést ke ztrátě zájmů investorů. Také zmíněný příspěvek k udržitelnému rozvoji, jako vedlejším efektu těchto projektů je oslaben, pokud se projekty realizují především v Asii a zcela opomíjí Afriku.

Je pravděpodobné, že budoucí právní úprava zahrne obchodování s emisemi a mechanismus čistého rozvoje mezi možností, kterými smluvní strany mohou dostát svým závazkům/slibům snižovat emise skleníkových plynů. S ohledem na výše uvedené nedostatky by ale bylo vhodné v budoucí dohodě upřesnit doplňkový charakter mechanismů, aby nedocházelo k jejich nadužívání na úkor dosažení cíle Úmluvy.

V závěru práce jsem se zaměřil na dlouho očekávanou právní úpravu. Je obtížné předvídat, jaké části návrhu vyjednávacího textu pro konferenci v Paříži se skutečně prosadí do konečné podoby nové dohody, a jaké naopak zůstanou předmětem dalších jednání či budou zamety pod stůl jako nepřijatelné. Z vývoje posledních konferencí i přístupu politiků je zřejmé, že mnohem více prostoru bude v dohodě věnováno adaptaci. Klíčovou oblastí bude otázka financí. Nicméně nejdůležitější bude, jak se smluvní strany vypořádají s úpravou mitigace.

Neschopnost najít shodu na stanovení právně závazných redukčních cílů pro všechny státy, vedla k vyzvání všech smluvních stran připravit zamýšlené vnitrostátně stanovené příspěvky (INDCs), ve kterých si samy státy určí jaký typ a rozsah závazku jsou schopny a ochotny poskytnout. Otázkou zůstává právní závaznost těchto příspěvků. Ačkoliv některé varianty návrhu hovoří o povinnosti k dosahování cílů určených INDCs, domnívám se, že výsledná závaznost bude spočívat pouze v povinnosti pravidelně INDCs předkládat a podrobit se určité kontrole a případným konzultacím, které by měly zajistit větší transparentnosti a pochopení jejich mitigačních a adaptačních opatření. Můžeme tak pozorovat proměnu *top-down* přístupu tvoření regulace směrem k jakémusi hybridnímu režimu, který bude spoléhat na příspěvky smluvních stran a na jejich vůli je plnit. Je to však režim, který dokáže úspěšně nahradit systém Protokolu?

Postupná rekonstrukce, postavená na dlouhodobých mitigačních a adaptačních cílech, člancích a navazujících rozhodnutích umožňujících dostatečnou flexibilitu, střednědobých cyklech předkládání závazků/slibů, které by v souladu s principem progresu ukládaly státům neustále navyšovat jejich příspěvek, může vést skutečně k pozitivní změně.

Použitá literatura

Monografie

BARROS, Vicente. *Globální změna klimatu*. 1. vyd. Překlad Petr Pšenička. Praha: Mladá fronta, 2006. 168 s. ISBN 80-204-1356-1.

BLOBEL, Daniel; MEYER-OHLENDORF, Nils; SCHLOSSER-ALLERA, Carmen; STEEL, Penny. *United Nations Framework Convention on Climate Change: Handbook*. Bonn: Climate Change Secretariat (UNFCCC), 2006. s. 216 ISBN 92-9219-031-8. Dostupné též z WWW: <http://unfccc.int/resource/docs/publications/handbook.pdf>

ČEPELKA, Čestmír.; ŠTURMA, Pavel. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha. C.H.Beck. 2008. 896 s. ISBN 978-80-7179-728-9.

DESSLER, Andrew E.. *Introduction to Modern Climate Change*. New York. Cambridge University Press, 2012. 252 s. ISBN 978-0-521-17315-5.

FREESTONE, David; STRECK, Charlotte (eds.). *Legal Aspects of implementing the Kyoto protocol mechanisms: making Kyoto work*. Oxford University Press, 2005. 696 s. ISBN 978-0-19-927961-6.

KEITH, David. *A Case for Climate Engineering*. A Boston Review Book, MIT Press, 2013. 112 s. ISBN 978-0262019828.

SANDS, Philippe; PEEL, Jacqueline; AGUILAR FABRA, Adriana; MACKENZIE, Ruth. (eds.). *Principles of International Environmental Law*. Third Edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. 926 s. ISBN 978-0-521-14093-5.

