

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Dominik Andreska

Role Evropské unie v ochraně mořského prostředí

Diplomová práce

Vedoucí práce: JUDr. Karolina Žáková, Ph.D.

Katedra práva životního prostředí

Datum uzavření rukopisu: 5. 6. 2016

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

V Praze, dne 5. 6. 2016

Dominik Andreska

Poděkování

Na tomto místě chci zejména poděkovat JUDr. Karolině Žákové, Ph.D., za odborné vedení, věcnou kritiku a cenný čas, který věnovala mě a mé diplomové práci.

Poděkování si dále zaslouží Pétur Dam Leifsson a Helgi Áss Grétarsson, kteří ve mně zažehli a živili zájem o mořské právo.

V neposlední řadě chci poděkovat své rodině za podporu, péči a lásku, které se mi od nich každý den dostává.

Obsah

Seznam použitých zkratek	7
Úvod. Předmět a cíl práce.....	10
Kapitola I. Vymezení pojmů.....	14
1.1 Pojem „mořské prostředí“	14
1.1.1 Mořské prostředí a jeho přínosy lidstvu	15
1.1.2 Zhoršující se stav mořského prostředí	16
1.2 Pojem „ochrana mořského prostředí“	17
1.3 Pojem „role Evropské unie“	23
1.3.1 EU jako nadstátní aktérka.....	23
1.3.2 EU jako mezinárodní aktérka	27
1.4 Shrnutí	28
Kapitola II. Ochrana mořského prostředí v mezinárodním právu	30
2.1 Úvod.....	30
2.2 Prameny mezinárodního práva ochrany mořského prostředí.....	30
2.2.1 Tradiční a obyčejové mořské právo	31
2.2.2 Principy mezinárodního práva ochrany mořského prostředí	33
2.2.3 Úmluva o mořském právu	34
2.2.3.1 Znečišťování mořského prostředí.....	36
2.2.3.2 Kritika Úmluvy o mořském právu jako pramene práva ochrany mořského prostředí.....	37
2.2.4 Sektorové úmluvy	39
2.2.5 Regionální úmluvy	39
2.2.5.1 Program regionálních moří.....	39
2.2.5.2 Úmluvy o regionálních mořích v evropském regionu	40
2.3 Koncepční dokumenty povahy <i>soft-law</i>	43
2.4 Shrnutí	45
Kapitola III. Evropská unie a vývoj jejího přístupu k ochraně mořského prostředí	47
3.1 Úvod a historický vývoj.....	47
3.2 Ochrana mořského prostředí v primárním právu	49
3.3 EU a mezinárodní smlouvy o ochraně mořského prostředí	50
3.3.1 EU a Úmluva o mořském právu	53
3.3.2 EU a řešení sporů podle Úmluvy o mořském právu.....	56

3.4 EU a úmluvy o regionálních mořích	57
3.5 Ochrana mořského prostředí v politikách a sekundárním právu EU	60
3.6 Shrnutí	61
Kapitola IV. Evropská unie a ochrana mořského prostředí před znečišťováním z plavidel.	63
4.1 Úvod.....	63
4.2 Úprava znečišťování z plavidel v mezinárodním právu.....	64
4.2.1 Úprava znečišťování z plavidel na globální úrovni.....	67
4.2.2 Úprava znečišťování z plavidel v úmluvách o regionálních mořích	71
4.3 Úprava znečištění z plavidel v právu EU.....	73
4.4 Shrnutí	77
Kapitola V: Evropská unie ochrana mořského prostředí před znečišťováním z pevninských zdrojů	79
5.1 Úvod.....	79
5.2 Úprava znečištění z pevniny v mezinárodním právu	80
5.2.1 Úprava znečišťování z pevniny v Úmluvě o mořském právu	81
5.2.2 Úprava znečištění z pevniny v úmluvách o regionálních mořích.....	82
5.3 Mezinárodní dokumenty povahy <i>soft-law</i>	83
5.4 Úprava znečištění z pevniny v právu EU.....	84
5.4.1 Ochrana sladkých vod	84
5.5 Shrnutí	87
Kapitola VI. EU a její současné iniciativy v ochraně mořského prostředí	89
6.1 Úvod.....	89
6.2 Rámcová směrnice o strategii pro mořské prostředí	92
6.2.1 Implementace MSFD a úmluvy o regionálních mořích	95
6.2.2 Směrnice o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři	98
6.3 Rámcová směrnice o územním plánování námořních prostor	100
6.4 Možnosti dalšího rozšíření činnosti EU ve věci ochrany mořského prostředí.....	101
6.4.1 Posuzování vlivů v mořském prostředí	101
6.4.2 Znečištění mořského prostředí zvukem.....	102
6.5 Shrnutí	103
Závěr	104
Seznam použité literatury	107
Knihy:.....	107

Články v odborných časopisech:.....	108
Príspevky ve sbornících a kolektivních monografiích:	110
Další zdroje:	112

Seznam použitých zkratk

Barcelonská úmluva	Úmluva o ochraně Středozemního moře před znečištěním
Bukurešťská úmluva	Úmluva o ochraně Černého moře před znečištěním
CAP	Společná zemědělská politika (<i>Common Agriculture Policy</i>)
CFP	Společná rybářská politika (<i>Common Fisheries Policy</i>)
CMP	Politika ochrany mořského pobřeží a moře (<i>Coastal and Marine Policy</i>)
EIA	analýza dopadů na životní prostředí (<i>Environmental Impact Assessment</i>)
EP, Parlament	Evropský Parlament
EU	Evropská unie
HELCOM	Helsinská komise
Helsinská úmluva	Úmluva o ochraně mořského prostředí v oblasti Baltského moře
IMO	Mezinárodní námořní organizace (<i>International Maritime Organisation</i>)
IMP	Integrovaná námořní politika (<i>Integrated Maritime Policy</i>)

ITLOS	Mezinárodní tribunál pro mořské právo (<i>International Tribunal for the Law of the Sea</i>)
IUCN	Mezinárodní svaz ochrany přírody (<i>International Union for Conservation of Nature</i>)
Komise	Evropská komise
MARPOL	Úmluva o zabraňování znečišťování moře z lodí (<i>International Convention for Prevention of Pollution from Ships</i>)
MEAs	Mezinárodní dohody o ochraně životního prostředí (<i>multilateral environmental agreements</i>)
MSFD	Rámcová směrnice o strategii pro mořské prostředí (<i>Marine Strategy Framework Directive</i>)
MSPD	Rámcová směrnice o územním plánování námořních prostor (<i>maritime spatial planning directive</i>)
OSN	Organizace spojených národů
OSPAR	Úmluva o ochraně mořského prostředí severovýchodního Atlantiku (<i>Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic</i>)

POPs	Perzistentní organické polutanty
Rada	Evropská rada, rada ministrů
RSP	Program regionálních moří (<i>Regional Seas Programme</i>)
UNCLOS	Úmluva o mořském právu (<i>UN Convention for the Law of the Sea</i>)
UNCLOS III	Třetí konference Organizace spojených národů o mořském právu (<i>Third UN Convention for the Law of the Sea</i>)
UNEP	Program Organizace spojených národů pro životní prostředí (<i>United Nations Environmental Programme</i>)
WFD	Rámcová směrnice o vodách (<i>Water Framework Directive</i>)

Úvod. Předmět a cíl práce

Na úvod předložené práce se nabízí logická otázka, proč se v České republice, jednom ze 44 vnitrozemských států na planetě, zabývat ochranou mořského prostředí. Dle dostupné literatury se zdá, že nejsem sám, kdo tuto otázku kdy zodpovídal.¹

Myslím si, že problematikou ochrany moře je důležité se zabývat z více důvodů. Předně, moře, tedy mořské prostředí, a zejména jeho uspokojivý stav, hrají stěžejní úlohu v globálním ekosystému a plní celou řadu důležitých environmentálních funkcí. Zejména se jedná o produkci kyslíku a vázání oxidu uhličitého, což vede k moderaci klimatických výkyvů, včetně probíhající změny klimatu. Moře dále poskytuje prostor k životu nevyčísitelnému množství organismů. Přímo člověku slouží jako zdroj potravin a surovin těžených z jeho dna, a jako prostor pro levnou a rychlou přepravu na velké vzdálenosti, a v neposlední řadě k rekreaci a jako zdroj intelektuální i estetické inspirace. Blíže se těmito funkcemi budu zabývat v II. kapitole.

Ze všech těchto funkcí těží i Česká republika. Pro ČR ale ochrana moře není prioritou, a jako vnitrozemský stát ani nemůže k ochraně moře zásadně přispívat, i když pro ni povinnost ochrany moře vyplývá z mezinárodního práva.² ČR je však již více než 10 let součástí Evropské Unie, a právě na úrovni EU dochází v současné době k vytváření řady politik a právních aktů, které mají za cíl ochranu mořského prostředí.

Rolí, respektive rolemi Evropské unie v ochraně moře jsem se rozhodl v diplomové práci zabývat. Učinil jsem tak z několika důvodů. Předně, Evropská unie, budeme-li ji chápat jako nadstátní útvar s územím tvořeným územími jednotlivých členských států, disponuje velmi dlouhým pobřežím³ a rozsáhlou oblastí přilehlých moří. 50 % obyvatel EU

¹ ŽÁKOVSKÁ, Karolina. *Ochrana mořské biodiverzity v mezinárodním právu*. Praha: Právnická fakulta UK, 2010. Str. 12.

² Obecná povinnost chránit a zachovávat mořské prostředí, stanovená čl. 192 Úmluvy o mořském právu, jíž je ČR stranou (a jehož obsah se považuje za součást obyčejového práva). Blíže viz kapitola II.

³ Celkem 66.000 km. Viz REGUEIRO, Juan, GARZA-GIL, Dolores a VARELA-FUENTE, Manuel M. *Marine economy: A proposal for its definition in the European Union*. *Marine Policy*. 2013, **42**. Str. 111–124. Str. 111.

žije do 50km od pobřeží nejbližšího moře.⁴ Nad mořskými oblastmi vykonává EU ve věci ochrany mořského prostředí sdílenou pravomoc⁵, kterou realizuje politikami v oblastech ochrany životního prostředí, námořní dopravy, nebo integrované námořní politiky. Povinnost ochrany mořského prostředí pro Evropskou unii vyplývá jednak z Úmluvy OSN o mořském právu, jejíž je stranou (ochranou mořského prostředí, tak jak vyplývá z mezinárodního práva, se budu zabývat v II. kapitole), a jednak z vlastních zakládacích smluv (těmi se budu zabývat ve III. kapitole).

Evropská unie v rámci ochrany mořského prostředí vystupuje v několika rolích. Jednak jako nadstátní organizace, tedy subjekt nad svými členskými státy, a za druhé jako aktér na mezinárodní úrovni (tedy mezinárodní organizaci v klasickém smyslu toho slova), vystupujícího vůči jiným subjektům mezinárodního práva (státům a dalším mezinárodním organizacím). Zatímco vůči členským státům (v první roli) EU jedná jako subjekt nadřízený, vůči jiným subjektům mezinárodního práva (v druhé roli) je EU obvykle rovnoprávným subjektem. V případě přejímání závazků stanovených mezinárodních právem pak EU tyto závazky dál přenáší na členské státy. Konkrétními mezinárodními smlouvami, kterými se Unie zavazuje při ochraně mořského prostředí na úrovni mezinárodního práva, a sekundárními právními akty, kterými Unie vykonává své pravomoci ve vztahu ke členským státům, se pak budu zabývat v kapitolách věnovaných jednotlivým aspektům ochrany mořského prostředí.

V centru mého zkoumání jsou následující dvě, vzájemně propojené otázky.

Za prvé, nakolik právě fakt, že jedná ve dvou různých rolích, EU v jejím geografickém rozsahu umožňuje dosáhnout vyšší a komplexnější úrovně ochrany, než kdyby se jednalo o prostou mezinárodní organizaci (bez znaků supranacionality). Za druhé, nakolik ji její supranacionální povaha umožňuje jako mezinárodnímu aktérovi ovlivňovat vývoj mezinárodního práva v oblasti ochrany mořského prostředí lépe, než prosté mezinárodní organizaci.

⁴ Dokument Evropské komise *EU Marine Strategy. The Story behind the Strategy*. Str. 13. [cit. 1.6.2016].
K dispozici na http://ec.europa.eu/environment/marine/pdf/eumarinestrategy_storybook.pdf.

Ve své práci vycházím primárně ze zahraničních zdrojů, neboť téma je v rámci české akademické obce opomíjené; i proto bych předloženou diplomovou prací chtěl částečně doplnit toto prázdné místo. Z české literatury se tématu nejbližší dostávají Stejskal⁶, Smolek⁷, Smolek a Žáková⁸, a Žáková⁹, ovšem v rámci předmětu zkoumání dotyčných publikací; v obecných publikacích o EU, potažmo ochraně životního prostředí, je ochrana moře na okraji zájmu. Česky psaná rozsáhlejší publikace o právu životního prostředí Evropské unie není bohužel k dispozici. V zahraniční literatuře je publikací týkajících se specificky politik EU ve věci ochrany mořského prostředí rovněž poskrovnu. Většina publikací se zabývá buď obecným mezinárodním právem ochrany mořského prostředí, nebo konkrétní problematikou (znečišťování z lodí, apod.), právní úprava v EU je však obvykle pouze jednou z diskutovaných regionálních úprav a nebývá zpracována v plném rozsahu. Dobrým příkladem je *Research Handbook on International Marine Environmental Law*¹⁰, který v kapitole věnované aktérům a institucím, ve které se zabývá mj. regionálními rybolovnými organizacemi nebo mezinárodními ekonomickými organizacemi (Světová obchodní organizace), nevěnuje EU ani řádku. Jediná rozsáhlejší publikace o politikách a právu EU ve věci ochrany mořského prostředí¹¹ je z roku 2009, a s ohledem na přijetí Lisabonské smlouvy v roce 2010 a následný vývoj je bohužel již zastaralá. Budu proto vycházet částečně z knižních a sborníkových zdrojů, a ve větší míře

⁵ Jedná se o sdílenou a tzv. konkurenční pravomoc (členské státy mohou v této oblasti přijímat opatření, pouze pokud v ní nejedná nebo přestane jednat EU). SVOBODA, Pavel. *Úvod do Evropského práva*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011. Str. 37-38.

⁶ STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. Praha: Linde, 2006. Str. 205-215.

⁷ SMOLEK, Martin. *Vztah evropských společenství k mezinárodní ochraně životního prostředí*. In: DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Mezinárodní právo životního prostředí. I. část (obecná)*. Beroun: Eva Rozkotová – IFEC, 2008. Str. 24-34.

⁸ SMOLEK, Martin a ŽÁKOVSKÁ, Karolina. *Ochrana moře*. In DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Mezinárodní právo životního prostředí. II. Část (zvláštní)*. Beroun: Eva Rozkotová – IFEC 2008. Str. 26-101.

⁹ ŽÁKOVSKÁ, *Ochrana* (op.cit.).

¹⁰ RAYFUSE, Rosemary (ed.). *Research Handbook on International Marine Environmental Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015.

¹¹ FRANK, Veronica. *The European Community and Marine Environmental Protection in the International Law of the Sea*. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2007.

z odborných článků, a dále také z primárních pramenů, které budu navzájem analyzovat a komparovat.

S ohledem na téma předložené práce a to, že jsem téměř výlučně pracoval s cizojazyčnými zdroji, budu v závorkách často odkazovat na původní, obvykle anglické názvy a znění některých úmluv, pojmů a institutů, zejména tam, kde je do češtiny sám překládám. Číním tak pro snazší orientaci v původních textech a termínech, které často nemají jednoznačný a zavedený český překlad. Co se týče používaných zkratek, budu se řídit zvyklostmi obvyklými v českém prostředí – tam, kde je obvyklé používat český název instituce a její zkratku (například Mezinárodní soudní dvůr, MSD), budu používat český ekvivalent, nicméně tam, kde je i v české literatuře¹² obvyklé používat zkratky anglické, budu používat je (např. ITLOS pro Mezinárodní tribunál pro mořské právo, UNCLOS pro Úmluvu Organizace spojených národů o mořském právu atd.).

¹² Vycházím zejména z ŽÁKOVSKÁ. *Ochrana* (op.cit.).

Kapitola I. Vymezení pojmů

Na následujících stránkách bych rád vymezil klíčové pojmy, které budu používat v rámci své diplomové práce, totiž pojem mořského prostředí, jeho ochrany a role, které v této ochraně může hrát Evropská unie.

1.1 Pojem „mořské prostředí“

Celkem 70 % rozlohy naší planety zabírají oceány. Při průměrné hloubce 3,2 km moře obsahuje 1,3 miliardy krychlových kilometrů vody (to je nepředstavitelná krychle vody o hraně 1.091 km). Tato masa, která obsahuje 98 % hydrosféry planety, je mořským prostředím, životním prostředím světového oceánu.

Z environmentálního hlediska mořské prostředí plní celou řadu významných ekosystémových služeb (*ecosystem services*).¹³ Obecně se rozlišují služby materiální (ekosystém jako zdroj surovin, biomasy atd.) a imateriální povahy (ekosystém a jeho role v regulaci klimatu, odbourávání odpadu apod.).¹⁴ Od pojmu funkcí se v anglickém jazyce zřetelně odlišuje pojem *benefit* (do češtiny se poněkud nešťastně také překládá jako služba, já budu ale pro rozlišení používat termín *přínos*). Zatímco služba (*service*) je povahy ekologické a ekosystém ji bude zajišťovat bez ohledu na přítomnost lidského druhu, přínos (*benefit*) reprezentuje ekonomický a vyčíslitelný dopad na lidskou společnost z hlediska ekonomického, zdravotního, případně kulturního.¹⁵

Tzv. **zapatřovací služby** zahrnují služby mořského prostředí coby zdroje. Oceán slouží jako zdroj surovin nerostné i biologické povahy; z nich zejména potravin (viz dále), genetických zdrojů (*marine genetic resources*), léků a vody.

Mezi tzv. **regulační služby** patří služby odbourávání odpadu a asimilace látek. Kromě přirozené samočisticí funkce sem patří i regulace lokálního i planetárního klimatu, a dále například koloběhu vody. K regulačním službám patří zřejmě nejdůležitější funkcí

¹³ AUSTEN, Melanie, HATTAM, Caroline a BÖRGER, Tobias. *Ecosystem services and benefits from marine ecosystems*. In: CROWE, Tasman P. a FRID, Christopher J. (eds.). *Marine Ecosystems. Human Impacts on Biodiversity, Functioning and Services*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. Str. 21-41.

¹⁴ Ibidem. Str. 23.

mořského ekosystému ze všech, činnost mořských řas, které produkují mezi 70 a 80 % roční světové produkce kyslíku (bez kterého by život na planetě, jak jej známe, nebyl možný) a dále biochemicky zpracovávají velké množství skleníkových plynů, čímž zmenšují jejich podíl v atmosféře a zpomalují tak globální změnu klimatu.¹⁶ Vliv oceánu na klima dobře ilustruje také existence pojmu přímořské (oceánské) klima, tedy mírné klima přímořských oblastí mírného pásu, kde blízkost oceánu způsobuje zmírnění rozdílu teplot v různých ročních dobách a zároveň přináší srážky. Roli hrají i mořské proudy, bez existence teplého Golfského proudu by se v podmínkách Evropy posunula hranice tajgy a tundry mnohem dále na jih a Island, sever Britských ostrovů či Skandinávie by byly vysloveně nehostinnými místy k životu.

V neposlední řadě poskytuje oceán důležité **habitatové funkce** (funkce přírodních stanovišť). Mořské prostředí představuje 98 % obyvatelného prostředí na planetě, a žije v něm 250.000 již popsanych a odhadovaných 750.000 nepopsanych druhů.¹⁷

1.1.1 Mořské prostředí a jeho přínosy lidstvu

Bohatství mořského prostředí má zásadní význam pro lidský druh, společnost a civilizaci. Již pravěcí lidé používali moře jako zdroj potravy a surovin, jako prostředí pro snadnou přepravu a také pro zbavování se odpadků. S nárůstem lidské populace a osídlením celé planety tyto způsoby využití moře nabyly na objemu i významu, a jejich vliv na mořské prostředí se zásadně zvětšil; a přidaly se i další způsoby využití.

Z hlediska ekonomické důležitosti je zřejmě nejdůležitějším přínosem světového oceánu lidstvu **mořský rybolov**. Z moře se dnes každoročně uloví zhruba 80 milionů tun divoce žijících ryb, bezobratlých a mušlí, a vypěstuje se v něm dalších zhruba 30 milionů tun týchž druhů v akvakulturách.¹⁸ Pro srovnání, v roce 1950 dosahoval lov 20 milionů tun

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Srovnej například SMETACEK, Victor, a kol. Deep carbon export from a Southern Ocean iron-fertilized diatom bloom. *Nature*. 2012, **487**. Str. 313-319.

¹⁷ In CROWE, Tasman P. a FRID, Christopher J. *Introduction. Ecosystem services and benefits from marine ecosystems*. In CROWE, Tasman P. a FRID, Christopher J. (eds.). *Marine Ecosystems. Human Impacts on Biodiversity, Functioning and Services*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. Str. 3-20. Str. 3.

¹⁸ Statistiky *UN Food and Agriculture Organisation (FAO)*. [cit. 1.6.2016]. K dispozici na <http://www.fao.org/3/a-i3740t/index.html>.

a chov v mořských akvakulturách byl zanedbatelný. Potrava získávaná z moře je součástí jídelníčku značné části světové populace, a pokrývá mj. přes čtvrtinu světové spotřeby masitých bílkovin.¹⁹

S ohledem na povahu dnešního globalizovaného světa je **doprava po moři** stěžejním pilířem globální civilizace založené na dálkovém transportu zboží. Nerovnoměrné světové rozmístění surovin, zejména energetických, logicky vede k nutnosti přesunů velkých objemů ropy a zemního plynu na hladině nebo na dně moře. Zanedbatelná cena nákladů dálkové lodní dopravy umožňuje transport surovin i vyrobeného zboží na vzdálenosti. Vynález a masivní rozšíření kontejneru umožnil přesun celých průmyslových provozů ze zemí konečné spotřeby do zemí s nižšími výrobními náklady, čímž dále prohloubil závislost globální civilizace na lodní dopravě. Velké množství dopravních lodí pak logicky představuje logisticko-bezpečnostní problém, a to z hlediska bezpečnosti v apriorním slova významu²⁰, a rovněž bezpečnosti environmentální, tedy riziko environmentálních havárií.

V neposlední řadě rovněž nelze zapomenout na estetický rozměr. Mezi tzv. **kulturní přínosy** patří imateriální služby spirituální a estetické povahy, tedy moře jako inspirace pro výtvarnou, hudební nebo jinou estetickou činnost, a coby element ve filosofických či náboženských úvahách. Estetický rozměr také lidi vede jednak k bydlení a za druhé k rekreaci v blízkosti moře, kterou ročně vyhledává nekvantifikovatelné množství lidí.

1.1.2 Zhoršující se stav mořského prostředí

Daní za výše vyjmenované způsoby intenzivního využívání světového oceánu je jeho současný neuspokojivý stav. Rybí hejna čelí **přelovování**, kdy jsou loveny čím dál mladší a menší exempláře; u dlouhověkých a ekonomicky ceněných druhů ryb (např. pravi tuňáci) jsou dokonce loveny ryby, které se ještě nestihly rozmnožit. Problematický je rovněž vliv rybolovu na necílové druhy: jejich exempláře bývají často usmrceny a potom

¹⁹ ANDRESKA, Dominik. Environmentální a právní aspekty mořského rybolovu (1). *Biologie, chemie, zeměpis*. 2016, 25(2). Str. 58-59.

²⁰ Uvažme například bezprecedentní nárůst případů pirátství v oblasti Afrického rohu v posledních letech.

zahozeny. Dalším velkým problémem je **znečišťování mořského prostředí**. Zdrojem znečištění může být pevnina (odhaduje se, že zhruba 80 % znečištění se do oceánu dostává z pevninských zdrojů²¹), plavidla a pevné plošiny v moři, případně též činnost na mořském dně. Protože právě ochrana mořského prostředí před znečišťování je hlavním tématem předložené práce, budu se jím konkrétněji zabývat v příslušných kapitolách. Teprve nedávno podchyceným problémem je **introdukce (zavlékání) cizích druhů rostlin a živočichů**. To se v mořském prostředí obvykle děje v případě zvířat přichycených na trupech lodí nebo při vypouštění balastní vody nabrané v jiném moři. V neposlední řadě, přestože se jí budu v předložené práci zabývat pouze nepřímo, je jako riziko pro stav světového oceánu nutné zmínit **globální změnu klimatu** jako takovou. Ohřívání planety vede k tání ledovců, což zvyšuje hladinu světového oceánu. Zároveň ohřívání oceánu vede k odumírání společenstev citlivých na teplotu a kyselost vody, se kterou úzce souvisí množství v ní rozpuštěných plynů, zejména kyslíku a oxidu uhličitého (korálové útesy). V neposlední řadě povede změna klimatu ke změnám pohybů vodních mas (mořských proudů) a vzdušných mas nad mořem (hurikány, tajfuny, ...), s důsledky pro mořské prostředí i blízkou pevninu.

1.2 Pojem „ochrana mořského prostředí“

Již velmi brzy v rámci příprav této práce jsem narazil na poměrně zásadní otázku, spočívající v nejasné právní definici pojmu „ochrana mořského prostředí“ (*protection of marine environment*). Předně, patří pod tento zastřešující pojem i ochrana mořské biodiverzity, rovněž označované jako živé mořské zdroje? Patří tam i ochrana sladkých vod, které (většinou) nakonec do moře stečou, a ochrana ovzduší, když se vzdušné masy, do kterých se nad pevninou vypouštějí znečišťující látky, mohou nad moře přesunout? Protože i odborná literatura k této otázce přistupuje nejednoznačně, je na tomto místě třeba se jí blíže zabývat.

²¹ Srovnej například TANAKA, Yoshifumi. Regulation of land-based marine pollution in international law: a comparative analysis between global and regional legal frameworks. *Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht (Heidelberg Journal of International Law)*. 2006, **66**(3). Str. 535-574. Str. 535.

Z logiky ochrany přírody a zejména ochrany biodiverzity se zdá být zcela jasné, že v mořském prostředí žijící organismy, ať už lovené, jinak využívané nebo i zcela nevyužívané, nelze dost dobře do mořského prostředí nezahrnout, neboť jsou podstatnou a nedílnou součástí mořského ekosystému. Tudíž i jejich ochrana by měla být součástí ochrany mořského prostředí, a z právního hlediska by pod ní měla být zahrnována. Ve skutečnosti ovšem tuto linii argumentace v právních pramenech, které se ochrany mořského prostředí týkají, nenajdeme. Dobrým příkladem je Úmluva o mořském právu (*Law of the Sea Convention*, dále Úmluva nebo UNCLOS),²² kterou se budu v detailu zabývat v podkapitole 2.2.3). Část XII *Ochrana mořského prostředí*, ani žádný jiný článek Úmluvy, žádná ustanovení týkající se ochrany mořské biodiverzity *expressis verbis* neobsahuje.²³ Rovněž Preambule Úmluvy obsahuje vedle sebe slova *zachování živých zdrojů a ochrana mořského prostředí* (zdůrazněno autorem) nikoli jako prvé coby aspekt druhého, ale vedle sebe a nezávisle na sobě.²⁴ Ustanovení o zacházení s mořskými živočichy pak nenajdeme v ucelené části, ale roztroušeně v různých člancích. Hned několik článků obsahuje Část V Úmluvy *Výlučná ekonomická zóna*, ale jejich ustanovení se primárně netýkají ochrany, ale vytyčení práv a povinností státu, který ve výlučné ekonomické zóně (*exclusive economic zone*, dále EEZ) vykonává jurisdikci, a dalších států, v souvislosti s využíváním živých zdrojů, zejména rybolovem. Důraz je v těchto ustanoveních kladen na optimální, nikoli na udržitelné využívání zdrojů (čl. 62 UNCLOS), a zvláštní články jsou věnovány druhům, které při svojí migraci překračujíc hranice států, a mohou tak způsobovat mezi státy spory při stanovení optimálního způsobu jejich využívání: vysoce stěhovavým druhům, a anadromním a katadromním druhům (čl. 64, 66 a 67 UNCLOS). Zvláštní článek je věnován mořským savcům, jeho formulace jasně odkazuje na Mezinárodní úmluvu o regulaci lovu velryb z roku 1946 (*International*

²² Anglicky *United Nations Convention for the Law of the Sea*; v anglickojazyčné literatuře je obvykle používána zkratka LOSC – *Law of the Sea Convention*, někde také UNCLOS, což používá i Žákovská v *Ochrana mořské biodiverzity*.

²³ ŽÁKOVSKÁ. *Ochrana* (op. cit.). Str. 66.

²⁴ Slovy Preambule samé „*Recognizing the desirability of (...) the conservation of their living resources, and the study, protection and preservation of the marine environment.*” (zdůrazněno autorem).

Convention for Regulation of Whaling),²⁵ když smluvním stranám připomíná povinnost spolupráce na půdě mezinárodních organizací, zejména v případě kytovců.²⁶ Část VII *Volné moře* obsahuje dokonce celý Oddíl 2 *Spolupráce a obhospodařování živých mořských zdrojů volného moře*. V něm Úmluva potvrzuje svobodu rybolovu²⁷ na volném moři, podmiňuje ji ovšem dodržováním pravidel stanovených pobřežním státem v jeho EEZ,²⁸ a dalšími ustanoveními Oddílu 2, například povinností spolupráce a zřízením regionálních rybolovných organizací. Článek týkající se zachování (*conservation*) živých zdrojů volného moře pak o zachování a obnovení stavů populací nemluví ve smyslu environmentálním, ale v zájmu maximální udržitelné výnosnosti (*maximum sustainable yield*). Obsahuje však ustanovení, podle kterého státy mají při stanovování rybolovných kvót a přijímání opatření souvisejících se zachováním biologických zdrojů zvažovat dopady těchto opatření na *doprovodné a závislé druhy (species associated with or dependent upon harvested species)*²⁹, tedy jednak druhy, které jsou při lovu neúmyslně zachyceny v sítích nebo na háčcích (jiné druhy ryb, mořské želvy, malé druhy kytovců, mořští ptáci) a dále dravé druhy ryb, které jsou přímo závislé na existenci potravinové základny, jejíž zhroucení přelovováním pro ně může mít zásadní následky.

Zajímavou dichotomií mezi spory o ochraně mořského prostředí podle Části XII. a spory ohledně ochrany mořských zdrojů nastavuje i režim řešení sporů podle Části XV.

²⁵ Blíže viz ŽÁKOVSKÁ. *Ochrana* (op.cit.). Str. 75-77.

²⁶ Čl. 65 UNCLOS: „shall cooperate with a view to the conservation of marine mammals and in the case of cetaceans shall in particular work through the appropriate international organizations for their conservation, management and study.“

²⁷ Svoboda rybolovu je jednou ze základních svobod v mezinárodních vodách; v současné době je její rozsah ovšem omezen ustanoveními Úmluvy a zejména jí provádějící Dohody o rybích hejnech. Srovnej ANDRESKA, Dominik. *Judikatura mezinárodních soudů ve věci ochrany mořského prostředí a mořských živých zdrojů*. České právo životního prostředí. 2016, 39(1) (v tisku).

²⁸ Tento článek (čl. 116 odst. (b)) reagoval na již v té době běžnou praxi rybářských flotil lovit těsně za hranicí 200-mílového pásma EEZ. Hranice EEZ je stanovena geograficky, a rybí hejna ji v rámci přirozené migrace často překračují. Ochrana nastavená pobřežním státem v jeho EEZ se tak může snadno míjet účinkem ve chvíli, kdy hejno chráněné v jeho EEZ vyloví rybářské lodě cizího státu těsně za hranicí EEZ. Úprava této problematiky se však ukázala být nedostatečnou a následné spory (zejména spor mezi Kanadou a EHS ohledně rybolovu halibuta v rybolovné oblasti Grand Banks v severozápadním Atlantiku) vedly k přijetí Dohody o rybích hejnech, implementační dohody Úmluvy o mořském právu, v roce 1994. Blíže ANDRESKA. *Judikatura* (op.cit.).

²⁹ Čl. 119 odst. 1 písm. (b) UNCLOS.

Úmluvy. Zatímco spory vyplývající z ochrany mořského prostředí do režimu povinného řešení sporů patří (čl. 297 odst. 1 písm. (c) UNCLOS), spory vyplývající ze zachování mořských živých zdrojů nikoli (čl. 297 odst. 3 písm. (a) UNCLOS).

Absence komplexní úpravy ochrany druhů a habitatů si všímá i Churchill³⁰ ve své kritické analýze Úmluvy coby nedostatečného nástroje ochrany mořského prostředí. Možnou změnu ve vnímání však podle jeho názoru naznačuje judikatura Mezinárodního tribunálu pro mořské právo (*International Tribunal for the law of the Sea*, dále Tribunál nebo ITLOS). Ve svém rozsudku ve věci *Southern Bluefin Tuna* totiž ITLOS tvrdí, že zachování živých mořských zdrojů je prvkem ochrany a zachování mořského prostředí („*conservation of the living resources of the sea is an element in the protection and preservation of the marine environment*”).³¹ Bohužel ITLOS ale tuto větu v předběžném opatření nikterak nerozvádí. Relativně nedávný poradní posudek (*advisory opinion*) ve věci *Sub-Regional Fisheries Commission*,³² který se na *Southern Bluefin Tuna* odkazuje, sice praví, že „*živé zdroje jsou součástí mořského prostředí*“ („*living resources and marine life are part of the marine environment*”),³³ ale dále se k problematice nevyjadřuje a pouze opakuje větu původního předběžného opatření. K oběma těmto vyjádřením lze podotknout, že by jejich přesvědčivosti rozhodně přidalo, kdyby je ITLOS rozvedl podrobnějším vysvětlením nebo odkazem na nějaký právní dokument.

Nahlíženo v obecné rovině, ITLOS během 20 let své existence vícekrát nevyužil možnost výkladem ustanovení Úmluvy ve světle vývoje mezinárodního práva ochrany biodiverzity umožnit státům (zejména v jejich EEZ) efektivnější výkon jejich národní legislativy ve věci ochrany biodiverzity, zejména regulace nelegálního rybolovu, ačkoli tyto

³⁰ CHURCHILL, Robin. *The LOSC regime for protection of the marine environment – fit for the twenty-first century?* In: RAYFUSE, Rosemary (ed.). *Research Handbook on Marine Environmental Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015. Str. 12-22.

³¹ Předběžné opatření ve věci *Southern Bluefin Tuna* ze dne 27.8.1999. Bod 70. [cit. 1.6.2016]. K dispozici na https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no_3_4/Order.27.08.99.E.pdf.

³² Poradní posudek ve věci *Sub-Regional Fisheries Commission* ze dne 2.4.2015. Bod 216. [cit. 1.6.2016]. K dispozici na https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.21/advisory_opinion/C21_AdvOp_02.04.pdf.

³³ *Ibidem*. Bod 216.

státy argumentovaly ochranou mořského prostředí.³⁴ Stalo se tak v případech *Volga* (v roce 2002)³⁵ a *Virginia G* (v roce 2014).³⁶ V obou případech se jednalo o případy tzv. rychlého propuštění lodí (*prompt release of vessels*), zadržených pobřežním státem při nelegálním rybolovu v jeho EEZ. V případě *Volga* ITLOS odmítl australský požadavek podmínit propuštění lodě instalací sledovacího zařízení, který se ve světle závažnosti předchozího protiprávního jednání (nelegální rybolov) dá podle mého názoru plně pochopit; v případě *Virginia G* se odmítl zabývat problematikou faktické existence skutečného pouta (*genuine link*) mezi lodí a státem, pod jehož vlajkou pluje.³⁷

Pro účely předložené práce jsem se proto po zralé úvaze rozhodl úpravou ochrany mořské biodiverzity, resp. živých mořských zdrojů a rybolovu na úrovni mezinárodního práva a práva Evropské unie nezabývat. Vedou mě k tomu hlavně dva důvody.

Za prvé mě studium pramenů a konzultace s odborníky utvrdily v názoru, že úprava ochrany mořského prostředí a ochrana mořské biodiverzity (včetně environmentálních přesahů do právní úpravy mořského rybolovu) jsou sice velmi blízké, ale stále oddělené části mezinárodního práva. Zatímco ochrana mořského prostředí je jednoznačnou součástí mořského práva a základními prameny v této oblasti jsou Úmluva o mořském právu a dále regionální a sektorové úmluvy (o těch blíže pojednám níže), právní úprava ochrany mořské biodiverzity spadá spíše pod mezinárodní právo životního prostředí a vychází primárně z jiných mezinárodních úmluv, příkladně Úmluvy o biologické rozmanitosti. Toto rozdělení používá i odborná literatura.³⁸

³⁴ CHURCHILL. *The LOSC Regime* (op.cit.). Str. 16.

³⁵ Rozsudek ve věci *Volga* ze dne 23.12.2002. [cit. 1.6.2016]. K dispozici na https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no_11/11_judgment_231202_en.pdf.

³⁶ Rozsudek ve věci *Virginia C* ze dne 14.4.2014. [cit. 1.6.2016]. K dispozici na https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.19/judgment/C19-Judgment_14.04.14_corr2.pdf.

³⁷ Blíže k problematice skutečného pouta například ONDŘEJ, Jan. *Právo mezinárodních prostorů*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004. Str. 47-56.

³⁸ Srovnej například rozdělení kapitoly *Ochrana moře*. Viz SMOLEK, Martin a ŽÁKOVSKÁ, Karolina. *Ochrana moře*. In: DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Mezinárodní právo životního prostředí. II. Část (zvláštní)*. Beroun, Eva Rozkotová – IFEC, 2008. Str. 26-101.

Za druhé by zpracování obsáhlé materie ochrany mořské biodiverzity značně přesáhlo doporučený rozsah této práce, nehledě na to, že by se do značné míry jednalo o práci popisnou, bez faktické možnosti ji zpracovat v dostatečném detailu. Kromě toho, hlavním cílem této práce je analýza rolí Evropské unie v právní ochraně moře, nikoli ochrany biodiverzity; již komplexní zpracování Společné rybářské politiky EU by vydalo na celou jednu diplomovou práci.

Na rozdíl od úpravy ochrany mořské biodiverzity se ale v předložené práci budu zabývat ochranou mořského prostředí před znečišťováním z pevniny, včetně znečištění přenášeného vodními toky, které podle mě k ochraně mořského prostředí před znečišťováním neodmyslitelně patří. Jak už jsem zmínil v úvodu, znečišťování mořského prostředí z pevniny přináší podle posledních odhadů zhruba 80 % z celkového množství znečištění, které se v něm vyskytuje, a tento zdroj, stejně jako právní úpravu jeho regulace proto dost dobře není možné opomenout. S ohledem na cíl předložené práce mě k tomu dále vede snaha Evropské unie o komplexní právní úpravu ochrany vod od pramene k ústí³⁹; zvýšení kvality prostředí moře je přitom jedním ze zamýšlených cílů jak Rámcové směrnice o vodách (viz kapitola 5.4.1), tak zejména Rámcové směrnice o strategii pro mořské prostředí (viz kapitola 6.2).

Nebudu se nicméně věnovat ochraně mořského prostředí před znečištěním přenášeným vzduchem. Ačkoli Úmluva o mořském právu ochranu mořského prostředí před znečišťováním z ovzduší obsahuje, tuto její část od doby přijetí zastínily jiné a komplexnější právní nástroje, zejména Rámcová úmluva OSN a změně klimatu, v rámci ní přijaté protokoly a dohody, například Kjótský protokol, a Pařížská dohoda, které úpravu v Úmluvě o mořském právu učinily v podstatě obsoletní. Cílem mezinárodního práva ochrany ovzduší je chránit ovzduší planety jako celku, tedy jak část pokrytou oceány, tak část pokrytou pevnou zemí, a zejména zastavit nebo alespoň zpomalit probíhající klimatickou změnu. Analyzovat roli EU v ochraně ovzduší ve smyslu omezování

³⁹ Ke konceptu *od pramene k ústí* (*hilltop-to-ocean*) srovnej OSBORN, David. *Land-based pollution and the marine environment*. In: RAYFUSE, Rosemary (ed.). *Research Handbook on Marine Environmental Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015.). Str. 81-104.

vypouštění znečišťujících látek v širokém smyslu by nepochybně mohlo být zajímavé samostatné výzkumné téma, tím spíše, že EU je v této oblasti světovým lídrem,⁴⁰ s ochranou mořského prostředí v užším smyslu ale souvisí jen okrajově.

1.3 Pojem „role Evropské unie“

Na následujících řádcích vysvětlím, co míním pojmem „role“ ve vztahu k Evropské unii. Obecně chápu EU za první jako aktéra ve vztahu ke svým členským státům (první role, role nadstátní organizace) a za druhé vůči jiným aktérům v mezinárodním právu (druhá role, role mezinárodní organizace).

1.3.1 EU jako nadstátní aktérka

Při vytváření práva hrají čím dál tím významnější roli mezinárodní a nadstátní aktéři. Alvarez⁴¹ si souvislosti s rozmachem mezinárodního práva v posledních dekádách všímá role mezinárodních a nadstátní institucí, které svým členům poskytují relativně stabilní fórum pro vyjednávání, přičemž toto fórum tím pádem není omezeno na jedinou konferenci.⁴² Tento postřeh se mimo vši pochybnost dá vztáhnout i na dojednávání mezinárodních smluv o ochraně životního prostředí, například v rámci OSN.

Alvarez identifikuje následující funkce, které může mezinárodní organizace plnit ve vztahu ke svým členským státům:

1. identifikace oblasti nebo tématu, která by bylo možné efektivně upravit mezinárodní smlouvou;
2. mobilizace možných spolupracujících aktérů, ať už členů nebo nečlenů;
3. utváření agendy poskytnutím produktivního rámce pro vyjednávání;
4. pomoc při utváření konsensu; a
5. zprostředkování kompromisu.

⁴⁰ Srovnej například Cíle 20-20-20 a ještě ambicióznější cíle, které si EU stanovila po uzavření Pařížské dohody. Viz například http://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030/index_en.htm [cit. 1.6.2016].

⁴¹ ALVAREZ, José E. *International Organisations as Law-Makers*. Oxford: Oxford University Press, 2005. Str. 276.

Alvarez nazývá tyto funkce „funkcemi vedení“ (*leadership functions*), a obecně je připisuje sekretariátu mezinárodní organizace nebo stálé kanceláři mezinárodní konference, ve vztahu k účastníkům – zejména členským státům.

V případě EU a jejích členských států je však na předchozích řádcích popsán model a funkce nutné poněkud upravit. Důvodem pro to je zvláštní charakter práva EU, stejně jako zvláštní podstata EU jako takové.

EU totiž nelze chápat jako pouhou mezinárodní organizaci. Podle Svobody⁴³ má EU charakter mezinárodní organizace v tom smyslu, že je sdružením států zřízeným na základě mezinárodní smlouvy a plnicích pro členské státy určité funkce. Svým specifickým charakterem je EU organizací nadstátní a integrační (členské státy na ní přenášejí určité pravomoci, které umožňují budování nadstátního celku). Zároveň má ovšem EU určité prvky konfederace (mezistátní metoda spolupráce v některých otázkách, např. v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky) a federace (nadstátní spolupráce v oblastech, kde má EU výlučné a sdílené pravomoci)⁴⁴. Svoboda zároveň říká, že EU má svrchovanost vyššího řádu, než členské státy, neboť má právní subjektivitu, vlastní vůli nezávislou na vůli členských států a někdy vytvářenou i proti vůli členských států, jež jsou ale přesto tímto projevem vůle vázány, a v neposlední řadě vlastní právní řád, nezávislý na právu členských států.

EU je tedy ve vztahu ke členským státům v oblastech, kde má svěřené pravomoci, nutné chápat jako subjekt jim nadřazený, a vůči nim vystupující v nadřazené pozici.

Zařadíme-li tedy ochranu mořského prostředí do širšího rámce ochrany životního prostředí a vycházíme-li z ustanovení Smlouvy o fungování EU, která v ustanovení

⁴² Alvarez vychází z klasického postupu přijímání mezinárodní úmluvy na k tomu účelu svolané jednorázové mezinárodní konferenci.

⁴³ SVOBODA, Pavel. *Úvod do Evropského práva*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011. Str. 21-22.

⁴⁴ Pravomoci EU se dělí na výlučné, sdílené a tzv. koordinační. V oblasti výlučných pravomocí může EU dle čl. 2 odst. 1 SFEU vytvářet a přijímat závazné akty, a členské státy tak mohou činit pouze, jsou-li k tomu EZ zmocněny či provádějí-li akty EU. V oblasti sdílených pravomocí mohou členské státy dle čl. 2 odst. 2 SFEU přijímat opatření, pouze pokud v ní nekoná nebo přestane konat EU. Dle čl. 2 odst. 5 SFEU pak EU koordinuje činnosti členských států v některých oblastech, aniž by tam nahrazovala jejich pravomoc. Srovnej SVOBODA. *Úvod* (op.cit.). Str. 36-38 a 41.

čl. 4 odst. 2 písm. e) stanoví, že pravomoc EU v oblasti ochrany životního prostředí je se členskými státy sdílená, dospějeme k závěru, že EU v oblasti ochrany mořského (životního) prostředí vystupuje vůči členským státům jako nadstátní, federativní instituce.