SACHS, Jeffrey. *The Age of Sustainable Development*. Columbia University Press, 2015. 544 s. ISBN 9780231173155.

SHEPHERD, J.G. Working Group on Geoengineering the Climate. *Geoengineering the Climate: Science, Governance and Uncertainty*. London, GB, Royal Society, 2009. 98 s. ISBN 978-0-85403-773-5. Dostupné též z WWW: https://royalsociety.org/~media/Royal_Society_Content/policy/publications/2009/8693.pdf

STERN, Nicholas. *The Economics of Climate Change: The Stern Review*. UK: Cambridge University Press, 2007. 712 s. ISBN 978-0521700801.

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

VERHEYEN, Roda. *Climate Change Damage and International Law: Prevention, Duties and State Responsibility*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2005. 418 s.

YAMIN, Farhana; DEPLEDGE, Joanna. *The International Climate Change Regime: A Guide to Rules, Institutions and Procedures*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. 699 s. ISBN 978-0521840897.

Články

BODANSKY, Daniel. *The United Nations Framework Convention on Climate Change: A Commentary*. 18 Yale Journal of International Law, 1993.

BODANSKY, Daniel. *The History of the Global Climate Change Regime*. In: LUTERBACHER, Urs a SPRINZ F. Detlef (ed.). *Global Environmental Accord: Strategies for Sustainability and Institutional Innovation: International Relations and Global Climate Change*. 1st ed. The MIT Press, 2001. 343 s. ISBN 978-0262621496.

BODANSKY, Daniel; DIRINGER, Elliot. *The Evolution of Multilateral Regimes: Implications for Climate Change*. Pew Center on Global Climate Change, 2010.

CULLET, Philippe. *Equity and Flexibility Mechanisms in the Climate Change Regime: Conceptual and Practical Issues* in Review of European Community and international environmental law, Vol. 8, Issue 2, 1999, ISSN 0962-8797.

DESSAI, Suraje; LACASTA, Nuno S.; VINCENT, Katharine. *International Political History of the Kyoto Protocol: from The Hague to Marrakech and Beyond*. International Review for Environmental Strategies, Vol. 4 Issue 2, 2003.

HONKONEN, Tulla. *The Principle of Common But Differentiated Responsibility in Post-2012 Climate Negotiations*. Review of European Community & International Environmental Law, 18, 2009.

LEFEBER, Rene; OBERTHUER, Sebastian. *Key features of the Kyoto protocol's compliance system*. In BRUNNEE, Jutta (eds.). *Promoting Compliance in an Evolving Climate Regime*. Cambridge University Press, 2012.

LEFEVRE, Juergen. *Greenhouse Gas Emissions Trading: A Background*, in: M. Bothe and E. Rehinder (eds.). *Climate Change Policy*. Eleven International Publishing, 2005.

MAGUIRE, Rowena. *Incorporating international environmental legal principles into future climate change instruments*. Carbon and Climate Law Review. 2, 2012.

MATTHEW, Richard A.; HAMMILL, Anne. *Sustainable development and climate change*. International Affairs, 85: 1117–1128, 2009.

RAJAMANI, Lavanya. *The Principle of Common but Differentiated Responsibility and the Balance of Commitments under the Climate Regime*. Review of European Community & International Environmental Law, 9, 2000.

RAJAMANI, Lavanya. *From Berlin to Bali and Beyond: Killing Kyoto Softly?* International and Comparative Law Quarterly, Vol. 57, Issue 04, 2008.

RAJAMANI, Lavanya. *The Durban Platform for Enhanced Action and the Future of the Climate Regime*. International and Comparative Law, Quarterly, 61, 2012.

ULFSTEIN, Geir; CHURCHILL R. Robin. *Autonomous Institutional Arrangements in Multilateral Environmental Agreements. A Little-Noticed Phenomenon in International Law*. The American Journal of International Law, Vol. 94, No. 4, 2000.

ULFSTEIN, Geir; VOIGT, Christina. *Rethinking the legal form and principles of a new climate agreement*. In CHERRY, Todd L.; HOVI, Jon; McEVOY, David M. (eds.). *Toward a New Climate Agreement. Conflict, Resolution and Governance*. Routledge, 2014. ISBN 978-0-415-64379-5.

VOIGT, Christina. *Sustainable development as a principle of international law : resolving conflicts between climate measures and WTO law*. Martinus Nijhoff Publishers, 2009. 426 s. ISBN 978-9004180765

VOIGT, Christina. *The Deadlock of the Clean Development Mechanism: Caught between Sustainability, Environmental Integrity and Economic Efficiency*. In: B. RICHARDSON B.; WOOD S.; McLEOD-KILMURRAY H.; LE BOUTHILLIER Y. (eds.): *Climate Law and Developing Countries: Legal and Policy Challenges for the World Economy*. Edward Elgar, Edward Elgar Publishing, 2009. Kap. 10. s. 235 – 261. ISBN 978-1-84844-226-9.

VOIGT, Christina. *Towards a legally binding climate agreement in Paris?* International Climate Change and Energy Law Lecture. University of Oslo, 2015.

WERKSMAN, Jacob; HUBERTSON, Kirk. *Aftermath of Copenhagen: Does International Law have a Role to Play in a Global Response to Climate Change?*. 25 Maryland Journal of International Law 109, 2012.

WERKSMAN, Jacob; MEIJER, Ernestine. *Keeping it Clean – Safeguarding the Environmental Integrity of the Clean Development Mechanism*. In FREESTONE, David; STRECK, Charlotte (eds.). *Legal Aspects of implementing the Kyoto protocol mechanisms: making Kyoto work*. Oxford University Press, 2005. 696 s. ISBN 978-0-19-927961-6.

WERKSMAN, Jacob. *Greenhouse Gas Emissions Trading and the WTO*. In: Review of European Community & International Environmental Law, Vol. 8(3), 1999.

WIERSEMA, Annecoos. *The New International Law-Makers? Conferences of the Parties to Multilateral Environmental Agreements*. Michigan Journal of International Law, Vol. 31, 2009.

ZAELKE, Durwood; CAMERON, James. *Global Warming and Climate Change - An Overview of the International Legal Process*. In American University International Law Review 5, no. 2, 1990.

Právní předpisy a judikatura

Clean Air Act, 42 U.S.C (1963). Dostupné z WWW:
<http://www.epw.senate.gov/envlaws/cleanair.pdf> [cit. dne 22. 6. 2015].

Commission Regulation (EU) No 389/2013 of 2 May 2013 establishing a Union Registry pursuant to Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council, Decisions No 280/2004/EC and No 406/2009/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Commission Regulations (EU) No 920/2010 and No 1193/2011. Dostupné z WWW: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013R0389> [cit. dne 27. 6. 2015].

ICJ. Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, I. C. J. Reports 1996, s. 226. Dostupné z WWW: <http://www.icj-cij.org/docket/files/95/7495.pdf> [cit. dne 24. 7. 2015].

ICJ. Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Judgment, I. C. J. Reports 1997, s. 7. Dostupné z WWW: <http://www.icj-cij.org/docket/files/92/7375.pdf> [cit. dne 24. 7. 2015].

Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands z 24.6. 2015, C/09/456689 / HA ZA 13-1396. Dostupné z WWW:
<http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2015:7196> [cit. dne 25. 7. 2015].

Mezinárodní smlouvy

Kjótský protokol k Rámcové úmluvě Organizace spojených národů o změně klimatu. 1997. Dostupné z WWW:

[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/ramcova_umluva_osn_zmena_klimatu/\\$FILE/OMV-cesky_umluva-20081120.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/ramcova_umluva_osn_zmena_klimatu/$FILE/OMV-cesky_umluva-20081120.pdf) [cit. dne 6. 6. 2015].

Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change. 1997. Dostupné z WWW: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf> [cit. dne 6. 6. 2015].

Rámcová úmluva Organizace spojených národů o změně klimatu. 1992. Dostupné z WWW:

[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/ramcova_umluva_osn_zmena_klimatu/\\$FILE/OMV-cesky_umluva-20081120.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/ramcova_umluva_osn_zmena_klimatu/$FILE/OMV-cesky_umluva-20081120.pdf) [cit. dne 5. 6. 2015].

United Nations Framework Convention on Climate Change. 1992. Dostupné z WWW: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf> [cit. dne 5. 6. 2015].