EU zároveň nemůžeme chápat jako monolit, protože od sebe musíme odlišit jednotlivé instituce v rámci EU, které v rámci EU plní odlišné úlohy. Zatímco Evropská komise zastupuje zájmy EU coby nadstátní organizace, nezávislé na členských státech (bude zastupovat zájmy prohlubování integrace a rozšiřování pravomocí EU), Rada zastupuje zájmy členských států (v praxi často v opozici k návrhům Komise) a Evropský parlament zastupuje občany EU.⁴⁵ To musíme v modelu rovněž zohlednit.

S ohledem na její specifický charakter proto Alvarezovo schéma nelze na EU aplikovat bez toho, že bychom jej upravili.

Pro potřeby předložené práce jsem Alvarezovo schéma upravil následovně:

EU má coby nadstátní organizace (vůči členským státům) tyto funkce:

1. identifikace oblastí nebo témat, která by bylo možné efektivně regulovat na úrovni Unie (zejména Komise, někdy ale též členské státy);
2. mobilizace možných spolupracujících aktérů, ve smyslu získání podpory (Komise ve vztahu k Radě, EP a nestátním aktérům)
3. utváření agendy poskytnutím produktivního rámce pro vyjednávání (před a později v rámci legislativního procesu);
4. pomoc při utváření konsensu na podobě přijímaného aktu sekundárního práva (Komise, Rada, EP);
5. (*fakultativní*) asistence a kontrola implementace (Komise); a
6. vynucování implementace, tedy plnění závazků (Komise).

Institucí, která v rámci EU disponuje legislativní iniciativou, je Komise, a ta také identifikuje oblasti, které by měly být upraveny na úrovni EU.⁴⁶ Někdy ale hrají roli i

⁴⁵ SVOBODA. *Úvod* (op.cit.). Str. 50.

⁴⁶ Zde musí EU, resp. zejména Komise, vycházet primárně ze zásady proporcionality, stanovené čl. 5 odst. 2 Smlouvy o EU, tedy využívat sdílené pravomoci pouze do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být

členské státy, zejména ty, které v dané době EU předsedají.⁴⁷ Je zvykem, že předsednická země identifikuje témata, která považuje za priority, a v rámci předsednictví se věnuje jejich propagaci na úrovni EU.⁴⁸ Mobilizace aktérů je důležitým předpokladem při formulaci a přípravě nových politik EU. Například při přípravě Rámcové směrnice o strategii pro mořské prostředí byla v roce 2002 svolána do dánského Køge mezinárodní konference, které se kromě zástupců členských států účastnili rovněž zástupci třetích zemí, mezinárodních organizací a v této oblasti činných NGOs.⁴⁹ K utváření agendy dochází v EU v rámci přípravy nové právní úpravy, obvykle ještě před jejím předáním do legislativního procesu. O přijímaném sekundárním právním aktu pak rozhoduje Rada a Evropský parlament a v případě přijetí je vyhlášen v Úředním věstníku. Podle druhu pak následuje implementační fáze – zatímco nařízení a rozhodnutí jsou přímo závazná, směrnice (které jsou převažujícím prostředkem normotvorby EU v oblasti ochrany životního prostředí) je třeba transponovat, tedy členské státy musí v dané lhůtě přijmout předpis (ve formě obecně závazného předpisu), kterým ustanovení směrnice převedou do svého právního řádu. Komise přitom kontroluje, zda obsah transpozičního předpisu odráží obsah směrnice dostatečně přesně; v případě nedostatečné transpozice pak Komise žaluje členský stát pro porušení Smluv (čl. 258-260 SFEU).⁵⁰ I po přijetí pak kontroluje faktické plnění obsahu sekundárních právních aktů v členských státech. V moderně koncipovaných směrnicích (například Rámcová směrnice o vodách, Rámcová směrnice o strategii pro mořské prostředí) pro to existují speciální mechanismy periodického přezkumu a podávání zpráv Komisi.⁵¹

uspokojivě dosaženo členskými státy na úrovni ústřední, regionální či místní, ale spíše jich může být lépe dosaženo na úrovni EU. Viz SVOBODA. *Úvod* (op.cit.). Str. 39.

⁴⁷ Například pro přísnější úpravu na úseku mezinárodní lodní dopravy v EU lobbovala v době svého předsednictví (červen-prosinec 2000) Francie. Viz TAN, Alan Kheen-Jin. *Vessel-Source Marine Pollution*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. Str. 89.

⁴⁸ Prioritami současného dánského předsednictví je 1) migrace a mezinárodní bezpečnost, 2) inovace, 3) zdravé veřejné finance a 4) do budoucna hledící energetická politika a politika ochrany životního prostředí. Viz oficiální stránky dánského předsednictví, <http://english.eu2016.nl/eu-presidency>. [cit. 1.6.2016].

⁴⁹ Dokument Evropské Komise *EU Marine Strategy: the Story behind the Strategy*. Str. 17. [cit. 1.6.2016]. K dispozici na http://ec.europa.eu/environment/marine/pdf/eumarinestrategy_storybook.pdf.

⁵⁰ SVOBODA. *Úvod* (op.cit.). Str. 102-104.

⁵¹ Čl. 15 Rámcové směrnice o vodách, čl. 15 rámcové směrnice o strategii pro mořské prostředí.

1.3.2 EU jako mezinárodní aktérka

Funkce EU ve vztahu ke členským státům jsou však pouze jedním aspektem činnosti EU. EU totiž rovněž vystupuje jako aktér na mezinárodní úrovni. Její činnost na mezinárodní úrovni, kde vystupuje jako jediný aktér zastupující (dnes) 28 členských států, se od činnosti vůči členským státům zásadně liší.

Předně, EU je nadána obecnou pravomocí uzavírat mezinárodní smlouvy se třetími státy nebo mezinárodními organizacemi v oblastech, kde ji k tomu opravňují Smlouvy. K uzavírání mezinárodních smluv ve věci ochrany životního prostředí ji opravňuje ustanovení čl. 191 odst. 4 Smlouvy o fungování EU (dále SFEU): *„v rámci svých pravomocí spolupracují Unie a členské státy se třetími zeměmi a s příslušnými mezinárodními organizacemi. Podrobnosti spolupráce Unie mohou být předmětem dohod mezi Unií a dotýčnými třetími stranami.“* Podle ustanovení čl. 21 odst. 2 písm. f) SEU pak má EU *„přispívat k vypracování mezinárodních opatření pro ochranu a zlepšení kvality životního prostředí a udržitelné hospodaření se světovými přírodními zdroji, aby se zajistil udržitelný rozvoj“*.

EU tedy může uzavírat mezinárodní smlouvy o ochraně životního prostředí a vstupovat do mezinárodních organizací, které se ochranou životního prostředí zabývají. Dobrým příkladem je Úmluva OSN o mořském právu, již je EU stranou a kde se účastní Konference smluvních stran (Úmluvou se budu zabývat níže, v kapitolách 2.2.3 a 3.3.1).

Zito⁵² identifikuje čtyři role, které EU hraje v ochraně životního prostředí na mezinárodní úrovni:

1. vyjednávačka mezinárodních dohod;
2. vzor pro další aktéry;
3. tvůrkyně inovativních řešení; a
4. společný trh – významná světová ekonomická síla.

⁵² ZITO, Anthony R. *The European Union as an environmental leader in a global environment*. Globalizations 2005 2(3). Str. 363-375.

EU se účastní přípravy a vyjednávání mnohých významných mezinárodních smluv a instrumentů o ochraně životního prostředí. Činí tak buď přímo, jako účastnice, zároveň ale může coby mezinárodní aktér ovlivňovat dění v organizacích, kde členkou sama není, nebo nemá plnohodnotná členská práva.⁵³ Pak tak obvykle činí skrze členské státy, které členy jsou.⁵⁴ Zároveň vlastním příkladem vede jiné mezinárodní aktéry, státy i mezinárodní organizace, k důslednějšímu postupu v ochraně životního prostředí. Oberthür v tomto ohledu nazývá obvyklý postup EU „vedení příkladem“ (*leadership by example*), které je postaveno na „*nekonfrontační diplomacii, přesvědčování a argumentaci*“.⁵⁵ EU rovněž na mezinárodní úrovni působí jako propagátorka určitých norem, principů a přístupů v ochraně životního prostředí, například ekosystémového přístupu nebo konceptu udržitelného rozvoje.⁵⁶ V neposlední řadě je EU hospodářsky významná síla a zároveň významný trh. EU může jednotným postupem ovlivnit například standardy zboží, jehož producenti chtějí mít přístup na trhy v EU, nebo – v případě ochrany mořského prostředí – standardy lodí, kterým EU umožní vstup do svých přístavů.

Podle jiných autorů se nabízí ještě pátá role EU v rámci ochrany globálního životního prostředí: implementace a důsledné vynucování plnění závazků vyplývajících z mezinárodního práva členskými státy.⁵⁷

1.4 Shrnutí

Na předcházejících stranách jsem definoval základní pojmy, kterými se budu zabývat ve své diplomové práci: pojem mořského prostředí, jeho ochrany (do které nezařazuji ochranu mořské biodiverzity a úpravu rybolovu) a dále pojem role EU v ochraně mořského prostředí. EU chápu jako aktérku ve dvou pozicích: jednak v pozici nadstátní

⁵³ EU není členem OSN a není tudíž formálně zastoupena ani v organizacích OSN, včetně těch, které se zabývají ochranou životního prostředí, jako je např. UNEP (kde má status pozorovatelky). Jednou z mála výjimek je Komise pro udržitelný rozvoj, již je plnoprávnou členkou.

⁵⁴ GROEN Lisanne, a OBERTHÜR, Sebastian. *Global environmental institutions*. In: JØRGENSEN, Knud Erik, a LAATIKAINEN, Katie Verlin (eds.). *Routledge Handbook on the European Union and International Institutions*. Abingdon: Routledge, 2013. Str. 282-294.

⁵⁵ Ibidem. Str. 288.

⁵⁶ Ibidem. Str. 284.

organizace a za druhé v pozici mezinárodní organizace, přičemž její role se v těchto dvou pozicích od sebe liší. Touto optikou, tedy jakou roli kdy EU v ochraně mořského prostředí zastává, se budu zabývat v dalších kapitolách.

⁵⁷ VOGLER, John. The European Contribution to Global Environmental Governance. *International Affairs*. 2005 **81**(4). Str. 835-849. Str. 835.

Kapitola II. Ochrana mořského prostředí v mezinárodním právu

2.1 Úvod

Tato kapitola představí systém mezinárodního práva ochrany mořského prostředí, jeho vývoj a prameny, se zvláštním důrazem na ty prameny práva, které jsou důležité pro předloženou práci: tedy smlouvy, jejichž stranou je EU nebo její členské státy, regionální úmluvy o ochraně moří v evropském regionu, a významné dokumenty povahy *soft-law*. Rozbor mezinárodní úpravy je důležitý ze dvou důvodů, za prvé ukazuje minimální standard, který jsou povinny dodržovat všechny státy včetně členských států EU, a bez jehož představení není možné ukázat, nakolik je úprava přijímaná v rámci EU přísnější, a za druhé i proto, že podle některých autorů⁵⁸ lze původ velké části práva ochrany životního prostředí v EU, včetně evropské úpravy ochrany mořského prostředí, dosledovat právě do mezinárodních smluv, jichž je EU stranou.

2.2 Prameny mezinárodního práva ochrany mořského prostředí

Existuje několik způsobů, jak systematizovat prameny mezinárodního práva ochrany mořského prostředí. Například Frank⁵⁹ rozděluje současné mezinárodní právo ochrany mořského prostředí do dvou základních pilířů. Prvním pilířem jsou dokumenty obecné, rámcové povahy: obyčejové mezinárodní právo, obecné principy, Úmluva OSN o mořském právu, Kapitola 17 Agendy 21, Akční plán přijatý na Konferenci OSN o životním prostředí a rozvoji v roce 1992 a Implementační plán přijatý na Světovém summitu o udržitelném rozvoji v roce 2002 v Johannesburgu. Mají obecnou (zabývají se všemi nebo většinou aspektů ochrany mořského prostředí) a globální platnost. Druhým pilířem jsou podle ní implementační instrumenty regulatorní povahy, které mohou mít

⁵⁸ VOGLER, John. The European Union as actor in international environmental politics. *Environmental Politics*. 1999, 8(3). Str. 24-48. Str. 25.

rovněž globální povahu, ale týkají se jen určitého aspektu ochrany moře, tj. sektorové úmluvy (zabývají se například jedním konkrétním zdrojem znečištění nebo ochranou konkrétního ohroženého zájmu), nebo mají pouze lokální povahu (úmluvy o regionálních mořích apod.). Podle Frank je tedy primárním kritériem dělení obecná platnost a globální povaha instrumentu, a nikoli jeho charakter, tedy fakt, jestli se jedná o závazný (*hard-law*) nebo nezávazný (*soft-law*) instrument. Toto rozdělení se mi osobně nezdá úplně šťastné, neboť směšuje dokumenty povahy právní a povahy politické, kterými dokumenty *soft-law* často bývají. Osobně upřednostňuji tradičnější způsob dělení pramenů podle závaznosti, tak jak jej používají například Smolek a Žáková,⁶⁰ tedy rozdělení pramenů na závazné a nezávazné, a v těchto dvou kategoriích potom rozdělení jednotlivých instrumentů podle obsahu na ty s globální, regionální či lokální relevancí a dále podle jejich obsahu na ty, které se ochraně mořského prostředí věnují komplexně, a na ty, které se věnují pouze určitému aspektu. Podle toho bude také strukturována následující kapitola.

Frank má nicméně nepochybně pravdu v tom, že prameny mezinárodního práva ochrany mořského prostředí společně vytvářejí mnohvrstevnatý, komplementární systém, který nicméně často není úplně přehledný.

Na následujících stranách bych prameny mezinárodního práva ochrany mořského prostředí rád podrobněji představil.

2.2.1 Tradiční a obyčejové mořské právo

Tradiční mořské právo koncept ochrany mořského prostředí v komplexní podobě neznalo. Ochrana moře totiž nebyla jeho cílem; tím bylo jasné vymezení jurisdikcí, tedy práv a povinností států uvnitř jejich teritoriálních vod a na sdíleném volném moři. Mořské prostředí v tehdejší vnímání nepotřebovalo ochranu, neboť se tradičně předpokládala neomezená samočisticí schopnost oceánu a nevyčerpatelnost jeho zdrojů. Stav a pohled tradičního mořského práva na danou problematiku dobře odráží čtyři Ženevské úmluvy

⁵⁹ FRANK, Veronica. *The European Community and Marine Environmental Protection in the International Law of the Sea. Implementing Global Obligations at the Regional Level*. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2007.

⁶⁰ SMOLEK a ŽÁKOVSKÁ. *Ochrana moře* (op.cit.).

o mořském právu, přijaté na První konferenci OSN o mořském právu konané v Ženevě v roce 1958: Úmluva o teritoriálních vodách a přilehlé zóně, Úmluva o pevninské mělčině (kontinentálním šelfu), Úmluva o volném moři a Úmluva o rybolovu a zachování živých zdrojů volného moře. Úmluva o volném moři obsahuje v čl. 24 obecnou povinnost přijmout opatření k zabránění znečištění moře ropou vypouštěním z lodí nebo potrubí a dále znečištění vzniklého z využívání a těžby na mořském dně nebo zpod mořského dna. Znečišťování mořského prostředí tak chápeme omezeně jako znečištění plynoucí z činností na moři nebo pod mořskou hladinou, zejména při těžbě a převážení ropy a ropných produktů. Toto pojetí je omezené, zejména uvážíme-li procentuální podíl jednotlivých zdrojů znečištění na celkovém znečištění mořského prostředí, a vývoj v mořském právu je nahradil komplexnějším pojetím (viz kapitola 2.2.3.1).

Od tradičního mořského práva je nicméně třeba jednoznačně odlišit obyčejové mořské právo, tak jak jej doktrína chápe dnes. Pod pojem obyčejového práva se totiž dnes zahrnuje i převážná část obsahu Úmluvy OSN o mořském právu (které se budu detailně věnovat níže). To má dva hlavní důvody: za prvé velké množství smluvních stran Úmluvy, zahrnující takřka všechny státy světa,⁶¹ a za druhé flagrantní absenci Spojených států amerických mezi nimi. USA nicméně podle více prezidentských proklamací⁶² uznávají Úmluvu s výjimkou části XI) jako součást obyčejového mořského práva.⁶³

⁶¹ K 1.6.2016 ratifikovalo Úmluvu celkem 167 stran, viz

http://www.un.org/depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm, [cit. 1.6.2016].

⁶² Například Proklamace prezidenta USA č. 5928 o rozšíření teritoriálních vod USA na 12 námořních mil. Plný text k dispozici na http://www.nauticalcharts.noaa.gov/hsd/docs/CSE_library_shalowitz_App_g.pdf, [cit. 1.6.2016]

⁶³ USA byly jedním z hlavních hybatelů Třetí konference OSN o mořském právu, na které byla Úmluva o mořském právu dojednána. Po devíti letech vyjednávání ale odmítly výsledný text, zejména Část XI, která se týká Oblasti (*Area*), části mořského dna za hranicí jurisdikce národních států. Využívání Oblasti má zvláštní právní režim, který zejména omezuje možnosti těžby surovin na mořském dně, která byla do té doby – jako jedna ze svobod volného moře – neomezená, a sama Oblast má charakter Společného dědictví lidstva (*Common Heritage of Mankind*). Zejména s omezením možnosti těžby z mořského dna a povinným sdílením technologie nutné k těžbě z mořského dna s méně rozvinutými státy nesouhlasily rozvinuté západní státy, a otálely s ratifikačním procesem Úmluvy. Proto byla v roce 1994 uzavřena Dohoda o implementaci Části XI Úmluvy o mořském právu, která původní text Úmluvy změkčuje ve prospěch těžby na mořském dně. USA nicméně Úmluvu dodnes neratifikovaly ani v pozměněném znění. Více o vztahu USA a Úmluvy UNCLOS

2.2.2 Principy mezinárodního práva ochrany mořského prostředí

Jak podotýká Tanaka⁶⁴, neexistuje žádný dokument mezinárodního práva, který by kodifikoval principy mezinárodního práva ochrany mořského prostředí, a neexistuje rovněž žádný všeobecně uznávaný seznam takových principů. Různí autoři a instituce proto operují s odlišnými množinami principů. Sands et al.⁶⁵ zmiňují tyto: (1) suverenita státu nad přírodními zdroji, (2) povinnost nezpůsobovat přeshraniční škody na životním prostředí, (3) princip prevence, (4) princip spolupráce, (5) princip udržitelného rozvoje, (6) princip předběžné opatrnosti, (7) princip „znečišťovatel platí“ a (8) princip sdílených, ale diferencovaných povinností. Dá se říci, že Sands operuje s principy, které jsou podmnožinou obecných principů mezinárodního práva životního prostředí, a nepotřebují proto detailní vysvětlení. Naproti tomu Mezinárodní svaz ochrany přírody (*International Union for Conservation of Nature*, dále IUCN) mezi svých Deset principů správy volného moře (*10 Principles of High Seas Governance*)⁶⁶ zařazuje tyto, konkrétněji formulované principy: (1) princip podmíněné svobody volného moře, (2) ochrana a zachování mořského prostředí, (3) mezinárodní spolupráce, (4) rozhodování na základě vědeckých poznatků, (5) přístup veřejnosti k informacím, (6) transparentní a otevřený proces rozhodování, (7) princip předběžné opatrnosti, (8) ekosystémový přístup, (9) udržitelné a spravedlivé využívání a (10) odpovědnost států jakožto správců globálního mořského prostředí. Tyto principy už jsou „sektorové“, protože je lze aplikovat pouze na právo ochrany mořského prostředí; některými proto stojí za to zabývat se podrobněji. Princip podmíněné svobody volného moře odkazuje na změnu, kterou přijetím Úmluvy o mořském právu prodělal tradiční koncept svobody volného moře. Tato svoboda již totiž není absolutní, ale je omezena ustanoveními Úmluvy, s ohledem na vyčerpatelnost zdrojů

například REMY, Carol Elisabeth. U.S. Territorial Sea Extension: Jurisdiction and International Environmental Protection. *Fordham International Law Journal*. 1992, **16**(4). Str. 1208-1252.

⁶⁴ TANAKA, Yoshifumi. *Principles of international marine environmental law*. In: RAYFUSE, Rosemary (ed.). *Research Handbook on Marine Environmental Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015. Str. 34-35. Str. 32.

⁶⁵ SANDS, Phillippe a kol. *Principles of International Environmental Law (3rd Edition)*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003

⁶⁶ IUCN. *10 Principles of High Seas Governance*. Seznam společně s krátkými definicemi k dispozici na https://cmsdata.iucn.org/downloads/10_principles_for_high_seas_governance_final.pdf, [cit. 1.6.2016].

mořského prostředí a sdílenou odpovědnost za jeho stav. Princip odpovědnosti států zase odkazuje na povinnost státu vlajky vykonávat efektivní kontrolu dodržování norem mezinárodního práva plavidly plavícími se pod jeho vlajkou.

Tanaka podotýká, že ne všechny zmíněné principy lze považovat za součást obyčejového mezinárodního práva; zatímco některé jím nepochybně jsou, o statusu jiných se vedou dlouhodobé spory. To se v právu ochrany mořského prostředí týká zejména principu předběžné opatrnosti, se kterým (jako s konceptem) ve své judikatuře sice operuje Mezinárodní soud pro mořské právo, ale přímo pojem „*předběžná opatrnost*“ (s výjimkou disentních stanovisek) doposud nikdy nepoužil.⁶⁷

2.2.3 Úmluva o mořském právu

Základním právním dokumentem mořského práva včetně právní úpravy ochrany mořského prostředí je Úmluva Organizace Spojených národů o mořském právu Úmluva byla vyjednána na Třetí konferenci OSN o mořském právu (*Third United Nations Conference for the Law of the Sea, UNCLOS III*); impuls konferenci po krachu předchozího mezinárodního setkání v roce 1960 poskytla také Konference spojených národů o životním prostředí ve Stockholmu v roce 1972.⁶⁸

O Úmluvě se často mluví jako o „ústavě pro oceány“ (*constitution for the oceans*), což souvisí obecně s jejím rámcovým charakterem a konkrétně s jejím článkem 311, který pro případ rozporu ustanovení Úmluvy a jiné mezinárodní úmluvy stanoví aplikační přednost ustanovení UNCLOS, a který dále omezuje možnost stran Úmluvy dojednat si mezi sebou derogaci ustanovení Úmluvy, kterou by byl ohrožen efektivní naplňování cíle a účelu Úmluvy. Pro předkládanou práci je zejména podstatné, že mezi tyto účely a cíle lze nepochybně zařadit i ochranu mořského prostředí a mořských živých zdrojů, tak jak se k tomu hlásí preambule Úmluvy. Zároveň se o UNCLOS hovoří jako o „balíčku“ (*package deal*), což souvisí s tím, že Úmluvu stát nemůže přijmout s výhradami – buď akceptuje její

⁶⁷ Více k principu předběžné opatrnosti v judikatuře ITLOS ANDRESKA, Dominik. *Judikatura mezinárodních soudů* (op.cit.).