Montrealský protokol k o látkách poškozujících ozonovou vrstvu Země. *The Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer*. 1987. Dostupné z WWW: <http://ozone.unep.org/en/handbook-montreal-protocol-substances-deplete-ozone-layer/4> [cit. dne 5. 6. 2015].

Vídeňská úmluva o smluvním právu. *The Vienna Convention on the Law of Treaties*. 1969. In: United Nations - Treaty Series, No. 18232, Vol. 1155, 1980. s. 331-352. Dostupné též z WWW:

<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201155/volume-1155-I-18232-English.pdf> [cit. dne 6. 6. 2015].

Vídeňská úmluva na ochranu ozonové vrstvy. *The Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer*. 1985. Dostupné z WWW: <http://ozone.unep.org/en/handbook-vienna-convention-protection-ozone-layer/2205> [cit. dne 6. 6. 2015].

Rozhodnutí orgánů Úmluvy

UNFCCC. The Berlin Mandate: Review of the adequacy of Article 4, paragraph 2(a) and (b), of the Convention, including proposals related to a protocol and decisions on follow-up. UN Doc. FCCC/CP/1995/7/Add.1, Decision 1/CP.1. 1995.

UNFCCC. Draft Rules of Procedure of the Conference of the Parties and its Subsidiary Bodies. UN Doc. FCCC/CP/1996/2. Note by the secretariat. 1996.

UNFCCC. Review of the financial mechanism. UN Doc. FCCC/CP/1998/16/Add.1. Decision 3/CP.4. 1998.

UNFCCC. The Bonn Agreements on the implementation of the Buenos Aires Plan of Action. UN Doc. FCCC/CP/2001/5, Decision 5/CP.6. 2001.

UNFCCC. Marrakesh Accords. UN Doc. FCCC/CP/2001/13/Add.1. Decisions 2-24/CP.7. 2001.

UNFCCC. UN Doc. FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1-3
Decision 1/CMP.1-24/CMP.24. 2005.

UNFCCC. Bali Action Plan. UN Doc. FCCC/CP/2007/6/Add.1. Decision 1/CP.13. 2007.

UNFCCC. Copenhagen Accord. UN Doc. FCCC/CP/2009/11/Add.1. Decision 2/CP.15. 2009.

UNFCCC. The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention. UN Doc. FCCC/CP/2010/7/Add.1. Decision 1/CP.16. 2010.

UNFCCC. The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol at its fifteenth session. UN Doc. FCCC/KP/CMP/2010/12/Add.1. Decision 1/CMP.6. 2010.

UNFCCC. Establishment of an Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action. UN Doc. FCCC/CP/2011/9/Add.1. Decision 1/CP.17. 2011.

UNFCCC. Amendment to the Kyoto Protocol pursuant to its Article 3, paragraph 9 (the Doha Amendment). UN Doc. FCCC/KP/CMP/2012/13/Add.1. Decision 1/CMP.8. 2012.

UNFCCC. Further advancing the Durban Platform. UN Doc. FCCC/CP/2013/10/Add.1. Decision 1/CP.19. 2013.

UNFCCC. Review of the joint implementation guidelines. Draft conclusions proposed by the Chair. UN Doc. FCCC/SBI/2014/L.34. 2014.

UNFCCC. Lima Call for Climate Action. UN Doc. FCCC/CP/2014/10/Add.1. Decision 1/CP.20. 2014.

UNFCCC. Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action (ADP), Implementation of all the elements of decision 1/CP.17. UN Doc. FCCC/ADP/2015/1. Negotiating text. 2015.

UNFCCC. Scenario note on the tenth part of the second session of the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action. UN Doc. ADP.2015.4. Informal Note. Note by the Co-Chairs. Annex II. Co-Chairs' Tool: A Non-Paper Illustrating Possible Elements of the Paris Package. (Streamlined Geneva Negotiating Text). 2015.

Internetové zdroje

American Meteorological Society. Climate change. Glossary of Meteorology. Dostupné z WWW: http://glossary.ametsoc.org/wiki/Climate_change [cit. dne 15. 8. 2015].

BYRD-HAGEL Resolution Report č. 105-54 z 25. 7. 1997, 105. Kongres, 1. zasedání, S. res. 58. Dostupné z WWW: <https://www.congress.gov/bill/105th-congress/senate-resolution/98/text> [cit. dne 14. 6. 2015].