⁶⁸ FRANK. *The European Community* (op.cit.). Str. 12.

znění beze zbytku, nebo se nemůže stát stranou Úmluvy vůbec.⁶⁹ Tento charakter Úmluvy dále posiluje již zmíněný článek 311.

Úmluva se komplexně zabývá všemi myslitelnými otázkami mořského práva, od rozdělení oceánu do jurisdikčních zón (teritoriální vody, výlučná ekonomická zóna, kontinentální šelf, volné moře), přes stanovení rámce pro oblast mořského dna za hranicí jurisdikce států (tzv. *Area*), ochraně mořského prostředí nebo mořskému vědeckému výzkumu. Významnou součástí Úmluvy je také rámec pro řešení sporů, v rámci kterého si státy musí povinně zvolit fórum pro řešení vzájemných sporů (MSD, ITLOS nebo arbitráž).

Ochraně mořského prostředí Úmluva věnuje celou jednu část, Část XII; kromě toho obsahuje ustanovení týkající se ochrany mořského prostředí i v dalších částech.

Nejvýznamnější změnou, kterou Úmluva přinesla v porovnání s Ženevskými úmluvami, je jasně stanovená povinnost všech států chránit a zachovávat mořské prostředí, obsažená v čl. 192. Ta se dnešním pohledem může snad zdát jako samozřejmá, v době přijetí se však jednalo o paradigmatickou změnu.⁷⁰ V době před Úmluvou se světové oceány dělily jen na dvě jurisdikční zóny, teritoriální vody a volné moře. Ve svých teritoriálních vodách nebyl stát omezen v podstatě nijak a mohl mořské prostředí využívat tak, jak chtěl; na volném moři se těšil svobodám volného moře (svobodě plavby, rybolovu, atd.) a při jejich výkonu musel toliko postupovat s rozumným ohledem na zájmy ostatních států (čl. 2 Úmluvy o volném moři). Dalo by se proto tvrdit, že co do ochrany mořského prostředí byly státy vázány jen obecnou maximou *sic utere tuo ut alienum non laedas*⁷¹. Svoboda státu (a jemu podřízených subjektů veřejného i soukromého práva) tedy byla omezena jen povinností neškodit svou činností jinému státu, nikoli však mořskému prostředí samému. Naproti tomu UNCLOS zavádí povinnost poškozování mořského prostředí aktivně předcházet, a to bez ohledu na jurisdikční pásma; v rámci jednotlivých jurisdikčních pásem pak určuje stát, který má právo (a často povinnost) určit konkrétní pravidla pro ochranu a využívání mořského prostředí.

⁶⁹ HARRISON, James. *Making the Law of the Sea*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. Str. 44-46.

⁷⁰ TANAKA. *Principles* (op.cit.). Str. 34-35.

⁷¹ Jedná se o starobylou zásadu římského práva „užívej své vlastnictví tak, abys tím jiným neškodil“.

Na následujících řádcích se věnuji nejdůležitějším konceptům a ustanovením Úmluvy, týkajícím se ochrany mořského prostředí.

2.2.3.1 Znečišťování mořského prostředí

Ustanovení o předcházení znečišťování mořského prostředí jsou v Úmluvě obsažena zejména v části XII. Stěžejní ustanovení však představuje již definiční článek 1 odstavec 4, který definuje pojem „znečišťování mořského prostředí“. S ohledem na unikátní text tohoto ustanovení, jakož i jeho důležitost pro celý zbytek předkládané práce, je na místě se jím zabývat detailně.

Odstavec 4 stanoví: *„znečišťování mořského prostředí“ znamená přímé nebo nepřímé vnášení takových látek nebo energie člověkem do mořského prostředí, včetně ústí řek, které mají či mohou mít takové zhoubné účinky, jako jsou poškození živých zdrojů a mořského života, ohrožení lidského zdraví, zabránění mořské činnosti včetně rybolovu či jinému oprávněnému využívání moře, zhoršení užité jakosti mořské vody a omezení podmínek pro rekreaci“.*⁷²

Jak si všímá například Tanaka⁷³, jedná se o otevřenou definici, která kalkuluje se známými a popsány i dosud nepopsány druhy znečištění. To je velmi důležité, protože i činnosti, jejichž negativní účinek na stav mořského prostředí nebyl v době podepsání Úmluvy znám, nebo ještě vůbec neexistovaly, spadají do obecného rámce znečišťování. Definice dále zahrnuje kromě zanášení látek rovněž zanášení energií (např. radioaktivní, tepelné nebo zvukové). Dále, ono zanášení nemusí zhoubné účinky přímo mít, stačí, aby je mít mohlo. Formulace článku tak podle mého názoru nepřímo odkazuje na princip předběžné opatrnosti,⁷⁴ i když Tanaka tvrdí, že Úmluva výslovný odkaz na tento princip, na

⁷² Vycházím ze znění oficiálního překladu Úmluvy, tak jak bylo přiloženo ke Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy Organizace Spojených národů o mořském právu, č. 240/1996 Sb. K dispozici na

<https://portal.gov.cz/app/zakony/zakonPar.jsp?idBiblio=44412&nr=240~2F1996~20Sb.&rpp=15#local-content>, [cit. 1.6.2016].

⁷³ TANAKA, Yoshifumi. *The International Law of the Sea. 2nd Edition*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. Str. 269.

⁷⁴ Princip předběžné opatrnosti je jedním ze základních principů práva životního prostředí.

rozdíl od jiných úmluv (např. Úmluva o ochraně mořského prostředí severovýchodního Atlantiku (*Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic*, dále Úmluva OSPAR)⁷⁵) neobsahuje.⁷⁶

Část XII Úmluvy se postupně zabývá šesti základními zdroji znečišťování mořského prostředí, které zahrnují znečišťování (1) ze zdrojů umístěných na souši, (2) vyplývající z činnosti na mořském dně, (3) vyplývající z činnosti v Oblasti, (4) shazováním odpadů do moře (angl. *dumping*)⁷⁷, (5) z plavidel a (6) z ovzduší nebo přes ovzduší. Toto dělení zdrojů znečištění mořského prostředí pro předkládanou práci přejímám, s tím, že se však nebudu zabývat znečišťováním z činností na mořském dně, v Oblasti a shazováním odpadů, neboť v těchto oblastech nepřijala EU žádná opatření. Rovněž se nebudu zabývat znečištěním ze vzduchu, neboť právní rámec přijatý v EU pro tuto oblast spíše než pod ochranu moře spadá obecně pod ochranu ovzduší a klimatu. Detailně tedy budu zabývat znečištěním z pevniny a z plavidel, neboť v těchto oblastech přijala EU konkrétní opatření, a to v příslušných kapitolách (III., IV. a V.)

2.2.3.2 Kritika Úmluvy o mořském právu jako pramene práva ochrany mořského prostředí

Přes pozornost, kterou Úmluva věnuje znečišťování mořského prostředí, si někteří autoři všímají (například Churchill⁷⁸), že Úmluva ve srovnání s jinými mezinárodními úmluvami⁷⁹ na úseku ochrany životního prostředí může působit dojmem zastaralého právního nástroje, nevhodného pro 21. století. Při porovnávání Úmluvy s „*ideální mezinárodní úmluvou o ochraně mořského prostředí*“, se kterou ji srovnává, si Churchill všímá zejména absence seznamu principů ochrany mořského prostředí, konkrétnějšího

⁷⁵ Úmluvou OSPAR se budu blíže zabývat v kapitole 2.2.5.2.

⁷⁶ TANAKA. *Principles* (op.cit.). Str. 40.

⁷⁷ Opisným překladem „*shazování/ukládání odpadů do moře*“ se do češtiny překládá pojem *dumping*, který se ovšem v češtině používá v odlišném významu. Mořské právo pod pojmem *dumping* chápe zbavování se odpadu (včetně lodí, konstrukcí upevněných na mořském dně atd.) jejich úmyslným potopením nebo shozením na mořské dno.

⁷⁸ CHURCHILL, Robin. *The LOSC regime* (op.cit.). Str. 3-30.

uchopení ochrany mořské biodiverzity (zejména ustanovení o ochraně lovených druhů, protože Úmluva řeší spíše jurisdikci ve věci rybolovu, spíš než povinnost ochrany), ustanovení o ochraně habitatů a zohlednění klimatických změn.

K tomu je nutné říci, že Úmluva, ačkoli se stala závaznou až v roce 1994,⁸⁰ byla vyjednávána na konferenci, která probíhala mezi léty 1973 a 1982, tedy v době, kdy globální zájem na ochraně mořského (přesněji obecně životního) prostředí zdaleka neměl takovou razanci jako v 90. letech. Přesto Úmluva v ochraně mořského prostředí výrazně posouvá stav mezinárodního práva směrem k většímu důrazu na ochraně mořského prostředí, zejména uvážíme-li soubor hlavních v té době platných obecných právních nástrojů, tedy tzv. čtyř ženevských úmluv. Úmluva, která byla úmyslně a od počátku koncipována jako rámcový nástroj, neměla ambici nastavovat environmentální standardy nebo detailním a vyčerpávajícím způsobem řešit konkrétní problémy ochrany mořského prostředí. To má několik důvodů. Předně, Úmluva upravuje takřka veškeré myslitelné aspekty mořského práva. Detailní úprava dílčího aspektu mořského práva, který v době vzniku Úmluvy ani nebyl vnímán jako stěžejní, přímo v textu Úmluvy se proto jevila jako nesystémová. Úmluva nastolila základní problémy, formulovala principy, premisy a konstrukci odpovědnosti státu, a konkrétnější úpravu nechala na specializovaných, partikulárních úmluvách. Dále je nutné zmínit, že Úmluva byla dojednávána v okamžiku, kdy na některých úsecích ochrany mořského prostředí již existovaly specifické mezinárodní úmluvy a nástroje, které se některými významnými zdroji ohrožení mořského prostředí zabývaly a regulovaly je (např. v oblasti znečišťování mořského prostředí ropou Úmluva o předcházení znečišťování moře z lodí, tzv. Úmluva MARPOL, přijata v roce 1973 (viz kapitola 4.2)).

Úmluva o mořském právu tedy nastavuje obecný rámec, v rámci kterého se pak pohybují další mezinárodněprávní nástroje ochrany mořského prostředí.

⁷⁹ Churchill konkrétně jako příklad používá Úmluvu o biodiverzitě (*Convention on Biological Diversity*), která byla podepsána v roce 1992 a vstoupila v účinnost v roce 1993.

⁸⁰ Vstup UNCLOS v účinnost byl podmíněn ratifikací 60. strany, kterou se stala dne 16.11.1994 Guyana.

2.2.4 Sektorové úmluvy

Rámcová ustanovení Úmluvy rozvádí řada dalších významných mezinárodních úmluv, které se týkají, nebo mají implikace pro ochranu mořského prostředí. V ochraně před znečištěním z lodí je to například Úmluva o zabraňování znečišťování moře z lodí (*International Convention for Prevention of Pollution from Ships*, dále Úmluva MARPOL). Pro přehlednost se jimi budu podrobněji zabývat v kapitolách, týkajících se jednotlivých zdrojů znečištění mořského prostředí, a to zejména proto, abych mohl lépe analyzovat vzájemnou interakci mezi právní úpravou v mezinárodním právu a právní úpravou v EU.

2.2.5 Regionální úmluvy

Vedle úmluv s globální platností existuje řada úmluv, které platí v určitém regionu a stanovují v něm zvláštní, přísnější režim ochrany mořského prostředí. Na následujících řádcích chci představit významné regionální úmluvy o ochraně mořského prostředí, zejména pak ty, které se týkají evropských moří; jejich stranou je obvykle i EU.

2.2.5.1 Program regionálních moří

V roce 1974 zahájil Program OSN pro životní prostředí (UNEP) Program regionálních moří (*Regional Seas Programme*, dále RSP). Jednalo se o reakci na v 70. letech mezi teoretiky ochrany mořského prostředí vlivný (a pozdější praxí potvrzená) názor, že s právní úpravou a ochranou moří je vhodné začít na regionální úrovni.⁸¹ Doposud vzniklo celkem 18 programů o regionálních mořích (pod záštitou programu celkem 13, a dále pět nezávislých, ale přidružených). V rámci těchto 18 programů dnes přes 150 států⁸² spolupracuje na ochraně mořského prostředí, primárně před znečišťováním.⁸³ Z těchto 18 regionálních programů byly celkem ve 13 uzavřeny závazné úmluvy. Vytváření rámcové úmluvy se během doby trvání RSP ustálilo na jednotném postupu. Nejprve je

⁸¹ Je nutné si uvědomit, že se jedná o dobu před Stockholmskou konferencí, UNCLOS III nebo uzavřením dohody MARPOL. Více viz ORAL, Nilufer. *Forty years of the UNEP Regional Seas Programme: from past to future*. In: RAYFUSE, Rosemary (ed.). *Research Handbook on International Marine Environmental Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015. Str. 339-362.

⁸² Podrobně viz stránky Programu regionálních moří na <http://www.unep.org/regionalseas/about/default.asp>, [cit. 1.6.2016].

vypracována „přeshraniční diagnostická analýza“ (*transboundary diagnostic analysis*), kde je popsán stav prostředí daného moře. Jedná se o podkladový neprávnický dokument. Následně je přijat Strategický akční plán (*strategic action plan*), který identifikuje hlavní zdroje ohrožení a doporučené způsoby řešení. Na jeho základě je pak vyjednáán právní rámec, stanovující konkrétní povinnosti smluvních stran. Struktura právních instrumentů bývá v případě jednotlivých regionálních režimů podobná: na bázi rámcové dohody se přijímají dodatkové prováděcí protokoly, které se zabývají konkrétními aspekty ochrany mořského prostředí, a často také ochrany mořské biodiverzity.⁸⁴ Jednotlivé úmluvy pak většinou zřizují stálý sekretariát nebo regionální kontrolní orgán, který se zpravidla jmenuje komise, a který provádí kontrolu plnění dotyčné úmluvy, iniciuje jednání o přijímání dalších instrumentů a publikuje pravidelné zprávy o stavu prostředí konkrétního moře a plnění závazků stran.

2.2.5.2 Úmluvy o regionálních mořích v evropském regionu

Důraz na ochranu životního prostředí i spolupráce na ochraně životního prostředí na mezinárodní úrovni má v Evropě dlouhou tradici. Ostatně, v regionu s velkým množstvím států a velkým množstvím obyvatel, rozvinutým průmyslem a hustou námořní dopravou je spolupráce v oblasti ochrany životního prostředí vlastně jediná možnost efektivního řešení zhoršujícího se stavu životního prostředí. Není proto překvapivé, že o ochraně všech moří obklopujících evropský subkontinent byly uzavřeny mezinárodní úmluvy, ani že první úmluvy o ochraně mořského prostředí v Evropě dokonce o několik let předcházejí iniciativu UNEP, a že jejich struktura sloužila jako příklad při vyjednávání podobných úmluv v jiných částech světa.⁸⁵

To se týká zejména regionu severovýchodního Atlantiku, využívaného hustou lodní dopravou, rybolovem a těžbou z mořského dna. V roce 1972 byla uzavřena Oselská dohoda o zabránění shazování nebezpečných materiálů do moře a v roce 1974 (pro totožnou geografickou oblast) Pařížská dohoda o předcházení znečišťování mořského prostředí

⁸³ ŽÁKOVSKÁ, *Ochrana* (op.cit.). Str. 85.

⁸⁴ ORAL. *Forty Years* (op.cit.). Str. 347.

⁸⁵ Srovnej například TAN. *Vessel-Source Marine Pollution* (op.cit.). Str. 85.

z pevninských zdrojů; obě dohody v roce 1992 nahradila nová **Úmluva o ochraně mořského prostředí severovýchodního Atlantiku** (*Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic*, Úmluva OSPAR).⁸⁶ Úmluva OSPAR se geograficky vztahuje na velikou část severovýchodního Atlantiku, ohraničenou na jihu 36. rovnoběžkou a na západě 42. poledníkem, zahrnující od Kanárských ostrovů a Iberského moře na jihu přes Biskajský záliv, průliv la Manche, Keltské a Severní moře až po oblast Dánského průlivu mezi Islandem a Grónskem, a moře okolo souostroví Špicberky a Barentsova moře, které jsou geograficky vlastně součástí Severního ledového oceánu, naopak se nevztahuje na Baltské a Středozemní moře (čl. 1 odst. (a) Úmluvy OSPAR). Je vystavěna na principech předběžné opatrnosti, principu *znečišťovatel platí*, principu nejlepších dostupných technologií a nejlepších environmentálních praktik, a zabývá se znečištěním mořského prostředí z pevniny, ochranou před znečištěním radioaktivními a nebezpečnými látkami, těžbou ropy a plynu z mořského dna a rovněž ochranou mořské biodiverzity. Hlavním orgánem je Komise OSPAR, v rámci níž se strany setkávají a přijímají dokumenty rozšiřující původní text Úmluvy. Úmluva rovněž obsahuje mechanismus řešení sporů (arbitráž před Stálým rozhodčím soudem). Stranou úmluvy je kromě 15 států oblasti severovýchodního Atlantiku (ovšem včetně Lucemburska a Švýcarska, které patří do úmoří Severního moře) rovněž Evropská unie.

Jen o něco málo později, v roce 1974, byla podepsána **Úmluva o ochraně mořského prostředí v oblasti Baltského moře**, rovněž známá jako Helsinská úmluva, kterou v roce 1992 nahradila upravená úmluva téhož jména (*Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area*, Helsinská úmluva 1992).⁸⁷ Baltské moře je s ohledem na svoji specifika (geografická uzavřenost, nízká salinita, omezený pohyb vodních mas) mimořádně zranitelné znečištěním.⁸⁸ Geograficky Helsinská úmluva chrání oblast Baltského moře až po oblast, na kterou se vztahuje Úmluva OSPAR. Úmluva se zabývá znečištěním mořského prostředí z pevniny, zejména z řek (např. zemědělství, průmyslové znečištění, odpadní vody), znečištěním souvisejícím s lodní dopravou včetně

⁸⁶ Oficiální stránky Úmluvy OSPAR na <http://www.ospar.org/about>, [cit. 1.6.2016].

⁸⁷ Oficiální stránky Helsinské úmluvy na <http://www.helcom.fi/about-us>, [cit. 1.6.2016].

⁸⁸ FRANK. *The European Community* (op.cit.). Str. 35.

rychlé reakce na lodní havárie, prostorovým plánováním v moři a zřizováním chráněných oblastí. Stranami Úmluvy jsou pobřežní státy Baltského moře (nyní, s výjimkou Ruska, zároveň členské státy EU) a EU (na rozdíl od Úmluvy OSPAR tedy pouze státy přímořské, státy v rámci úmoří Baltského moře však mají pozorovatelský status). Hlavním orgánem je Helsinská komise (HELCOM). Zvláštností Helsinské úmluvy je úprava cíleného vyhledávání a čištění závažně znečištěných oblastí (terminologií HELCOM tzv. *hotspots*). Helsinská úmluva se často uvádí jako „laboratoř“ a pilotní projekt, který prokázal životaschopnost a účinnost regionálních úmluv a jejíž strukturou a ustanoveními se mnohé následné úmluvy RSP inspirovaly.⁸⁹

První úmluvou dojednanou v rámci Programu regionálních moří se stala **Úmluva o ochraně Středozemního moře před znečištěním**, rovněž označovaná jako Barcelonská úmluva, která byla uzavřena v roce 1976 a v roce 1995 prošla zásadní revizí.⁹⁰ Úmluva má rámcový charakter, v rámci něhož bylo dojednáno celkem sedm rozšiřujících protokolů, týkajících se např. shazování odpadů do moře, řešení krizových situací v lodní dopravě nebo znečišťování z pevniny. Geograficky se Barcelonská úmluva vztahuje na Středozemní moře ohraničené na západě Gibraltarskou úžinou, na severu Dardanelskou úžinou a na jihovýchodě Suezským průplavem. Stranami Úmluvy je celkem 21 zemí (všechny pobřežní státy Středozemního moře) a Evropská unie. Důležitým doplňkem ochrany Středozemního moře je Akční plán pro Středomoří (*Mediterranean Action Plan*, zkratka MAP), jehož původní znění z roku 1975 bylo rovněž v roce 1995 aktualizováno.

Posledním evropským mořem, které se dočkalo zvláštní úmluvy o své ochraně, bylo Černé moře. **Úmluva o ochraně Černého moře před znečištěním** (někdy nazývaná Bukurešťská úmluva) byla uzavřena v 1992.⁹¹ Následně byl odsouhlasen Strategický akční plán pro revitalizaci a ochranu Černého moře. Úmluva sice byla dojednána v rámci UNEP, ale není jím administrativně spravována. Na rozdíl od ostatních regionálních úmluv není

⁸⁹ TAN. *Vessel-Source Marine Pollution* (op.cit.). Str. 85.

⁹⁰ Text revidované Barcelonské úmluvy z roku 1992 (Barcelonská úmluva nemá vlastní stránky) na http://195.97.36.231/dbases/webdocs/BCP/bc95_Eng_p.pdf, [cit. 1.6.2016].

⁹¹ Oficiální stránky Bukurešťské úmluvy na http://www.blacksea-commission.org/_convention.asp, [cit. 1.6.2016].

EU stranou této úmluvy, ale snaží se se členskými státy koordinovat postup při ochraně Černého moře na neformální úrovni a skrze Rumunsko a Bulharsko coby členské země EU.

Podrobněji a komparativně se ustanoveními jednotlivých regionálních úmluv a jejich protokolů budu zabývat v kapitolách věnujících se konkrétním zdrojům znečištění mořského prostředí.

2.3 Koncepční dokumenty povahy *soft-law*

V oblasti mezinárodního práva ochrany přírody hrají velkou roli i nezávazné nástroje.⁹² závěrečné dokumenty mezinárodních konferencí nebo koncepční dokumenty přijaté v rámci OSN. Důležité jsou proto, že se – přes, nebo právě pro svou nezávaznou povahu – těší velké podpoře v mezinárodním společenství a odráží převažující postoj států; podstatná je i jejich role při možném pozdějším vypracovávání závazných dokumentů smluvního charakteru nebo při vytvoření mezinárodního obyčeje. V neposlední řadě je v dokumentech povahy *soft-law* často možné identifikovat principy mezinárodního práva životního prostředí, takže slouží jako pomůcky při doktrinálním i soudním výkladu.

Již v **Deklaraci o životním prostředí**, přijaté na první Konferenci OSN o životním prostředí v roce 1972 ve Stockholmu, se v zásadě č. 7 hovoří o tom, že státy mají „*přijímat opatření k prevenci znečištění moře látkami škodlivými pro lidské zdraví, živé zdroje a mořský život, předcházet poškození jeho estetické stránky nebo jinak zasahovat do jiných legitimních způsobů využívání moře*“.⁹³ Pro ochranu mořského prostředí, zejména jeho ekosystémů, je důležitá **Světová charta na ochranu přírody**, přijatá v roce 1982, která v Části I (Obecné zásady), bodech 3 a 4 mimo jiné stanoví, že zásady ochrany přírody by se měly vztahovat jak na pevninské, tak na mořské oblasti planety, a ekosystémy a organismy v moři i na pevnině by při využívání člověkem neměly být ohrožovány. Na znečištění mořského prostředí znečišťujícími látkami se pak v návaznosti na tyto obecné principy dají vztáhnout ustanovení o prevenci znečištění

⁹² ZÁSTĚROVÁ, Jana. *Prameny mezinárodního práva životního prostředí*. In: DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Mezinárodní právo životního prostředí. I. Část (obecná)*. Beroun: Eva Rozkotová – IFEC, 2008. Str. 58-84. Str. 60-61.

⁹³ Text Deklarace (v angličtině) k dispozici na <http://www.unep.org/documents.multilingual/default.asp?documentid=97&articleid=1503>, [cit. 1.6.2016].

v čl. 12 a dále nenápadná, ale důležitá ustanovení v Části III (Implementace), konkrétně ustanovení čl. 21 písm. d) a e), podle kterých mají „státy (a podle svých možností rovněž jednotlivci) zajistit, aby činnosti probíhající v rámci jejich jurisdikce nebo pod jejich kontrolou nezpůsobovaly poškození přírodních systémů v jiném státě nebo v oblastech za hranicemi národní jurisdikce, resp. chránit a zachovávat přírodu v oblastech za hranicemi národní jurisdikce“.⁹⁴ K tomu podotýká Žákovská: „při nesrovnatelně větším množství informací o bohatství ekosystémů volného moře (...) existuje jen velmi málo normativních textů, které by se jen přiblížily obdobně jednoznačné formulaci.“⁹⁵

Komplexně a nesrovnatelně podrobněji⁹⁶ se ochranou mořského prostředí zabývá **Agenda 21 v Kapitole 17** nazvané *Ochrana oceánů, všech druhů moří, včetně uzavřených a částečně uzavřených moří, a pobřežních oblastí, a ochrana, racionální využívání a rozvoj jejich živých zdrojů*.⁹⁷ Agenda 21 je programový dokument OSN schválený na Konferenci OSN o životním prostředí a rozvoji (rovněž zvané Summit Země, angl. *Earth Summit*) pořádané v roce 1992 v Rio de Janeiru. Kapitola 17 odkazuje na Úmluvu o mořském právu a rozvíjí její ustanovení směrem k ochraně a udržitelnému využívání světových oceánů. Kapitola je rozdělena na celkem sedm programových oblastí (a)-(g). Z hlediska ochrany mořského prostředí jsou podstatné zejména programové oblasti (a) *Integrovaný management a udržitelný rozvoj pobřežních oblastí, včetně výlučných ekonomických zón*, (b) *Ochrana mořského prostředí* a (e) *O kritických neznámých při managementu mořského prostředí, způsobených klimatickou změnou*. Při podrobném studiu Kapitoly 17 je vidět, že dokument je koncipován velmi moderním způsobem a zohledňuje soudobý vývoj ochrany životního prostředí. Management pobřežních oblastí má být podle oblasti (a) založen na

⁹⁴ Text Charty (v angličtině) k dispozici na <http://www.un.org/documents/ga/res/37/a37r007.htm>, [cit. 1.6.2016].

⁹⁵ ŽÁKOVSKÁ. *Ochrana* (op.cit.). Str. 109.

⁹⁶ Kapitola 17 má celkem 12.015 slov.

⁹⁷ Oficiální český překlad Kapitoly 17 Agendy 21 je k dispozici na stránkách MŽP: [http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/B56F757C1507C286C12570500034BA62/\\$file/17.htm](http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/B56F757C1507C286C12570500034BA62/$file/17.htm). Podobně jako v případě dalších dokumentů v oblasti ochrany mořského prostředí, nepovažuji český překlad za šťastný, mimo jiné kvůli nevhodnému používání právních pojmů, a používám raději překlad vlastní. Plný text Kapitoly 17 (v angličtině) k dispozici na http://www.un.org/depts/los/consultative_process/documents/A21-Ch17.htm, [cit. 1.6.2016].

koncepčním a integrovaném územním plánování, na kterém se má podílet široká paleta aktérů (místní komunity, soukromý sektor, akademie, domorodé obyvatelstvo) za účelem dosažení udržitelného využívání pobřežních oblastí. Součástí vypracovávaných plánů, založených na principu předběžné opatrnosti, má být zpracování analýzy dopadů na životní prostředí (EIA) nebo zpracování plánů pro případ přírodních nebo člověkem způsobených havárií. Konceptně má být rovněž řešena otázka zásobování a koloběhu vody a zacházení s odpady. Ochrana mořského prostředí podle oblasti (b) má být primárně založena na prevenci, spíše než na reakci na již vzniklé znečištění. S ohledem na převažující podíl znečišťování z pevniny (podle Kapitoly dosahuje 70 %) je kladen důraz na pevninské zdroje znečištění, text odkazuje na Montrealské principy ochrany mořského prostředí před znečišťováním z pevninských zdrojů⁹⁸, které ale dále rozpracovává. Ochrana má být založena také na předběžné opatrnosti, integrovaném přístupu, vypracování studií EIA, minimalizaci produkovaného odpadu a celkovém zlepšení životních podmínek obyvatel přímořských oblastí. Velký důraz je kladen i na zacházení s odpadem, konkrétně na umenšování jeho vytváření a výstavbu/vylepšování zařízení na recyklaci nebo jiné zpracování.

K ochraně mořského prostředí se v bodech 29-36 vyjadřuje i **Implementační plán Johannesburgského summitu**.⁹⁹ Implementační plán byl přijat na Světovém summitu o udržitelném rozvoji v Johannesburgu v roce 2002. Text o ochraně moře, který je poměrně stručný, odkazuje na Úmluvu o mořském právu, Úmluvu o biodiverzitě a Kapitulu 17 Agendy 21, které doplňuje například o plán vytvoření sítě chráněných mořských oblastí. Vyzývá rovněž účastnické státy k přistoupení a implementaci úmluv a dalších instrumentů vyjednaných v rámci Mezinárodní námořní organizace (viz kapitola 4.2).

2.4 Shrnutí

Na předchozích stranách byla představena existující struktura instrumentů mezinárodního práva v oblasti ochrany moře. Základním kamenem existující struktury je

⁹⁸ Blíže viz Kapitola V.

⁹⁹ Text Plánu k dispozici na

http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/WSSD_PlanImpl.pdf, [cit. 1.6.2016].

Úmluva o mořském právu, která jako rámcový dokument definuje pojmy jako znečištění mořského prostředí a identifikuje jeho zdroje. Konkrétními zdroji se pak zabývají jednak specializované úmluvy s globální platností, jednak regionální úmluvy, jejichž platnost je sice pouze regionální, avšak obvykle se zabývají znečištěním mořského prostředí komplexně. Výčet zdrojů by nebyl kompletní bez dokumentů povahy *soft-law*, které slouží jednak jako podklad při tvorbě závazných dokumentů, a za druhé jako interpretační vodítko.

System mezinárodního práva ochrany moře je mnohvrstevnatý a nepřehledný, a podobně jako jiné oblasti mezinárodního práva životního prostředí trpí neochotou států omezovat svou suverenitu (a ekonomický vývoj) kvůli ochraně sdíleného zdroje, a ke stanovení, plnění a vynucování konkrétních závazků.

Následující kapitoly se proto zaměří i na to, jakým způsobem může ke zlepšení ochrany mořského prostředí přispět Evropská unie, a jaké při tom hraje role.

Kapitola III. Evropská unie a vývoj jejího přístupu k ochraně mořského prostředí

Obsahem této kapitoly bude obecný přehled vývoje politik EU v oblasti ochrany mořského prostředí a analýza rolí, které v ochraně mořského prostředí sehrávala vůči členským státům i na mezinárodní úrovni.

3.1 Úvod a historický vývoj

Evropská unie je aktérem, který se v oblasti ochrany životního prostředí pohybuje na špici mezinárodního společenství. Na druhou stranu, ochrana mořského prostředí je aspektem ochrany životního prostředí, který byl v rámci politik EU podchycen pozdě a donedávna pouze izolovaně, v rámci dalších politik.¹⁰⁰ Hovoří se o tzv. mozaikovitém (*patchwork*)¹⁰¹ nebo sektorovém (*piecemeal*) přístupu.¹⁰²

Z historického hlediska byla první politikou, která se dotkla problematiky využívání a ochrany moře, Společná zemědělská politika (*Common Agriculture Policy, CAP*), jejíž součástí byla podle čl. 32 Římské smlouvy dosud nevydělená politika sladkovodního a mořského rybolovu (samostatná Společná rybářská politika (*Common Fisheries Policy, CFP*) vznikla až v roce 1999 Amsterodamskou smlouvou). Tato politika nicméně měla na ochranu mořského prostředí, přesněji ochranou mořské biodiverzity, pouze nepřímý vliv, podobně jako CAP necílila na ochranu životního prostředí, neboť jejím hlavním cílem byla úprava obchodu zemědělskými komoditami v rámci společného trhu.

Ochrana životního prostředí, tedy ani ochrana mořského prostředí, nebyla až do roku 1972, kdy byl formulován požadavek na vypracování prvního Akčního programu na ochranu životního prostředí, v EHS prioritou.¹⁰³ Zpracováním prvního koncepčního dokumentu EHS následovalo vývoj na počátku 70. let, kdy se ochrana životního prostředí

¹⁰⁰ FRANK. *The European Community* (op.cit.). Str. 77.

¹⁰¹ Ibidem.

¹⁰² BOYES, Suzanne a ELLIOT, Michael. The ultimate 'horrendogram': International law, European directives & national implementation. *Marine Pollution Bulletin*. 2014 **86**(1-2). Str. 39–47. Str. 39.

¹⁰³ JANS, Jan H. a VEDDER, Hans H.B. *European Environmental Law After Lisbon (4th Ed.)* Groningen: Europa Law Publishing, 2014. Str. 3.

stala významným tématem na mezinárodní i národní úrovni.¹⁰⁴ V Akčním plánu bylo znečištění moře identifikováno jako jeden z nejzávažnějších environmentálních problémů Společenství, a jako jeho zdroje byly označeny lodní doprava, shazování odpadu do moře, využívání podmořských zdrojů a znečištění z pevniny.¹⁰⁵ ES přesto v oblasti ochrany mořského prostředí nepřijalo žádné konkrétní kroky. Právní akty s nepřímým (i když často podstatným) vlivem na kvalitu mořského prostředí spadaly do jiných politik; jako příklad lze uvést Směrnici 76/464 o znečištění způsobeném vypouštěním určitých nebezpečných látek do vodního prostředí Společenství. Jiné právní akty, které měly nepřímý pozitivní dopad na stav mořského prostředí Společenství, byly přijímány v oblastech zemědělství, dopravy nebo ochrany sladkých vod.¹⁰⁶ Boyes a Elliot uvádí jako příklad směrnice stanovující environmentální standardy, stanovené pro vody určené ke koupání, nebo standardy stanovené pro vodu, ve které byly pěstovány mušle, aby bylo možné s nimi obchodovat v rámci společného trhu. Tato první vlna (obvykle) směrnic byla následně doplněna druhou vlnou, týkající se nebezpečných prvků a sloučenin (např. rtuť).¹⁰⁷

V rámci shromažďování dat o stavu životního prostředí bylo mořské prostředí, jakožto součást vodního prostředí považována, považováno za druhotné po sladkých vodách.¹⁰⁸ S ohledem na nedostatek právních aktů Společenství se ochrany mořského prostředí nemohl dotknout ani Soudní dvůr; jeho judikatura související s mořem se v podstatě výlučně týká rybolovu. Významným institucionálním problémem při utváření politiky ochrany moře byla rovněž roztržičnost „mořských záležitostí“ mezi kompetenci jednotlivých unijních institucí a jejich organizačních částí. Například v rámci Komise mezi generální ředitelství pro životní prostředí, dopravu a vnější vztahy, a podobně mezi jednotlivé formace Rady a výbory Parlamentu.¹⁰⁹

¹⁰⁴ V roce 1970 byla založena Agentura ochrany přírody (*Environmental Protection Agency*, EPA) v USA, v roce 1971 byla založena organizace Greenpeace. V roce 1972 proběhla Konference OSN o životním prostředí ve Stockholmu a byl založen UNEP. Podrobný přehled k dispozici na <http://www.eea.europa.eu/environmental-time-line/1970s>, [cit. 1.6.2016].

¹⁰⁵ (První) Akční plán pro životní prostředí, Kapitola VI.

¹⁰⁶ FRANK. *The European Community* (op.cit.). Str. 80.

¹⁰⁷ BOYES a ELLIOT. *Marine legislation* (op.cit.). Str. 40.

¹⁰⁸ FRANK. *The European Community* (op.cit.). Str. 81.

¹⁰⁹ Ibidem.

Mezi důvody, proč EU dlouhodobě zanedbávala oblast ochrany moře, řadí Frank i konflikt priorit jednotlivých zemí. Identifikuje celkem tři skupiny států: první se zájmy v námořní dopravě (Dánsko, Řecko a Velká Británie, po rozšíření v roce 2004 pak Kypr a Malta¹¹⁰), druhou se zájmy v oblasti rybolovu (Irsko, Itálie, Portugalsko, Španělsko) a třetí se zájmy na ochraně životního prostředí (Finsko, Německo, Španělsko).¹¹¹ Čtvrtou skupinou po rozšíření v roce 2004 jsou vnitrozemské státy včetně ČR, pro které ochrana moře z logiky věci není prioritou.

Paradoxně jeden z nejvýznamnějších důvodů pro pasivitu EU v ochraně mořského prostředí obsahují samotné Smlouvy. Jedná se o již diskutovaný princip subsidiarity, tedy požadavek, aby EU přijímala opatření v oblasti sdílených pravomocí pouze tehdy, nelze-li dotyčný problém uspokojivě vyřešit na jiné úrovni. Optimální úroveň by například v případě znečištění moře z plavidel byla mezinárodní úroveň, v případě znečištění z pevniny pak s ohledem na odlišnosti mezi jednotlivými moři obklopujícími EU spíše národní nebo regionální úroveň.¹¹²

S ohledem na výše zmíněné důvody vycházela úprava ochrany moře ve státech ES/EU dlouhodobě z mezinárodního práva, zejména v podobě sektorových a regionálních úmluv. Ze strany členských států byl takový postup podporován mimo jiné i proto, že nad rozsahem a podobou mezinárodněprávních závazků měly větší kontrolu, než v případě pravidel vytvářených ES/EU.¹¹³

3.2 Ochrana mořského prostředí v primárním právu

Činnost EU na úseku ochrany mořského prostředí, podobně jako ostatní politiky EU, vychází z ustanovení primárního práva. Úprava ochrany mořského prostředí však není v primárním právu upravena jako samostatná oblast, je fragmentovaná do různých oblastí a míra kompetencí převedených na EU je proto různá.

¹¹⁰ V Dánsku sídlí jedna z největších společností podnikajících v oblasti dopravy, *Maersk*. Řecko, Malta a Kypr se obvykle označují jako státy výhodné vlajky (někdy též státy „levné“ vlajky, anglicky *flag of convenience*). Blíže viz kapitola IV.

¹¹¹ FRANK. *The European Community* (op.cit.). Str. 83.

¹¹² KESER, Ivana. The Common Maritime Transport Policy of the European Union – the Protection and Preservation of the Marine Environment. *Comparative Maritime Law*. 2011, **50**. Str. 269-304. Str. 284.

Podle ustanovení čl. 4 odst. 2 písm. e) je pravomoc EU v oblasti ochrany životního prostředí se členskými státy sdílená a tzv. konkurenční (členské státy mohou v této oblasti přijímat opatření, pouze pokud v ní nekoná nebo přestane konat EU).¹¹⁴ Podle ustanovení písm. g) téhož článku spadá do této kategorie i doprava, včetně lodní, což je ve vztahu k mořskému prostředí důležité zejména při stanovování standardů pro plavidla. Důležitým ustanovením je čl. 11 SFEU, který zakotvuje princip integrované ochrany, podle kterého musí být požadavky ochrany životního prostředí zohledněny při vytváření a provádění jednotlivých politik EU. To má význam zejména s ohledem na dříve zmíněnou fragmentaci ochrany moře do jiných oblastí – čl. 11 zajišťuje, že ochrana životního, a tedy i mořského prostředí bude součástí partikulárních politik EU.

Pro srovnání, v oblasti zachování biologických mořských zdrojů v rámci Společné rybářské politiky je podle článku 3 odst. 1 písm. d) SFEU pravomoc EU výlučná. Ustanovení v tomto znění bylo do SFEU vložena Lisabonskou smlouvou a do primárního práva promítlo ustálený stav judikatury Soudního dvora.¹¹⁵

Článek 100 opravňuje Radu přijímat opatření ve věci námořní dopravy. Tato opatření mohou mít podobu směrnic i nařízení.

Článek 114 opravňuje EU přijímat opatření pro sblížení právních řádů, mezi které patří podle odst. 3 rovněž životní prostředí; musí při tom vycházet z vysoké úrovně ochrany a přihlížet k nejnovějším vědeckým poznatkům. Tato opatření mají téměř výlučně povahu směrnic.

3.3 EU a mezinárodní smlouvy o ochraně mořského prostředí

Podstatnější roli než samotné právo EU hrály v ochraně mořského prostředí EU dlouhodobě mezinárodní smlouvy.

Na základě ustanovení čl. 216 ve spojení s čl. 191 odst. 4 SFEU může EU uzavírat nebo přistupovat k již uzavřeným mezinárodním úmluvám o ochraně životního prostředí

¹¹³ FRANK. *The European Community* (op.cit.). Str. 84-85.

¹¹⁴ SVOBODA. *Úvod* (op.cit.). Str. 37-38.

¹¹⁵ Soudní dvůr dovedl výlučnou pravomoc EU v oblasti zachování biologických mořských zdrojů v rozhodnutí ke spojeným řízením C-3/76, C-4/76 a C-6/76 již v roce 1976.

(*multilateral environmental agreements*, dále MEAs) a vstupovat do mezinárodních organizací, které se ochranou životního prostředí zabývají.¹¹⁶ Většina moderních MEAs je konstruována tak, aby mezinárodní organizace, resp. regionální organizace ekonomické integrace (jako EU) mohly být jejich stranami.¹¹⁷

Z hlediska rozdělení pravomocí spadá uzavírání MEAs mezi sdílené pravomoci. Obvykle mají povahu smíšených smluv (*mixed agreements*), tedy smluv, jejichž stranami je jak EU, tak členské státy.¹¹⁸ I v případě smíšených smluv však platí ustanovení čl. 216 odst. 2, tedy že smlouvy závazné pro EU jsou závazné i pro členské státy. Z tohoto ustanovení Soudní dvůr výkladem dovodil, že povinnost loajality (loajální spolupráce, angl. *sincere cooperation*), vyjádřená v čl. 4 odst. 3 SFEU se vztahuje i na závazky vyplývající z mezinárodních smluv.¹¹⁹ Z toho se dále dovozuje, že Komise má povinnost na členských státech vynucovat plnění závazků, které pro EU a/nebo pro ně samotné vyplývají z mezinárodního práva, neboť jejich plnění je zároveň plněním jejich závazků vůči EU samotné. Nehraje přitom roli, zda EU k provádění závazků přijala nějaké vlastní právní akty.¹²⁰ Tento na první pohled nenápadný koncept ve skutečnosti zajišťuje podle mého názoru jednu z nejdůležitějších rolí EU v ochraně mořského prostředí vůbec. Tou je schopnost, respektive povinnost vynucování závazků členských států plynoucích z mezinárodního práva. Komplikované vynucování závazků, dojednaných v rámci MEAs díky tomu v EU v podstatě nenastává, neboť členské státy v případě neplnění povinností čelí žalobě pro porušení povinností plynoucích ze Smluv podle čl. 258-260 SFEU, s možností následných pokut za každý den nesplnění atd.

¹¹⁶ Před vložení čl. 191 odst. 4 do Smluv se pravomoc EU uzavírat smlouvy dovozovala z doktríny nutných pravomocí (*implied powers*), vytvoření ESD. Srovnej JANS a VEDDER. *European environmental law* (op.cit.). Str. 65.

¹¹⁷ Výjimkou v tomto ohledu je například Úmluva CITES, jejíž ustanovení EU jednostranně provádí Nařízením 338/97. JANS a VEDDER. *European environmental law* (op.cit.). Str. 66.

¹¹⁸ První takovou smíšenou dohodou byla Úmluva o mořském právu. Viz kapitola 3.3.5.

¹¹⁹ JANS a VEDDER. *European environmental law* (op.cit.). Str. 70.

¹²⁰ V oblasti ochrany mořského prostředí srovnej Rozsudek ve věci C-239/03 Komise proti Francii ze dne 7.10.2004, týkající se nesplnění závazků vyplývajících pro Francii z Protokolu o ochraně Středozemního moře před znečištěním z pevninských zdrojů. Rozsudek se podle znečištěné oblasti rovněž často nazývá *Étang de Berre*.

Mezinárodní úmluvy s významem pro ochranu mořského prostředí, jejichž stranou je EU, lze rozdělit podle toho, zda je ochrana mořského prostředí jejich hlavním nebo nepřímým cílem. Úmluvami, jejichž primárním cílem je ochrana mořského prostředí (Úmluva o mořském právu, úmluvy o regionálních mořích, atd.) se budu podrobněji zabývat dále. Pro rozbor mezinárodních úmluv s nepřímým vlivem není v předložené práci prostor, omezím se proto pouze na jeden příklad. Tím je Stockholmská úmluva o persistentních organických polutantech (*persistent organic pollutants*, zkracuje se jako POPs)¹²¹, uzavřená v roce 2001. Stockholmská úmluva v rámci tří Příloh rozděluje perzistentní organické polutanty do tří Příloh, konkrétně na ty, které mají strany úmluvy povinnost zcela eliminovat (Příloha A), omezovat (Příloha B) a zabránit jejich vypouštění (Příloha C) do životního prostředí. S ohledem na chemickou povahu POPs to ve výsledku znamená, že je díky Stockholmské úmluvě nepřímo zabráněno znečišťování mořského prostředí těmito látkami, neboť právě do moře by je jinak donesly vodní toky.