Carbon Dioxide Information Analysis Center. Atmospheric Concentrations of CO₂ from Mauna Loa, Hawaii. Dostupné z WWW: <http://cdiac.ornl.gov/> [cit. dne 15. 8. 2015].

CENTER FOR CLIMATE AND ENERGY SOLUTIONS. Comparison table of submitted INDCs. Dostupné z WWW: <http://www.c2es.org/indc-comparison> [cit. dne 27. 8. 2015].

Climate Action Tracker (CAT). Tracking INDCs. Assessment of mitigation contributions to the Paris Agreement. Dostupné z WWW: <http://climateactiontracker.org/indcs.html> [cit. dne 27. 8. 2015].

Climate Funds Update. The Global Climate Finance Architecture, December 2014. Dostupné z WWW: <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9312.pdf> [cit. dne 17. 6. 2015].

IEA. World Energy Outlook 2015 Special Report on Energy and Climate Change. International Energy Agency, Paris, 2015. Dostupné z WWW: <http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/WEO2015SpecialReportonEnergyandClimateChange.pdf> [cit. dne 21. 8. 2015].

IPCC. Climate Change: The IPCC Scientific Assessment. Report prepared by Working Group I, J. T. Houghton, G. J. Jenkins and J. J. Ephraums (eds), 1990. Dostupné z WWW:

https://www.ipcc.ch/ipccreports/far/wg_I/ipcc_far_wg_I_full_report.pdf [cit. dne 13. 6. 2015].

IPCC. Climate Change: IPCC Second Assessment [G. O. P. Obasi, E. Dowdeswell (ed.)]. Darby: Diane Books Publishing Company, 1995. Dostupné z WWW: <https://www.ipcc.ch/pdf/climate-changes-1995/ipcc-2nd-assessment/2nd-assessment-en.pdf> [cit. dne 13. 6. 2015].

IPCC. Summary for Policymakers. In: Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Solomon, S., D. Qin, M. Manning, Z. Chen, M. Marquis, K.B. Averyt, M. Tignor and H.L. Miller (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 2007. Dostupné z WWW: https://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg1/en/spm.html [cit. dne 12. 6. 2015].

IPCC. Summary for Policymakers. In: Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Stocker, T.F., D. Qin, G.-K. Plattner, M. Tignor, S. K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex and P.M. Midgley (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 2013.

Dostupné z WWW:

https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg1/WG1AR5_SPM_FINAL.pdf [cit. dne 16. 8. 2015].

IPCC. Summary for policymakers. In: Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Field, C.B., V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K.L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea, and L.L. White (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 2014.

Dostupné z WWW:

https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg2/ar5_wgII_spm_en.pdf [cit. dne 17. 8. 2015].

IPCC. Summary for Policymakers, In: Climate Change 2014, Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Edenhofer, O., R. Pichs-Madruga, Y. Sokona, E. Farahani, S. Kadner, K. Seyboth, A. Adler, I. Baum, S. Brunner, P. Eickemeier, B. Kriemann, J. Savolainen, S. Schlömer, C. von Stechow, T. Zwickel and J.C. Minx (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New

York, NY, USA, 2014. Dostupné z WWW: https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg3/ipcc_wg3_ar5_summary-for-policymakers.pdf [cit. dne 17. 8. 2015].

LE QUÉRÉ, C, et. al.. Global carbon budget 2014. Earth System Science Data, 2014. Dostupné z WWW: <http://www.earth-syst-sci-data.net/7/47/2015/essd-7-47-2015.pdf> [cit. dne 15. 8. 2015].

OECD. Policy Guidance for Investment in Clean Energy Infrastructure: Expanding Access to Clean Energy for Green Growth and Development, OECD Publishing, Paris, 2015. 116 s. ISBN 9789264212664. Dostupné z WWW: <http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/9789264212664-en> [cit. dne 26. 8. 2015].

SDSN & IDDRI. Pathways to Deep Decarbonization: 2014 Report. Sustainable Development Solutions Network (SDSN). Dostupné z WWW: http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2014/09/DDPP_Digit_updated.pdf [cit. dne 21. 8. 2015].