Rovněž na příkladu Stockholmské úmluvy se dá ilustrovat pozvolná změna v přístupu EU ke smíšeným úmluvám o životním prostředí. V nedávném rozsudku ve věci C-246/07 Komise žalovala Švédsko pro porušení povinnosti loajality, neboť jednostranně navrhlo doplnit seznam persistentních organických polutantů, zakázaných Stockholmskou úmluvou, o perfluorooktansulfonáty. Podle Komise tím porušilo své povinnosti, neboť postupovalo bez koordinace s EU. Soud dal Komisi za pravdu, s tím, že ačkoli se nejednalo o oblast výlučné kompetence EU, Švédsko svým jednostranným postupem narušilo společnou unijní strategii.¹²² EU tak nenápadně vykračuje směrem ke změně přístupu ke smíšeným smlouvám o životním prostředí, kdy už členské státy nebudou mít možnost samostatně postupovat. Je na zvážení, zda je tuto změnu v přístupu považovat za vykročení správným směrem, neboť tím EU vlastně omezuje iniciativu členských států i v rovině smíšených smluv, a z původně sdílené pravomoci tak činí pravomoc výlučnou. Podle mého názoru se omezování iniciativy členských států při přijímání opatření na mezinárodní

¹²¹ Perzistentní organické polutanty jsou chemické látky, které se obtížně přirozeně rozkládají a mají škodlivé (například mutagenní nebo rakovinotvorné) účinky; patří mezi ně například dioxiny, DDT nebo polychlorované bifenylly.

¹²² Rozsudek ve věci C-246/07 Komise proti Švédsku ze dne 20.4.2010.

úrovni nedá dost dobře chápat pozitivně, na druhou stranu jednotný postup celé EU může při vyjednávání v určitém fóru mít z dlouhodobého hlediska větší účinek.

3.3.1 EU a Úmluva o mořském právu

S ohledem na předmět předložené práce je nutné zahrnout několik řádek o vztahu EU a Úmluvy o mořském právu.

Vztah evropských států (členských států EU) a Úmluvy o mořském právu je poměrně specifický. Obecně je známo, že rozvinuté státy, včetně těch západoevropských, byly vůči Úmluvě a právnímu rámci, který přinášela, zejména v úpravě Oblasti a těžby v ní, více či méně rezervované. Evropské státy nešly tak daleko jako USA, aby Úmluvu neratifikovaly, ale s ratifikací zároveň nespíchaly, a Úmluva o mořském právu byla západoevropskými státy ratifikována až po přijetí Implementační dohody.¹²³ Podobně státy socialistického bloku včetně těch, které jsou dnes členskými státy EU, ratifikovaly Úmluvu rovněž až v druhé polovině 90. let.¹²⁴

Evropská unie se stala stranou Úmluvy 1. dubna 1998.¹²⁵ Je první stranou Úmluvy, která není státem, Úmluva ale předvídá přistoupení i mezinárodních organizací (čl. 305 odst. (1) písm. f), společně se čl. 1 odst. (2) pododst. (2)), podle kterého se na nestátní strany *mutatis mutandis* vztahuje v Úmluvě užívané označení „stát, který je stranou“. To znamená, že z členství vyplývají pro EU povinnosti stejně, jako pro státy. EU, respektive v době vyjednávání EHS, mělo na Třetí konferenci OSN o mořském právu status pozorovatele, a to již od roku 1974. Bylo jedinou mezinárodní organizací, která pozorovatelský status získala. Důvodem pro tento výjimečný status byly pravomoci EHS při stanovování Společné rybářské politiky, ve které, s ohledem na výlučnou pravomoc, již členské státy neměly plnou nezávislost.¹²⁶ Na konferenci nicméně EHS nemělo vlastní zástupce, neboť členské země odmítly nechat se na konferenci zastupovat EHS, a to i

¹²³ Viz poznámka pod čarou č.62.

¹²⁴ Česká republika ratifikovala Úmluvu o mořském právu dne 21. 6. 1996.

¹²⁵ Paradoxně předtím, než byla Úmluva ratifikována některými z tehdejších členských států, konkrétně Belgií (13.11.1998), Lucemburskem (30.10.2000) nebo Dánskem (16.11.2004).

¹²⁶ PAASIVIRTA, Essa. *The European Union and the United Nations Convention on the Law of the Sea*. Fordham International Law Journal. 2015, 38(4). Str. 1045-1071. Str. 1048.

v oblastech, ve kterých EHS mělo výlučné pravomoci. Zájmy EHS tak zastupovaly členské státy, které zástupce měly, a jejich jednotnou pozici EHS před jednotlivými zasedáními na konferenci koordinovalo.¹²⁷ Velkým úspěchem pro EHS bylo samo vložení článku umožňujícího přistoupení mezinárodních organizací, který Paasivirta označuje za „článek EHS“ (*EEC clause*), a jeho rozpracování v ustanoveních Přílohy IX *Účast mezinárodních organizací*, které bylo „šito na míru EHS“. Paasivirta odkazuje zejména na formulaci o přenosu kompetencí členských států na mezinárodní organizaci (čl. 1 Přílohy IX).¹²⁸ Možnost přistoupení mezinárodní organizace totiž nebyla přijímána kladně ani ze strany států východního bloku, ani ze strany nezávislých a rozvojových zemí.¹²⁹ Příloha IX stanovuje podmínky členství mezinárodní organizace a rozdělení povinností vyplývajících z Úmluvy mezi členské státy mezinárodní organizace a mezinárodní organizaci samu (v čl. 4), a to tak, že mezinárodní organizace přebírá povinnosti členských států v těch oblastech, ve kterých jí svěřily své pravomoci; zároveň stanoví, že stát, který svou pravomoc na mezinárodní organizaci přenesl, již nemůže v této oblasti samostatně jednat, a ani nemá nárok na zvýšené zastoupení. V případě rozporu mezi právem mezinárodní organizace a závazky podle Úmluvy o mořském právu mají ovšem závazky podle Úmluvy přednost. Mezinárodní organizace rovněž musí při přistoupení k Úmluvě jasně deklarovat, jaké pravomoci na ni členské státy přenesly, a dále, jakým způsobem se dělí o odpovědnost za nesplnění (*responsibility for failure*). V případě nejasností je pak odpovědnost (*liability*) mezinárodní organizace a jejích členských států společná a nerozdílná (*joint and several*).

Při přistoupení k Úmluvě EU stanovila pravomoci, které na ní členské státy přenesly: jednak výlučné pravomoci (například ve věci zachování rybolovných zdrojů) a za druhé sdílené pravomoci (například bezpečnost námořní přepravy nebo prevenci znečištění moře). Zároveň si vyhradila změnu v rozsahu svěřených pravomocí, neboť ty jsou v EU předmětem trvalého vývoje.¹³⁰

¹²⁷ FRANK. *The European Community* (op.cit.). Str. 151.

¹²⁸ PAASIVIRTA. *The European Union* (op.cit.). Str. 1048.

¹²⁹ FRANK. *The European Community* (op.cit.). Str. 154.

¹³⁰ Text Deklarace EU k dispozici na

http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_declarations.htm#European%20Community%20Declaration%20made%20upon%20formal%20confirmation, [cit. 1.6.2016].

Na Setkání smluvních stran (*Meeting of State Parties*), hlavním orgánu Úmluvy, se EU podílí jako plnoprávný člen. Na Setkání se řeší současné vývoje v mořském právu, běžná administrativa, dále se zde volí soudci ITLOS. Paasivirta si všímá jednotného postoje, který EU a členské státy navenek zastávají v případě vyjednávání o záležitostech, které s Úmluvou souvisí. Považuje jej za „prostě daný“ (*granted*) a vyplývající z principu spolupráce.¹³¹ Frank (v roce 2007) píše, že společná pozice je koordinována v rámci Rady, a hlavní vliv mají proto postoje členských států a zejména předsedající země, spíše než Komise.¹³² To se však změnilo v souvislosti s přijetím Lisabonské smlouvy a na něj navázaným posílením pozice EU v mezinárodních organizacích, včetně možnosti vystupovat ve Valném shromáždění OSN.¹³³

K implementaci ustanovení Úmluvy o mořském právu dochází jak na úrovni EU, tak na úrovni členských států podle toho, nakolik byla příslušná pravomoc přenesena na EU. Kvůli jasnému vymezení, zda je pro úpravu dané oblasti příslušná EU nebo členské státy, jsou k jednotlivým právním aktům připojeny informace, zda je odpovědná EU, nebo členské státy.¹³⁴ To je, s ohledem na nejasnou strukturu EU, ve které je pro vnějšího pozorovatele často obtížné se vyznat, pravděpodobně velmi praktické. Existuje rovněž možnost dotázat se mezinárodní organizace a jejích členských států, kdo v dané oblasti nese odpovědnost (čl. 6 odst. 2 Přílohy XI). Na tuto možnost ve svém nedávném poradním posudku upozornil i ITLOS.¹³⁵ Frank si všímá, že v oblasti implementace UNCLOS EU nehraje příliš významnou roli, a zdůrazňuje charakter UNCLOS coby smíšené úmluvy, kde převážná část obsahu UNCLOS spadá do pravomoci států.¹³⁶

¹³¹ PAASIVIRTA. *The European Union* (op.cit.). Str. 1050.

¹³² FRANK. *The European Community* (op.cit.). Str. 169.

¹³³ Srovnej tiskové vyjádření Valného shromáždění, k dispozici na <http://www.un.org/press/en/2011/ga11079.doc.htm>, [cit. 1.6.2016].

¹³⁴ PAASIVIRTA. *The European Union* (op.cit.). Str. 1051.

¹³⁵ Poradní posudek ve věci *Sub-Regional Fisheries Commission* ze dne 2.4.2015 Bod 216. K dispozici na https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.21/advisory_opinion/C21_AdvOp_02.04.pdf, [cit. 1.6.2016].

¹³⁶ FRANK. *The European Community* (op.cit.). Str. 186.

3.3.2 EU a řešení sporů podle Úmluvy o mořském právu

Jak jsem již stručně rozebral v části věnované Úmluvě, jednou z důležitých částí systému Úmluvy je povinný systém smírného urovnávání sporů. Evropská unie má s úpravou řešení sporů podle Úmluvy a jurisdikcí mezinárodních soudů a rozhodčích instancí zásadní problém, na což ukázalo několik proběhnuvších sporů.

Řešení sporů před MSD nepřipadá pro EU v úvahu, neboť EU jako mezinárodní organizace před MSD neobstojí jako strana. To ukázala zkušenost ze sporu mezi (tehdejším) EHS a Kanadou ve věci lovu halibuta v roce 1994. Ačkoli se v daném případě jednalo o spor související s rybolovem, a tedy ve výlučné kompetenci EHS, žalobu před MSD muselo podat Španělsko.¹³⁷ S ohledem na to, že pro přijetí jurisdikce Mezinárodního tribunálu pro mořské právo anebo arbitrážního tribunálu podle Přílohy VIII je třeba vydat zvláštní deklaraci, což EU neučinila,¹³⁸ je zbytkovou klauzulí (čl. 287 odst. (3) UNCLOS) zvoleným fórem arbitráž podle Přílohy VIII. EU byla zatím stranou sporu před takto zřízenou arbitráží celkem dvakrát; v obou případech se spor týkal rybolovu, poprvé s Chile a podruhé s Faerskými ostrovy, a oba spory byly nakonec urovnány mimosoudně, aniž by arbitrážní soud musel rozhodnout.¹³⁹ Jako nejproblematictější se ovšem ukázal být spor, který vznikl mezi dvěma členskými státy EU – tzv. Spor o továrnu na palivo MOX (*MOX Plant Dispute*) mezi Irskem a Spojeným královstvím v letech 2001-2006. Ponechme stranou skutkové okolnosti případu,¹⁴⁰ neboť z hlediska vztahu EU a Úmluvy o mořském právu je podstatnější jurisdikční spor mezi ITLOS a arbitrážním tribunálem podle Přílohy VII (který byl zřízen, aby posoudil žalobu Irska na UK) na jedné straně a Soudním dvorem (který posuzoval žalobu Komise na Irsko pro porušení povinnosti spolupráce tím, že zažalovalo jiný členský stát před jiným soudem než ESD) na straně druhé. S ohledem na citlivost kauzy (jednalo se o první takový jurisdikční spor) se arbitrážní tribunál rozhodl se svým rozhodnutím počkat na rozsudek ESD.¹⁴¹ Po dlouhých pěti a půl letech od podání původní žaloby k ITLOS ESD rozhodl, že Irsko žalobou mimo rámec EU porušilo své

¹³⁷ PAASIVIRTA. The European Union (op.cit.). Str. 1050.

¹³⁸ Ibidem. Str. 1056.

¹³⁹ Ibidem. Str. 1057 a 1058.

¹⁴⁰ Více viz ANDRESKA. Judikatura mezinárodních soudů (op.cit).

povinnosti členského státu EU. Skutkovým stavem se však nezabýval. Z jeho rozhodnutí vyplývá, že státy EU mají povinnost spory související s ochranou mořského prostředí předkládat pouze ESD; jiný postup bude Komisí a ESD vnímán jako porušení povinností vůči EU. Tento postup sice lze na jednu stranu chápat (ESD si střeží okruh otázek, o kterých je jako jediný oprávněn rozhodovat), na druhou stranu však do značné míry popírá smysl Části XV UNCLOS, pokud existuje 28 států, mezi kterými není navzájem aplikovatelná, nehledě na to, že jedním ze záměrů při zřízení ITLOS bylo vytvoření soudní instituce, která by byla schopná o případech rozhodovat rychle nebo alespoň rychleji, než třeba MSD.

Závěrem lze tedy říci, že EU jako strana Úmluvy přispívá k efektivnímu vynucování závazků vyplývajících z UNCLOS a dalších mezinárodních úmluv o ochraně mořského prostředí, na druhou stranu však její instituce (Komise a Soudní dvůr) svou snahou udržet si výlučnou jurisdikci nad spory mezi členskými státy (jako v případě Sporu o továrnu na palivo MOX) omezují možnosti řešení sporů podle Části XV UNCLOS a zpomalují tak postup jejich řešení. Podle mého názoru se však jedná o akceptovatelnou daň za jinak vysoce efektivní systém EU při vynucování mezinárodněprávních závazků členských států.

3.4 EU a úmluvy o regionálních mořích

Výčet mezinárodních smluv, k nimž EU přistoupila a ve kterých byla činná v oblasti ochrany mořského prostředí, by nebyl úplný bez kapitoly týkající se účasti EU v úmluvách o regionálních mořích v evropském regionu.¹⁴²

K Úmluvě OSPAR přistoupilo EHS v roce 1998. Ve vztahu k ochraně mořského prostředí severovýchodního Atlantiku tak byla odstraněna zvláštní dichotomie, kdy EHS bylo stranou Pařížské úmluvy o nečištění z pevninských zdrojů (a to již od roku 1975), ale nikoli sesterské Oselské úmluvy o shazování odpadu do moře. Důvodem pro tento rozdílný přístup byla aktivita EHS v oblasti ochrany sladkých vod, a neexistence pravidel EHS pro

¹⁴¹ Tzv. doktrína *comité* – zdvořilost mezi mezinárodními organizacemi a institucemi.

oblast shazování odpadů. Činnost zástupců EHS a EU ve strukturách Pařížské úmluvy (Pařížské komisi) však byla kritizována, s ohledem na dlouhodobé kompetenční spory mezi členskými státy a Evropskou Komisí zastupující zájmy EU. Pařížská komise, hlavní orgán pařížské úmluvy, dokonce v 1986 požádala zástupce EHS o objasnění rozdělení kompetencí mezi členské státy a zástupce EHS při vyjednávání v rámci Pařížské komise. Jako negativní byl dále vnímán fakt, že zástupci EHS v rámci Pařížské komise často hlasovali proti zavádění přísnějších environmentálních standardů, například přidávání dalších látek na seznamy zakázaných znečišťujících látek.¹⁴³ Důvody tohoto jejich přístupu nejsou z dostupné literatury zřejmé. I přes negativní zkušenosti s účastí v rámci Pařížské komise bylo EHS přizváno k účasti v Úmluvě OSPAR. Evropská komise pak, i přes předchozí negativní zkušenosti, od členských států (rozhodnutím Rady) získala permanentní mandát k jejich zastupování v Komisi OSPAR. Tento mandát však při jednání Komise OSPAR opět způsobuje problémy související se spory o kompetence, a podle Frank vede k „*podivné situaci, kdy není jasné, kdo je za co odpovědný.*“¹⁴⁴ Evropská komise si například přisvojuje výlučnou pravomoc zastupovat ES při rozhodování o všech znečišťujících látkách, které nějakým způsobem reguluje evropské právo, a v rámci Komise OSPAR nadále blokuje přijímání přísnějších než evropských standardů.¹⁴⁵ Frank proto činnost ES/EU v OSPAR chápe jako negativní, omezující strany OSPAR v jejich snaze přijmout v rámci OSPAR přísnější standardy než v rámci evropského práva.¹⁴⁶ Je ovšem nutné podotknout, že dokumenty přijímané Komisí OSPAR, jejichž přijímání zástupci EHS blokovali, měly a mají pouze nezávazný charakter.

EHS se snažilo stát se stranou **Helsinské úmluvy** od okamžiku jejího přijetí. Komise dokonce na členské státy, které byly zároveň stranami Helsinské úmluvy, vyvíjela nátlak, aby Úmluvu neratifikovaly, dokud nebude rozhodnuto o přistoupení EHS. Tyto státy (Německo a Dánsko) však tlaku Komise odolaly, a ani později v rámci Helsinské komise nezískala myšlenka přijetí EHS velkou podporu, zejména s ohledem na zkušenosti

¹⁴² Viz kapitola 2.2.5.

¹⁴³ FRANK. *The European Community* (op.cit.). Str. 172.

¹⁴⁴ FRANK. *The European Community* (op.cit.). Str. 174.

¹⁴⁵ Ibidem. Str. 175.

s činností EHS v Pařížské komisi.¹⁴⁷ Až v roce 1991 byl EHS nabídnut pozorovatelský status, a bylo zapojeno do přípravy nového znění Úmluvy, které se již mělo stát plnoprávnou stranou. Pro zapojení mluvila změna politického uspořádání regionu: rozšíření o Švédsko a Finsko a rozpad východního bloku. Nová Helsinská úmluva tak v čl. 34 výslovně počítá s ES coby stranou. Činnost ES/EU v rámci struktur Helsinské úmluvy, zejména v Komisi HELCOM, hodnotí Frank smířlivěji než v případě Komise OSPAR. ES/EU se v rámci Komise HELCOM spíše neprojevuje, a oblasti mimo svoje výlučné pravomoci nechává členským státům, ke konfliktům v oblasti pravomocí proto nedochází. S tím souvisí i dlouhodobá snaha zabránit vytváření bloků v rámci HELCOM, což je důležité zejména s ohledem na komplikovaný vztah EU a Ruska, jediným státem Helsinské úmluvy, který není členem EU.¹⁴⁸

I v případě **Barcelonské úmluvy** byla otázka účasti EHS předmětem debat jak při vyjednávání Úmluvy samotné, tak i později. Nečlenské státy EHS byly proti zapojení EHS do Barcelonské úmluvy, naopak EHS mělo na zapojení velký zájem a s pomocí svých členských států¹⁴⁹ nakonec k Úmluvě přistoupilo hned v roce 1976, a následně přistoupilo i k jejím Protokolům.¹⁵⁰ Zapojení EHS do struktur Úmluvy však zůstalo slabé, a EHS dlouhodobě nechávalo (zejména s ohledem na citlivou politiku celého regionu) svým členským státům volné ruce, a bylo aktivní pouze v oblastech, kde přijímalo vlastní akty, například Protokolu o znečištění z pevniny.¹⁵¹ V poslední době nicméně zájem EU na činnosti v rámci Barcelonské úmluvy stoupá, zejména v oblasti koordinace postojů členských států. To souvisí s přijímáním rozhodnutí, která se v Úmluvě přijímají nikoli jednohlasně, ale ¾ většinou, tedy hlasy 16 z 21 stran. Po posledních rozšířeních mají státy EU osm hlasů, což už vytváří velký hlasovací blok. Členské státy se naopak větší účasti Unie brání, zejména s ohledem na nejasnosti v rozdělení pravomocí a pro třetí státy obecně

¹⁴⁶ Ibidem.

¹⁴⁷ Ibidem. Str. 177.

¹⁴⁸ FRANK. *The European Community* (op.cit.). Str. 179-180.

¹⁴⁹ Členskými státy EHS a zároveň možnými stranami Barcelonské úmluvy byly v té době jen Francie a Itálie.

¹⁵⁰ FRANK. *The European Community* (op.cit.). Str. 181.

¹⁵¹ Ibidem. Str. 182.

obtížně pochopitelný systém EU, který vyjednávání v rámci Úmluvy spíše brzdí a komplikuje.¹⁵²

K účasti EU v úmluvách o regionálních mořích a její činnosti v orgánech těchto úmluv se mi bohužel nepodařilo nashromáždit více zdrojů – vycházím zejména z Frank, a dále oficiálních dokumentů, které se však s pohledem, tak jak jej prezentuje Frank, značně rozcházejí, neboť jsou buď technického, nebo oslavně-proklamativního charakteru, a tudíž bez velké výpovědní hodnoty. Jsem si tohoto nedostatku vědom a zároveň si myslím, že detailní analýza činnosti EU v úmluvách o regionálních mořích, která by zároveň obsáhla možnou změnu v přístupu EU k těmto strukturám, by poskytla zajímavý prostor pro budoucí výzkum. O důvodech restriktivního přístupu, který podle Frank EU v orgánech regionálních úmluv dlouhodobě zaujímal, mohu ovšem spekulovat. Blokování přijímání přísnějších standardů pro jednotlivá evropská regionální mořía ze strany EU může mít více příčin. Může se jednat o snahu udržet si v oblasti stanovování standardů ochrany vod (a ochrany životního prostředí obecně) nadřazené postavení nad členskými státy. Dále lze spekulovat i o snaze udržet v této oblasti jeden právní rámec v rámci celé EU, protože fragmentace nejen v rámci EU, ale dokonce i na úrovni jednotlivých států (regionální úmluvy se vztahují na oblast úmoří, nikoli států, například Německo nebo ČR by tedy byly vázány hned třemi různými standardy), by nepochybně působila velký zmatek. Kromě toho, jak bylo výše popsáno, EU na členských státech musí vynucovat jejich mezinárodněprávní závazky – na státech, které přijaly přísnější úpravu, by tedy musela vynucovat přísnější než evropským právem stanovený standart.

3.5 Ochrana mořského prostředí v politikách a sekundárním právu EU

EU přijala již přes 200 právních aktů ve formě směrnic, nařízení a dalších sekundárních aktů, které mají přímý nebo nepřímý vliv v oblasti ochrany mořského prostředí a živých mořských zdrojů.¹⁵³ Tyto akty ovšem spadají do různých politik EU.