The White House, Office of the Press Secretary. U.S.-China Joint Announcement on Climate Change. 2014. Dostupné z WWW: <https://www.whitehouse.gov/the-pressoffice/2014/11/11/us-china-joint-announcement-climate-change> [cit. dne 29. 6. 2015].

UN General Assembly Res. 43/53. Protection of Global Climate for Present and Future Generations of Mankind. A/RES/43/53, 1988. Dostupné z WWW: <http://www.un.org/documents/ga/res/43/a43r053.htm> [cit. dne 11. 6. 2015].

UN General Assembly Res. 45/212. Protection of Global Climate for Present and Future Generations of Mankind. A/RES/45/212, 1990. Dostupné z WWW: <http://www.un.org/documents/ga/res/45/a45r212.htm> [cit. dne 11. 6. 2015].

UNEP DTU. CDM/JI Pipeline Analysis and Database. CDM projects by host region. 2015. Dostupné z WWW: <http://www.cdmpipeline.org/cdm-projects-region.htm> [cit. dne 26. 6. 2015].

UNEP DTU. CDM/JI Pipeline Analysis and Database. CDM projects by type. 2015. Dostupné z WWW: <http://www.cdmpipeline.org/cdm-projects-type.htm> [cit. dne 26. 6. 2015].

UNEP DTU. CDM/JI Pipeline Analysis and Database. JI projects. 2015. Dostupné z WWW: <http://cdmpipeline.org/ji-projects.htm> [cit. dne 27. 6. 2015].

UNFCCC. Status of Ratification of the Kyoto Protocol. Dostupné z WWW: http://unfccc.int/kyoto_protocol/status_of_ratification/items/2613.php [cit. dne 15. 6. 2015].

UNFCCC. Status of Ratification of the Doha Amendment. Dostupné z WWW: https://unfccc.int/kyoto_protocol/doha_amendment/items/7362.php [cit. dne 28. 8. 2015].

UNFCCC. INDCs as communicated by Parties. Dostupné z WWW: <http://www4.unfccc.int/submissions/indc/Submission%20Pages/submissions.aspx> [cit. dne 15. 8. 2015].

US EPA. Glossary of Climate Change Terms. 2011. Dostupné z WWW: <http://www.epa.gov/climatechange/glossary.html> [cit. 23. 6. 2015].

WEF. The Green Investment Report - The ways and means to unlock private finance for green growth. 2013. Dostupné na WWW: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GreenInvestment_Report_2013.pdf [cit. dne 28. 8. 2015].

WMO. Declaration of the World Climate Conference. Ženeva, 1979. Dostupné z WWW: <http://unesdoc.unesco.org/images/0003/000376/037648eb.pdf> [cit. dne 11. 6. 2015].

World Resources Institute. CAIT Climate Data Explorer. Dostupné z WWW: <http://cait.wri.org/> [cit. dne 30. 6. 2015].

World Commission on Environment and Development. Our Common Future. 1987. Dostupné z WWW: <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf> [cit. dne 17. 6. 2015].

Seznam zkratek

AA	Assigned Amount
AAUs	Assigned Amount Units
ADP	Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action
AG	African Group
AOSIS	Alliance of Small Island States
BASIC	Brasil, South Africa, India, China
CAF	Cancún Adaptation Framework
CBDR	Common But Differentiated Responsibilities
CBDRRC	Common But Differentiated Responsibilities And Respective Capabilities
CC	Compliance Committee
CCS	Carbon Capture and Sequestration
CDM	Clean Development Mechanism
CDM EB	CDM Executive Board
CERs	Certified Emission Reductions
CMP	Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol
COP	Conference of the Parties
DNA	Designated National Authority
DOE	Designated Operational Entity
EB	Enforcement Branch
ekv	ekvivalent
ENSO	El Niño Southern Oscillation
ERT	Expert Review Team
ERUs	Emission Reduction Units
EU	European Union
EU ETS	EU Emission Trading System
EUAs	European Emission Allowances
FB	Facilitative Branch