¹⁵² Ibidem. Str. 184.

¹⁵³ BOYES a ELLIOT. Marine legislation (op.cit.). Str. 39.

Jans a Vedder rozdělují právo EU na ochranu mořského prostředí do tří skupin. První skupinou jsou pravidla týkající se předcházení nehod plavidel na moři a omezování jejich dopadů. Druhou skupinu tvoří Strategie pro mořské prostředí EU (kterou Jans a Vedder nazývají *Thematic Marine Strategy*, tedy jejím původním názvem). Třetí skupinou je ta část Společné rybářské politiky, která se zabývá ochranou biodiverzity.¹⁵⁴ Toto dělení považují za poněkud zjednodušující, neboť v dostatečné míře nezohledňuje další zdroje ohrožení mořského prostředí, zejména znečišťování z pevniny, a dále relevantní úpravy v mezinárodním právu, které EU rovněž zavazuje a na jehož základě pak vydává další právní akty. Na druhou stranu, Jans a Vedder vychází z klasického zařazení ochrany mořských vod coby podmnožiny komplexní ochrany vod.¹⁵⁵ Záleží tedy vlastně na tom, jakou se na problematiku díváme optikou.

Rozdělil bych proto evropské právo ochrany mořského prostředí na tyto oblasti:

1. předcházení znečišťování z plavidel;
2. předcházení znečišťování z pevniny (zejména ochrana sladkých vod);
3. ochranu biodiverzity, včetně ochrany živých mořských zdrojů v rámci Společné rybářské politiky (kterou se ovšem nebudu ve své práci zabývat); a
4. Mořská a pobřežní politika EU.

Podle tohoto klíče se rovněž budu ochranou mořského prostředí v právu EU zabývat v následujících kapitolách.

3.6 Shrnutí

Tato kapitla se zabývala vývojem politiky EHS/ES/EU ve věci ochrany mořského prostředí. Ačkoli již první Akční plán pro životní prostředí identifikoval ohrožení mořského prostředí jako významný environmentální problém, v rámci EHS/ES byla ochrana mořského prostředí dlouho přehlížena a právní akty na ochranu mořského prostředí přímo

¹⁵⁴ JANS a VEDDER. *European environmental law* (op.cit.). Str. 417.

¹⁵⁵ Srovnej JANS a VEDDER. *European environmental law* (op.cit.). *Chapter 8.II Legislation on Water Protection*. Str. 391-418.

necílily, byť některé akty přijímané v jiných oblastech (např. v oblasti ochrany sladkých vod) často měly nepřímý pozitivní vliv. Důvody pro tuto pasivitu se kapitola rovněž zabývala. Kapitola dále diskutovala ustanovení primárního práva s relevancí pro právní ochranu moře, zejména ustanovení o ochraně životního prostředí a uzavírání mezinárodních smluv. Od 90. let se ES/EU začala více zapojovat na globální úrovni, což v roce 1998 vyvrcholilo přistoupením k Úmluvě OSN o mořském právu. Vztah s touto Úmluvou kapitola rovněž rozebírala, stejně jako otázku řešení sporů o ochraně mořského prostředí mezi členskými státy EU. Další část kapitoly se zabývala vztahem a účastí EHS/ES v strukturách úmluv regionálních moří, v rámci nichž zejména v Pařížské komisi a Komisi OSPAR EHS/ES systematicky zabraňovalo přijímání přísnějších regionálních standardů. Jako mezinárodní aktérka v té době tedy EU paradoxně působila spíše proti přísnější ochraně moře.

Kapitola IV. Evropská unie a ochrana mořského prostředí před znečišťováním z plavidel

Tato kapitola komparativně analyzuje úpravu ochrany mořského prostředí před znečišťováním z plavidel. Nejprve představí jurisdikční problémy při vytváření právního rámce proti znečišťování z plavidel, dále úpravu v mezinárodním právu, a to na globální i regionální úrovni, a následně se věnovat vývoji na úrovni ES a EU. Zvláštní důraz klade na vztah EU a Mezinárodní námořní organizace, a vlivu EU na vývoj mezinárodní úpravy.

4.1 Úvod

Znečišťování z plavidel je podstatným zdrojem znečištění mořského prostředí. Dalo by se říci, že právě havárie ropného tankeru a na ní navazující ropná skvrna je prvním obrázkem, který si člověk pod pojmem znečištění mořského prostředí představí, a byly to také havárie ropných tankerů, které ovlivnily přijetí prvních mezinárodních úmluv o ochraně mořského prostředí (v té době cílících pouze na znečišťování z plavidel). Přijetí instrumentů na globální úrovni konkrétně urychlily havárie tankerů *Torrey Canyon* v roce 1967¹⁵⁶ (přispěla mj. k dojednání a uzavření Úmluvy MARPOL v roce 1973) a *Amoco Cádiz* v roce 1978¹⁵⁷ (vedlo k přijetí Protokolu k Úmluvě MARPOL a tím dotvoření smluvního rámce MARPOL 73/78 (viz níže)). Množství ustanovení o znečišťování z lodí obsahuje i Úmluva o mořském právu a úmluvy o regionálních mořích nebo jejich dodatkové protokoly.

¹⁵⁶ *Torrey Canyon* najela na útes Seven Rocks západně od pobřeží Cornwallu ve Velké Británii. Převážela 120.000 tun surového oleje. Po neúspěšných pokusech zapálit náklad lodi bombardováním z letadel se loď rozlomila, následná ropná skvrna zasáhla pobřeží Cornwallu, Bretaně ve Francii a v omezené míře dokonce Španělska. Velké poškození mořských ekosystémů včetně úmrtí cca 200.000 mořských ptáků způsobilo také masivní používání detergentů ve snaze ropu na hladině rozpustit dříve, než se dostane k pobřeží. Jednalo se o první velkou havárii ropného tankeru.

¹⁵⁷ *Amoco Cádiz* s nákladem 220.000 tun surové ropy najela v bouři a s poškozeným kormidlem na mělčinu Portsall Rocks u Ploudalmézeau na západním cípu Bretaně, následně se rozlomila a vzniklá ropná skvrna zasáhla pobřeží Bretaně. Vrstva ropy na některých místech dosahovala až 50cm. Dodnes se jedná o jednu z největších ropných skvrn v historii.

Do systematiky práva souvisejícího s ochranou před znečištěním z plavidel se občas zařazují mezinárodní úmluvy stanovující soukromoprávní mechanismy náhrady škody, těmi se ovšem v rámci předložené práce nebudu zabývat, neboť stojí mimo zájem EU a jejich zahrnutí by nijak nepřispělo k řešení výzkumné otázky.

Existují dva základní typy znečištění z plavidel. Prvním je provozní znečištění (vypouštění zplodin z motorů do vody; provozní úniky a odpouštění/odhazování nákladu, vymývání nádrží tankerů na otevřeném moři před načerpáním nového nákladu). S výjimkou vypouštění zplodin je úmyslné provozní znečišťování mezinárodním právem již zakázáno (faktické vynucení těchto je nicméně věc jiná).¹⁵⁸ Druhým je znečištění v případě havárie, která může být o to závažnější, jedná-li se o plavidlo převážející ropu nebo ještě hůře nebezpečné chemikálie. Přes velký dojem, který zanechá havárie ropného tankeru, je provozní znečištění významnějším zdrojem znečištění moře než havárie; uvádí se, že provoznímu znečištění lze připsat 45 % znečištění mořského prostředí ropou, zatímco znečištění z havárií jen 36 %.¹⁵⁹

4.2 Úprava znečišťování z plavidel v mezinárodním právu

Při hledání a stanovení právního rámce pro zabraňování znečištění z plavidel mezinárodního společenství dlouhodobě zápolí se skloubením protichůdných zájmů na ochraně životního prostředí a zájmů mocného odvětví mezinárodní lodní přepravy, na jejímž efektivním a hladkém fungování je závislá naše civilizace. Do vyjednávání na mezinárodní úrovni se zapojují tři skupiny států: státy vlajky (*flag states*), pobřežní státy (*coastal states*) a státy přístavu (*port states*). Mořské právo obecně vychází z výlučné jurisdikce státu vlajky (státu, kde je loď registrována a pod jehož vlajkou se plaví) nad loděmi, které jsou v něm registrovány, a předpokládá, že stát vlajky nad svými loděmi vykonává dozor (obecně čl. 94 UNCLOS, konkrétně v případě plnění standardů

¹⁵⁸ TANAKA. *The International Law* (op.cit.). Str. 271.

¹⁵⁹ GESAMP. *Zpráva č. 75*. Str. 8. [cit. 1.6.2016]. K dispozici na http://www.gesamp.org/data/gesamp/files/media/Publications/Reports_and_studies_75/gallery_1042/object_1042_large.pdf.

znečištění čl. 217 UNCLOS). Praxe nicméně ukázala, že tento předpoklad se často nezakládá na realitě. V průběhu druhé poloviny 20. století se etabloval koncept tzv. levné vlajky (*flag of convenience*, doslova výhodná vlajka)¹⁶⁰, tedy přehlášení a vedení lodě v (otevřeném) registru státu, který nad loděmi efektivní kontrolu nevykonává, aby se provozovatel vyhnul placení daní a poplatků a povinnosti plnit přísnější konstrukční, environmentální i pracovněprávní standardy, které se postupně zaváděly v Evropě a Americe.¹⁶¹ Příkladem států s otevřeným registrem jsou Panama (20 % světové tonáže, přes 8.000 lodí), Libérie (11,6 %, přes 3.000 lodí) nebo Marshallovy ostrovy (10 %, přes 2.600 lodí).¹⁶² Zájmem států vlajky je pouze zdánlivý výkon kontroly činnosti lodí, aby stávající nebo potenciální provozovatele účinná kontrola neodradila od registrace v daném státě, a zachování institutu jurisdikce státu vlajky v mořském právu, neboť se pro státy vlajky jedná o výhodný byznys. Důsledkem je často neuspokojivý stav významné části světového obchodního loďstva.

Proti státům vlajky stojí pobřežní státy, tedy státy, v jejichž teritoriálních vodách nebo EEZ se lodě pohybují. Pobřežní státy nemají možnost zakázat vstup plavidel do svých jurisdikčních zón; v teritoriálních vodách se lodě cizích států těší právu pokojného proplutí (čl. 18 a následující UNCLOS), které je z hlediska ochrany životního prostředí omezené jen v případě závažného a (zároveň) úmyslného znečišťování mořského prostředí v teritoriálních vodách (čl. 19 odst. (2) písm. h)). I v případě, že by snad k takovému případu došlo, není pro pobřežní stát možné mu *ex ante* zabránit. Kromě toho, většinu případů znečištění nelze dost dobře označit za úmyslné. V případě, že ke znečištění dochází neúmyslně, bude znečišťující loď téměř jistě plavidlem v nesnázích (*ship in distress*) a taková loď má podle obvyčejového mořského práva právo vstoupit do libovolného přístavu nebo na bezpečné místo (*place of refuge*), přičemž za takových okolností logicky vstoupí do teritoriálních vod pobřežního státu nebo v nich setrvá. Nepříliš dávná praxe (případ

¹⁶⁰ Dnes se častěji používá pojem „otevřený registr“ (*open registry*), tedy registr otevřený i zahraničním provozovatelům.

¹⁶¹ TANAKA. *International Law of the Sea* (op.cit.). Str. 162.

¹⁶² Ročenka námořní dopravy (*Review of Maritime Transport*) Konference OSN o obchodu a rozvoji (*United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD*). Viz Tabulka na str. 42. [cit. 1.6.2016].

K dispozici na http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/rmt2015_en.pdf.

tankeru *Prestige* v roce 2002)¹⁶³ ukázala, že státy práva lodí v nebezpečí nerespektují. Tanaka k tomu podotýká, že právo vstupu do přístavu lodí v nebezpečí je normou obyčejového práva, která ale není kodifikována v UNCLOS ani žádné jiné mezinárodní úmluvě; je tedy možné, že soudobá praxe ukazuje, že toto obyčejové pravidlo vychází z užívání. Protože právo na vstup do přístavu původně vedeno primárně snahou o záchranu lidských životů na palubě lodě v nebezpečí, a protože lidské životy se dnes dají zachraňovat i bez nutnosti s lodí přistát, dalo by snad se dovodit, že povinnost státu nechat loď přistát nastává pouze v případě, že lidské život nelze zachránit jinak. Zároveň ale neochota států lodím v nesnázích pomáhat ze strachu ze znečištění může často vyústit právě v rozsáhlé znečištění jejich pobřeží, jako byl případ tankeru *Prestige*. Včasná záchrana poškozené lodi proto může být mnohem lepším řešením, než snaha poškozenou loď odehnat od svého pobřeží co nejdál.¹⁶⁴ Úprava v EU (viz níže) se naštěstí vydala právě tímto směrem.

Třetí skupinou států angažovanou v předcházení znečištění z lodí jsou státy přístavu. Ty mají na základě ustanovení čl. 218 UNCLOS pravomoc prošetřovat stav lodí, které vstoupí do jejich přístavů, včetně pravomoci následného vyšetřování, ve věci možného úniku znečišťujících látek do mořského prostředí, porušující zavedený mezinárodní standard, a to bez ohledu na jurisdikční zónu, ve které k takovému úniku došlo. Jedná se o unikátní pravomoc, protože se vztahuje jen na znečištění, nic jiného stát přístavu kontrolovat nesmí. Dále se nejedná o povinnost, ale o právo, které stát přístavu může a nemusí využít. Při rozhodování o zavedení a přísnosti vykonávání kontrol musí stát přístavu důkladně zvážit přítomné zájmy: zájem na ochraně životního prostředí a ekonomický zájem, tedy příjmy z lodní dopravy. Pokud totiž bude kontrolu v přístavech provádět příliš přísně, hrozí, že provozovatelé lodí přestanou jeho přístavy využívat a

¹⁶³ *Prestige*, převážející 77.000 tun ropy, se v listopadové bouři v Biskajském zálivu, severozápadně od pobřeží Galicie, protrhla jedna ze 12 nádrží na ropu. Kapitán tankeru požádal o nouzové přijetí v některém ze španělských přístavů, aby loď mohla být opravena, místní úřady ale ze strachu ze znečištění pobřeží ropou odmítly vstup povolit. *Prestige* následně zamířila na severovýchod do francouzských vod, ale ani tam jí nebylo dovoleno přistát; poté obrátila kurs na jih do portugalských vod, kde byla rovněž odmítnuta. *Prestige*, jejíž trup byl po protržení oslaben, se po šesti dnech bloudění rozlomila a potopila; 64.000 tun ropy znečistilo pobřeží Portugalska, Španělska a Francie v celkové délce 2900km a zahubilo mimo jiné 250.000 mořských ptáků. Zbytky ropy (cca 13.000 tun) byly z vraku, ležícího v hloubce 3.500m, vypumpovány.

¹⁶⁴ TANAKA. *International Law of the Sea* (op.cit.). Str. 83-84.

přesunou svůj obchod do států s benevolentnějším přístupem, což bude ve výsledku stát přístavu stát peníze, pracovní místa atd. Státy přístavu proto na mezinárodní úrovni lobbují za minimální standardy, které by plavidla měla dodržovat, a spolupráci při jejich vynucování.

4.2.1 Úprava znečišťování z plavidel na globální úrovni

Jak jsem už naznačil na předcházejících stranách, i v případě znečišťování z plavidel hrají důležitou roli rámcová ustanovení Úmluvy o mořském právu. Zřejmě nejvýznamnějším, i když velmi nenápadným ustanovením UNCLOS ve věci ochrany mořského prostředí před znečišťováním z plavidel je čl. 211, který předjímá spolupráci států v rámci mezinárodní konference nebo organizace při vytvoření norem a standardů k předcházení, snížení a kontrole znečišťování mořského prostředí z plavidel. Organizací, na kterou se v čl. 211 odkazuje, je **Mezinárodní námořní organizace** (*International Maritime Organisation*; dále IMO). IMO je specializovanou agenturou OSN, založenou v roce 1948 (prvně se ovšem sešla až v roce 1959), jejímž úkolem je stanovení standardů námořní přepravy v oblastech bezpečnosti a předcházení znečišťování.¹⁶⁵ Na půdě IMO byly vyjednány řada významných mezinárodních úmluv.

První takto dojednanou úmluvou byla v roce 1960 přijatá **Mezinárodní úmluva o bezpečnosti lidského života na moři** (*International Convention for the Safety of Life at Sea*, Úmluva SOLAS). Obecně formulovaná ustanovení Úmluvy SOLAS podrobně rozvádí Příloha o celkem 12 kapitolách. Z hlediska předcházení znečišťování moře jsou důležité zejména Kapitola II (stanovující povinné minimální standardy konstrukce a vybavení obchodních lodí), Kapitola V (bezpečnost plavby), a zejména Kapitoly VI a VII o přepravě nákladů a nebezpečných látek (odkazuje na ustanovení Mezinárodního kodexu o námořní přepravě nebezpečného zboží – *International Maritime Dangerous Goods Code*).¹⁶⁶ Ačkoli ustanovení Úmluvy SOLAS mají na ochranu

¹⁶⁵ Více o historii IMO viz oficiální stránky na <http://www.imo.org/en/About/HistoryOfIMO/Pages/Default.aspx>, [cit. 1.6.2016].

¹⁶⁶ Více o Úmluvě SOLAS viz stránky IMO na <http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-for-the-Safety-of-Life-at-Sea-%28SOLAS%29,-1974.aspx>, [cit. 1.6.2016].

mořského prostředí vliv spíše nepřímý, jedná se o velmi významný nástroj pro prevenci znečišťování mořského prostředí.¹⁶⁷

V oblasti shazování odpadu do moře byla na půdě IMO v roce 1972 vyjednána Londýnská úmluva o shazování odpadů a jiných látek do moře (*London Convention on Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter*), významně pozměněná Protokolem z roku 1996.¹⁶⁸ Úmluva o mořském právu v čl. 1 odst. 1 číslo (5) definuje shazování odpadů do moře jako *svévolné zbavování se odpadů nebo jiných látek z plavidel, letadel, plošin nebo jiných uměle vybudovaných konstrukcí v moři, jakož i shazování plavidel, letadel, plošin atd. samotných*. Zatímco Londýnská úmluva vycházela z konceptu černého (látky, které se do moře shazovat nesmí) a šedého seznamu (látky, které je možné shazovat na základě povolení), Protokol obecně zakazuje jakýkoli shazování odpadů s výjimkou látek v Příloze I (tzv. bílého seznamu), jako je například materiál vytěžený z mořského dna.¹⁶⁹ Protože shazování odpadů do moře nespadá do oblasti zájmu a regulace EU, nebudu se jím v této práci více zabývat.

Nejdůležitějším nástrojem IMO v oblasti předcházení znečištění je **Mezinárodní úmluva o předcházení znečišťování z lodí** (dále Úmluva MARPOL¹⁷⁰). Systém Úmluvy MARPOL sestává ze samotné Úmluvy MARPOL, uzavřené v roce 1973, ji doplňujícího Protokolu z roku 1978 a jejich šesti příloh. Přílohy I a II jsou pro strany Úmluvy povinné, zbylé čtyři jsou nepovinné. Příloha I se týká znečištění ropou. V novém znění od roku 2004 obecně zakazuje vypouštění ropy do moře (pravidlo 15)¹⁷¹ a přikazuje zavedení tankerů se dvojitým trupem¹⁷² (pravidla 19 a 20).¹⁷³ Nejnovější změny v Příloze I stanovují povinnosti

¹⁶⁷ Srovnej SMOLEK a ŽÁKOVSKÁ. *Ochrana moře* (op.cit.). Str. 43-44.

¹⁶⁸ Více o úpravě shazování odpadů do moře v mezinárodním právu viz VANDERZWAAG, David L. *The international control of ocean dumping: navigating from permissive to to precautionary shores*. In: RAYFUSE, Rosemary (ed.). *Research Handbook on International Marine Environmental Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015. Str. 132-147.

¹⁶⁹ SMOLEK a ŽÁKOVSKÁ. *Ochrana moře* (op.cit.). Str. 49.

¹⁷⁰ V české i zahraniční literatuře se obvykle používá zkratka MARPOL, respektive MARPOL 73/78 (tedy „ve znění Protokolu z roku 1978“).

¹⁷¹ Přílohy (*Annex*) Úmluvy MARPOL se dělí na pravidla (*Regulation*). Nejedná se nicméně o nezávislé právní dokumenty, ale o články, které se pouze nazývají jinak.

¹⁷² Angl. *double-hull*. Jedná se o konstrukční řešení ropného tankeru, kdy trup není zároveň stěnou nádrží na ropu, ale nádrže a trup jsou konstrukčně řešené samostatně. V případě poškození nádrže tak ropa nezačne

při přečerpávání ropy z tankeru do tankeru na volném moři a zvláštní povinnosti při transportu ropy v oblasti Antarktidy.¹⁷⁴ Příloha II se týká znečištění škodlivými látkami převáženými v nádržích (*noxious substances carried in bulk*).¹⁷⁵ Její znění bylo rovněž aktualizováno v roce 2004. Rozděluje přepravované látky do čtyř kategorií (X, Y a Z a ostatní): vypouštět látky kategorie X je zakázáno za všech okolností, Y a Z pouze za podmínek stanovených ustanoveními Přílohy. Látky spadající do kategorie ostatní je možné do moře vypouštět/odhazovat i v případě čištění nádrží. Na jih od 60. jižní rovnoběžky (v oblasti Jižního oceánu) je pak vypouštění jakýchkoli škodlivých látek zakázáno úplně. Příloha III se týká škodlivého zboží přepravovaného v balících a stanoví povinnosti balení, označování a ukládání při přepravě. Příloha IV se týká odpadních vod produkovaných při běžném provozu lodi, a stanovuje povinnost jejich úpravy před vypuštěním do moře, minimální vzdálenosti od pobřeží a postup při vypouštění (pravidlo 11). Příloha V se týká zacházení s odpadem. Odhazování odpadu z lodí do moře je – s výjimkou čerstvých ryb – obecně zakázáno (pravidlo 1 odst. 1). Výjimky jsou stanoveny při záchraně lidského života; neúmyslná tvorba odpadu (např. ztráta rybářských sítí) je tolerována, pokud byla vynaložena veškerá snaha, aby jí bylo zabráněno (pravidlo 6). Příloha VI se zabývá znečišťováním ovzduší. Po poslední úpravě v roce 2008 zakazuje vypouštění látek poškozujících ozonovou vrstvu, a stanovuje zákaz spalování určitých druhů látek v palubních spalovnách.

V rámci systému IMO zároveň existuje systém geograficky definovaných zvláště citlivých mořských oblastí (*Particularly Sensitive Sea Area, PSSA*). V nich platí výrazně

unikat přímo do moře, podobně při poškození trupu (není-li extrémně závažné) nedojde k protržení nádrží. Viz TAN. *Vessel-Source Marine Pollution* (op.cit.) Str. 139.