G77	Group of 77
GCF	Green Climate Fund
GEF	Global Environment Facility
Gt	gigaton
GWP	Global Warming Potential
ICJ	International Court of Justice
INDCs	Intended Nationally Determined Contributions
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
JI	Joint Implementation
JI SC	JI Supervisory Committee
LDCs	Least Developed Countries
LULUCF	Land-Use, Land Use Change and Forestry
MEAs	Multilateral Environmental Agreements
MOP	Meeting of the Parties
NDCs	Nationally Determined Contributions
NAMAs	National Appropriate Mitigation Actions
NAPs	National Adaptation Plans
NAPAs	National Adaptation Programmes of Action
NGOs	Non-governmental organizations
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OPEC	Organization of the Petroleum Exporting Countries
OSN	Organizace spojených národů
OZE	Obnovitelné zdroje energie
ppm	parts per million
QELRCs	Quantified Emission Limitation and Reduction Commitments
REDD+	Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation + Forest Conservation, Sustainable Forest Management and Enhancement of Forest Carbon Stocks
RMUs	Removal Units
SBI	Subsidiary Body for Implementation
SBSTA	Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice
SGNT	Streamlined Geneva Negotiating Text

SRM	Solar Radiation Management
UNEP	United Nation Environment Programme
USD	United States Dollar
WIM	Warsaw International Mechanism for Loss and Damage
WMO	World Meteorological Organization

Abstrakt

Diplomová práce Mezinárodní právo změny klimatu představuje mezinárodní právní úpravu v oblasti ochrany klimatu, konkrétně se zaměřuje na Rámcovou úmluvu OSN o změně klimatu, Kjótský protokol a navrhované právní aspekty nové dohody, která by měla vzejít z 21. zasedání Konference smluvních stran v Paříži. V úvodu diplomová práce přiblíží vědecké pozadí změny klimatu a politické a technické přístupy k jejímu řešení. Dále poskytne přehled mezinárodněprávního vývoje této oblasti včetně politického kontextu. V následujících kapitolách jsou rozebrány hlavní právní dokumenty s důrazem na jejich cíl, principy, závazky a nástroje. V poslední kapitole práce shrnuje a stručně analyzuje nejdůležitější aspekty navrhované právní úpravy

Abstract

The thesis *International Climate Change Law* presents international legislation in the area of climate protection. Specifically, it focuses on the United Nations Framework Convention on Climate Change, the Kyoto Protocol and proposed legal aspects of the new agreement, which is to arise from the 21st yearly session of the Conference of the Parties in Paris. In its introduction the thesis outlines the scientific background of the climate change and political and technical approaches to its solution. Then, it gives an overview of the development of the international law in this area, including its political context. The following chapters analyse key legal documents highlighting their objective, principles, commitments, and tools. The last chapter sums up and briefly analyses the most important aspects of the proposed legislation.

Summary

The aim of this thesis is to introduce the legislation in the field of international law on climate change. Climate change is one of the most serious global challenges that humanity faces in the 21st century. It is a broad theme that combines many fields of human activity. International law is one of them. The global climate regime is based on two legal pillars: the United Nations Framework Convention on Climate Change and the Kyoto Protocol. This thesis consists of six chapters, an introduction and a conclusion.

The first chapter gives introduction to the climate change science and to current policy approaches and technical solutions. The second chapter describing international negotiations helps understand the political and economic context of the international law standards in the field of climate change. Regulatory developments reflect the contemporary political situation and the state of the world economy. In the third chapter, an overview of the sources of law and their classification are provided. The thesis also notes some specific forms typical for the international environmental law.

Following chapters deal with specific international documents regulating the area of climate change as well as their main features. The fourth chapter examines in detail the United Nations Framework Convention on Climate Change which lays down the basic objective and principles that form the core of legal regulations on climate change. The analysis focuses mainly on the importance of principles for the whole climate regime. The fifth chapter is devoted to the Kyoto Protocol from the viewpoint of legal obligations of Parties and flexible mechanisms, namely the international emissions trading, the clean development mechanism and joint implementation. The last chapter gives information on legal aspects and the contents of the newly developed Paris agreement and it offers their brief analysis. Finally, the conclusion sums up the current development of the legislation and provides thoughts on its future direction.

Název práce: Mezinárodní právo změny klimatu

Name: International Climate Change Law

Klíčová slova: změna klimatu, Rámcová úmluva OSN o změně klimatu, Kjótský Protokol

Key words: climate change, United Nations Framework Convention on Climate Change, Kyoto Protocol