¹⁷³ Zavedení této povinnosti reagovalo na havárii ropného tankeru *Exxon Valdez*, při jehož havárii v roce 1989 došlo k úniku 40.000 tun surové ropy do moře v oblasti Valdez na Aljašce. Ačkoli množství uniklé ropy bylo relativně malé, měla havárie zásadní následky zejména pro biodiverzitu v celé oblasti; podle různých odhadů uhynulo 100 až 250 tisíc mořských ptáků, několik desítek kosatek a neurčitelné množství ryb. V návaznosti na havárii *Exxon Valdez* byl v USA přijat zákon o znečištění ropou, který zavedl pro všechny tankery vstupující do amerických přístavů nebo pohybující se uvnitř jejich EEZ povinnost dvojitého trupu, a to podle data spuštění na vodu od roku 2005, 2010 nebo 2015, kdy už tuto povinnost měly všechny ropné tankery. Harmonogram přijatý v rámci IMO je však pomalejší a umožňuje státu vlajky udělovat tankerům v něm registrovaným různé výjimky.

¹⁷⁴ TANAKA. *International Law of the Sea* (op.cit.). Str. 290.

přísnější pravidla.¹⁷⁶ První vyhlášenou PSSA byla oblast Velkého bariérového útesu v roce 1990, v Evropě začaly PSSA být vyhlášovány až po roce 2002. Dnes jsou v Evropě jako PSSA vyhlášeny tyto oblasti: Wattové moře (oblast odlivového moře podél pobřeží Nizozemí, Německa a Dánska), Západoevropská moře (*Western European Waters*; zahrnuje oblast od Gibraltarů přes Biskajský záliv po kanál La Manche, dále Irské moře a severní část Severního moře, nikoli však jeho jižní část), Baltské moře a Bonifácký průliv ve Středozemním moři.

Důležitou součástí systému MARPOL je procedura tichého souhlasu (*tacit acceptance procedure*). V případě přijetí aktualizovaných pravidel v rámci IMO jsou tato závazná pro všechny členské státy, které se v určitém časovém úseku nevyjádří proti.

Úmluvy IMO, operují na bázi jurisdikce státu vlajky, který nese odpovědnost za implementaci a efektivní kontrolu dodržování. Některé z nich však dále zavádějí kontrolu státem přístavu, což je i případ Úmluv SOLAS (Kapitola I Přílohy k Úmluvě SOLAS) a MARPOL (čl. 5 MARPOL). Pro zvýšení efektivity kontroly státy přístavu, a zejména pro stanovení jednotného standardu, který znemožní jednomu ze států v oblasti stáhnout do svých přístavů většinu dopravy v regionu stanovením „měkčích“ požadavků, státy uzavírají tzv. memoranda srozumění (*Memorandum of Understanding*), kterými dávají najevo snahu regulovat znečištění z lodí komplexně v širší geografické oblasti. Pro úpravu v Evropě je v tomto ohledu významné Pařížské memorandum srozumění (*Paris Memorandum of Understanding*), které v roce 1986 uzavřely západoevropské země.¹⁷⁷ Zavázaly se v něm kontrolovat lodě vstupující do jejich přístavů a v případě neplnění požadavků je zadržet do doby nápravy. Memoranda srozumění ovšem nejsou právně závazná.¹⁷⁸

¹⁷⁵ V lodích vybavených nádržemi *bulk* se přepravují sypké materiály jako obilí, ruda nebo uhlí.

¹⁷⁶ Srovnej Pokyny IMO pro vyhlášení PSSA. [cit. 1.6.2016]. K dispozici na <http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/PSSAs/Documents/A24-Res.982.pdf>. Více k PSSA na <http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/PSSAs/Pages/Default.aspx>, [cit. 1.6.2016].

¹⁷⁷ Oficiální stránky Pařížského memoranda viz <https://www.parismou.org/>, [cit. 1.6.2016].

¹⁷⁸ TANAKA. *The International Law of the Sea* (op.cit.). Str. 298.

EU není a prozatím nemůže být členem IMO.¹⁷⁹ Činnost v rámci IMO nicméně ovlivňuje prostřednictvím koordinace pozic členských států, a, jak ukáží níže, také jednostrannými akcemi v oblastech, ve kterých je IMO činná.

4.2.2 Úprava znečišťování z plavidel v úmluvách o regionálních mořích

Podobně jako v případě rozvoje mezinárodní úpravy na globální úrovni, i v případě regionální úpravy ochrany mořského prostředí před znečištěním z lodí v Evropě hrály zásadní roli nehody ropných tankerů. Po katastrofě *Torrey Canyon* byla v roce 1969 přijata Úmluva o spolupráci při potírání znečištění Severního moře ropou, rovněž označovaná jako Bonnská úmluva (*Bonn Agreement for Co-operation in Dealing with Pollution of the North Sea by Oil*)¹⁸⁰, v roce 1971 pak Severská úmluva o spolupráci při přijímání opatření proti znečištění moře ropou (*Nordic Agreement Concerning Co-operation in Measures to Deal with Pollution of the Sea by Oil*). Z obou úmluv se prosadila spíše první,¹⁸¹ zejména když se při přijímání nové a upravené verze úmluvy v roce 1983 stalo smluvní stranou i EHS.¹⁸² Bonnská úmluva stanovuje postupy pro zjišťování lodních havárií a ropných skvrn a jejich efektivní potírání v oblasti, kterou sama nazývá „širším Severním mořem“.¹⁸³ Tento prostor pak mezi sebou mají členské státy rozděleny na oblasti, ve kterých jsou povinny vykonávat dozor (*surveillance*) a v případě vzniku havárie účinně zakročit pro předcházení nebo umenšení dopadů takové havárie. Strany úmluvy se dvakrát ročně setkávají a nadále spolupracují při potírání znečištění Severního moře ropou. Kromě aktualizací textu Úmluvy přijaly strany rovněž významné doporučující dokumenty ne právní povahy. Těmi jsou Manuál pro boj proti znečišťování (*Counter-Pollution Manual*), který obsahuje detailní návody a postupy při havárii lodě a vznikajícím znečištění, a Manuál leteckého dozoru (*Aerial Operations Handbook*), který stanoví doporučení při výkonu dozoru z letadel.

¹⁷⁹ Členství v IMO je na základě článku 4 Úmluvy o IMO otevřeno pouze státům.

¹⁸⁰ Oficiální stránky Bonnské úmluvy viz <http://www.bonnagreement.org>, [cit. 1.6.2016].

¹⁸¹ TAN. *Vessel-Source Marine Pollution* (op.cit.). Str. 84.

¹⁸² Stranami Bonnské úmluvy jsou Francie, Irsko, Velká Británie, Belgie, Nizozemí, Norsko, Německo, Dánsko, Švédsko a EU.

¹⁸³ Přesný geografický rozsah definuje Příloha I Bonnské úmluvy. Zjednodušeně se jedná o oblasti EEZ členských států až po Skagerrak, z francouzské EEZ ale pouze oblast průlivu La Manche a z norské po úroveň rovnoběžky na úrovni 63° 38' 10.68" severní šířky.

Významnou úlohu na úseku ochrany před znečištěním z lodí začaly od 70. let hrát úmluvy o regionálních mořích a jejich dodatkové protokoly. V případě severovýchodního Atlantiku, tedy zhruba v oblasti aplikace Bonnské úmluvy, to byla Oselská úmluva, kterou v roce 1992 nahradila Úmluva OSPAR. Obě úmluvy se nicméně znečištěním z lodí zabývají pouze málo, v rámci snahy o zabránění znečištění prostředí severovýchodního Atlantiku škodlivými látkami, bez ohledu na jejich zdroj. Určitým regionálním specifikem je, že v rámci Strategie pro prostředí severovýchodního Atlantiku (*North East Atlantic Environment Strategy*) přijala Komise OSPAR různé dokumenty týkající se znečištění mořského prostředí hlukem, vytvářeným jak hlukem motorů, tak například operacemi při těžbě na mořském dně. Zatím se jedná o dokumenty o jeho monitorování (*OSPAR Monitoring Strategy for Ambient Underwater Noise*), možným dalším postupem pak bude vypracování právního dokumentu.

Detailněji se znečištěním z lodí zabývá Helsinská úmluva (čl. 8-11, a její prováděcí Příloha IV).¹⁸⁴ Důvodem je obtížná navigace v obecně mělkém Baltském moři a úzkých úžinách, které jej uzavírají; lodní dopravu dále komplikuje fakt, že Baltské moře je málo slané a zamrzá. S ohledem na postupující zpřísnování standardů v rámci systému Úmluvy MARPOL však už úprava v rámci Helsinské úmluvy není nadstandardní; baltské státy dlouhodobě podporují přijímání přísnějších standardů v IMO.¹⁸⁵ Současné znění Přílohy IV primárně odkazuje na úpravu v MARPOL, přičemž stanovuje pravidla, které strany Helsinské úmluvy musí povinně přijmout (tedy nesmí je odmítnout). Stanovuje rovněž povinné kontroly na bázi jurisdikce státu přístavu. Přísnější než mezinárodní úprava je dnes již jen obecný zákaz spalování jakýchkoli odpadů, jakož i jejich shazování do moře v celé oblasti Baltského moře, spolu s aplikací pravidel na širší spektrum lodí, konkrétně také na soukromá rekreační plavidla, kterým Helsinská úmluva říká „*pleasure craft*“.

V oblasti Středozemního moře platná Barcelonská úmluva pamatuje na znečištění z lodí v čl. 5, 6 a 9. Tato ustanovení rozvíjí Protokol o spolupráci v předcházení znečištění

¹⁸⁴ Text Přílohy IV k dispozici na <http://www.helcom.fi/about-us/convention/annexes/annex-iv>, [cit. 1.6.2016].

¹⁸⁵ FRANK. *The European Community* (op.cit.). Str. 126.

z lodí a potírání znečištění v případě havárií z roku 2002 (*Protocol Concerning Cooperation in Preventing Pollution from Ships and, in Cases of Emergency, Combating Pollution of the Mediterranean Sea*).¹⁸⁶ Protokol stanovuje svým stranám povinnost implementovat mezinárodní pravidla a standardy v oblasti předcházení znečištění (implicitní odkaz na systém Úmluvy MARPOL) a vytvářet plány pro případy havárií a spolupracovat při jejich zvládnutí a nápravě škod. Jako inovativní je označován čl. 10 odst. 2 a čl. 16 Protokolu, které zavádějí postupy pro řešení situací s poškozenými loděmi, u kterých havárie teprve hrozí, a které stanovují povinnost vytvořit pro takové situace bezpečná místa (*places of refuge*).¹⁸⁷

4.3 Úprava znečištění z plavidel v právu EU

I v rámci EHS (a později ES) probíhal v rámci stanovování environmentálních standardů v mezinárodní lodní dopravě, zejména dopravě ropy, spor mezi řadou protichůdných zájmů. Základním zájmem byl dlouho zájem ekonomický – i přes těžbu ropy a zemního plynu v Severním moři (započatou v 60. letech 20. století) státy Evropy kriticky závisí na dovozu ropy ze zámoří. V roce 2000 (před rozšířením v roce 2004) Komise vyčíslila množství ropy, které projde přístavy v EU, na 800 milionů tun, tehdy 27 % celkového světového množství.¹⁸⁸ Kromě obecného zájmu na zajištění dovozu ropy (a dalších surovin) evropským spotřebitelům jsou zde pak partikulární ekonomické zájmy – zájmy ropných společností, které jsou často spjaty s členskými státy (*British Petroleum*, nizozemský *Shell*) a zájmy přepravních společností (dánský *Maersk*), přičemž obě tvoří silné lobby. I v EU pak existují státy, které mají otevřené registry (Řecko, Malta, Kypr) a které se brání zpřísnování standardů v lodní dopravě, neboť se obávají „úniku“ registrovaných lodí do jiných států.

Snaha o předcházení environmentálním dopadům mezinárodní lodní přepravy se na úrovni práva EU (zpočátku ještě ES) rozvíjí od 90. let. Prvním krokem v této oblasti bylo

¹⁸⁶ Text Protokolu k dispozici na http://195.97.36.231/dbases/webdocs/BCP/ProtocolEmergency02_eng.pdf, [cit. 1.6.2016].

¹⁸⁷ FRANK. *The European Community* (op.cit.). Str. 221.

¹⁸⁸ Tiskové vyjádření Komise k dispozici na <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=URISERV%3A124230>, [cit. 1.6.2016].

vyjádření Komise o plánu vytvořit Společnou politiku pro bezpečnost na moři (*Common Policy on Safe Seas*).¹⁸⁹ Důvodem pro rozvoj systému s přísnějšími standardy, než které v té době platily na globální úrovni, byla nespokojenost států ES se systémem IMO a znepokojení ze zvyšujícího se počtu lodí ve špatném stavu, které se podílely na obchodu s EU. Znepokojení se netýkalo ani tak pravidel IMO samotných, jako spíše systému jejich vynucování, který nebyl považován za dostatečně účinný. To se týkalo i Pařížského memoranda srozumění (viz výše).¹⁹⁰ První právní akty v této oblasti se týkaly povinného vynucování pravidel IMO na bázi jurisdikce státu přístavu (směrnice 95/21/ES o vynucování mezinárodních standardů lodní bezpečnosti, předcházení znečištění a životních a pracovních podmínek). Podle této směrnice se kontrola státem přístavu, která do té doby nebyla nepovinná, neboť byla stanovena pouze nezávazným Pařížským memorandem, stala pro členské státy ES povinnou. Rada rovněž začala nařízením přejímat pravidla IMO (např. nařízení 2978/94 o implementaci rezoluce IMO A.747(18)¹⁹¹), čímž jejich vynucování učinila pro členské státy povinným.

Vytvoření specializované úpravy na úrovni EU urychlila havárie tankeru *Erika* v roce 1999.¹⁹² Po havárii *Eriky* přijala EU soubory opatření, obecně známé jako „balíčky Erika“ (*Erika Packages*). První balíček¹⁹³ (2000-2002) obsahoval Směrnici 2001/106/ES (novelizovala a dále zpříšňovala Směrnici 95/21/ES o kontrole v přístavech) a dále Směrnici 2002/59/ES o přístavních zařízeních pro zpracování lodního odpadu a zbytků lodních nákladů, jejímž cílem bylo omezení provozního znečištění (lodě nově musely odpad povinně dovést do přístavu, místo aby jej odhodily/vypláchly na moři; zároveň byla

¹⁸⁹ Tiskové vyjádření Komise k dispozici na http://europa.eu/rapid/press-release_P-93-5_en.htm, [cit. 1.6.2016].

¹⁹⁰ Srovnej SALVARANI, Roberto. The EC Directive on Port State Control: A Policy Statement. *The International Journal of Marine and Coastal Law*. 1996, **11**(2). Str. 225-231.

¹⁹¹ Rezoluce IMO A.747(18) se týká konstrukčního oddělení nádrží na vodu určenou k vyplachování nádrží ropných tankerů a obecně předchází znečištěné moře zbytkovou ropou při vyplachování nádrží.

¹⁹² *Erika* se rozlomila v prosincové bouři v Biskajském zálivu; ropná skvrna zasáhla pobřeží západní Francie a způsobila kromě znečištění také smrt 150.000 mořských ptáků, zejména zimujících druhů ze severního Atlantiku. Vyšetřování odhalilo, že tanker, dimenzovaný na 28.000 tun, ve skutečnosti převážel 31.000 tun ropy.

¹⁹³ Vyjádření Komise k balíčku Erika I k dispozici na <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=URISERV%3A124230>, [cit. 1.6.2016].

přístavům uložena povinnost poskytovat lodím tuto službu, tedy odpad přijmout a zpracovat). Zřejmě nejdůležitějším prvkem prvního balíčku byl zatím pouze naznačený záměr přijmout v rámci EU přísnější (tedy rychlejší) harmonogram přechodu na standart dvojitého trupu u ropných tankerů, než jaký požadovala IMO. Požadavek, aby ropné tankery postupně přecházely na standart dvojitého trupu, existoval v Příloze I MARPOL již od roku 1992, harmonogram tohoto přechodu byl však stanoven až od roku 2015. EU v březnu 2000 oznámila, že přijme opatření, umožňující vstup do přístavů v rámci EU pouze tankerům s dvojitým trupem, a to (podle vzoru USA) podle data spuštění na vodu: pro nejstarší tankery měl požadavek platit již od roku 2005. V návaznosti na tuto iniciativu EU se v rámci IMO urychleně sešel její Výbor na ochranu mořského prostředí a ten, aby zabránil vytvoření přísnější regionální úpravy v EU, přijal rychlejší harmonogram pro vyřazování jednotrupových tankerů, i když méně přísný, než ten, který navrhovala EU.¹⁹⁴ EU následně dobrovolně ustoupila od vytvoření přísnější legislativy než na mezinárodní úrovni, a nová pravidla MARPOL pak Nařízením 417/2002 o urychleném zavádění požadavků dvojitého trupu nebo rovnocenné konstrukce u ropných tankerů s jednoduchým trupem, převzala; zároveň stanovila členským státům EU povinnost nová ustanovení vynuocovat na bázi jurisdikce státu přístavu.

EU ovšem realizovala další naznačené záměry v druhém *Erika Package*.¹⁹⁵ Ten obsahoval mj. Směrnici 2001/106/ES, který dále zpřísnoval Směrnici 95/21/ES a jí nastavený režim přístavních kontrol. Součástí bylo také Nařízení 1406/2002, které zřídilo Evropskou agenturu pro námořní bezpečnost, EMSA (*European Maritime Safety Agency*). EMSA monitoruje implementaci legislativy EU v oblasti námořní bezpečnosti a poskytuje k nim závazný technický a vědecký výklad, monitoruje lodní provoz a koordinuje postup v případě havárií.¹⁹⁶ Dále obsahoval Směrnici 2002/59/ES, která zavedla povinné sledování pohybu lodí ve vodách členských států elektronickými zařízeními, a to bez ohledu na to,

¹⁹⁴ TAN. *Vessel-Source Marine Pollution*. Str. 87-89.

¹⁹⁵ Vyjádření Komise k balíčku Erika II k dispozici na <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A124242>, [cit. 1.6.2016].

¹⁹⁶ VAN LEEUWEN, Judith a KERN, Kristine. The External Dimension of European Union Marine Governance: Institutional Interplay between the EU and the International Maritime Organisation. *Global Environmental Politics*. 2013 13(1). Str. 69-87. Str. 81.

zda míří do přístavů v EU či nikoli. Podstatnou součástí Směrnice 2002/59/ES je také apel směrem ke členským státům, aby vytvořily nebo určily bezpečná místa (*places of refuge*) pro plavidla v nesnázích. Tato část Směrnice nicméně nestanovila právní povinnost vytvoření bezpečných míst.

Další postup EU opět urychlila významná lodní havárie tankeru *Prestige* v roce 2002. Okamžitou reakcí na havárii *Prestige* bylo Nařízení 1726/2003, které pozměnilo a doplnilo Nařízení 417/2002, a výrazně zpřísnilo standard platný na mezinárodní úrovni. Předně s okamžitou platností zakázalo jednotrupovým tankerům vstup do přístavů v EU; za druhé se vrátilo k původně navrženému urychlenému harmonogramu pro přechod na tankery s dvojitým trupem; a za třetí zavedlo přísnější režim kontrol stavu pro tankery starší 15 let. Jednostranný postup EU byl zejména v IMO považován za „poškozující jednotná pravidla mezinárodní námořní přepravy a autoritu IMO“ a „stanovující nebezpečný precedent pro jiná regionální uskupení“.¹⁹⁷ Stanovení přísnějších pravidel mělo ovšem podklad v ustanovení UNCLOS (čl. 25 odst. 2 a 211 odst. 3). IMO následně ještě tentýž rok Nařízení 417/2002 použila jako podklad pro nové znění pravidla 20 o harmonogramu pro vyřazení jednotrupových tankerů. Kromě přijetí přísnější úpravy reagovala EU na havárii *Prestige* také tvrdším postupem vůči členským státům, které v předepsaném čase netransponovaly směrnice 2001/106/ES a 2000/59/ES, a vůči řadě z nich okamžitě zahájila řízení o porušení povinností.

V roce 2004 pak EU představila zatím poslední balíček právních aktů souvisejících s bezpečností lodní dopravy. Převážná většina právních aktů v něm obsažených se týká soukromoprávní a trestněprávní odpovědnosti v případě havárie, kterými se však nebudu blíže zabývat. Kromě nich obsahuje například Směrnici 2009/16/ES, která ještě více zpřísňuje režim kontroly státem přístavu: státy musí lodě, které opakovaně nesplní podmínky, hlásit na tzv. černou listinu, a lodě na této černé listině podléhají častějším a přísnějším kontrolám. Obsahuje rovněž Směrnici 2009/21/ES. Podle ní musí členské státy důkladněji kontrolovat standardy stanovené mezinárodním právem (stanovené IMO v rámci úmluv SOLAS a MARPOL) u všech plavidel, která plují pod jejich vlajkou, a činí některé

¹⁹⁷ FRANK. *The European Community* (op.cit.). Str. 239.

dobrovolné prvky systému IMO povinnými. Tím je například Dobrovolný audit (*Voluntary Audit*), kontrola provedená IMO, která kontrolovanému státu zjistí, nakolik plní své závazky vůči MARPOL.¹⁹⁸ Dalším podstatným doplňkem systému EU je nové znění Směrnice 2002/59/ES (změny byly učiněny Směrnicí 2009/17/ES), které již stanoví přesný plán pro vytváření bezpečných míst pro lodě v nesnázích. Členské státy mají povinnost vypracovat havarijní plány a vytvořit orgány, které mají v případě havarijní situace odpovídat za její řešení. Ačkoli ani po tomto doplnění neexistuje pro členské státy jasně stanovená povinnost lodě v nesnázích do bezpečných míst přijímat, dá se předpokládat, že v případě již vypracovaných plánů a postupů budou členské státy spíše nakloněny tomu je použít a neriskovat opakování scénáře *Prestige*.¹⁹⁹

4.4 Shrnutí

V oblasti znečišťování mořského prostředí z lodí EHS/ES dlouho vycházelo z principu subsidiarity a úpravu ponechávalo na úrovni stanovené mezinárodním právem, zejména v rámci IMO (úmluvy SOLAS a MARPOL), nebo na úrovni regionálních organizací (Helsinská úmluva, Barcelonská úmluva a Protokol, Pařížské memorandum srozumění). Tento přístup se zásadně změnil na začátku 90. let, kdy EU začala po členských státech vlastními právními akty vynucovat přísnější kontrolu mezinárodních standardů v rámci jurisdikce přístavního státu. K zavedení vlastních standardů, přísnějších než těch v dané době platných na mezinárodní úrovni, pak EU dovedly havárie ropných tankerů *Erika* v roce 1999 a *Prestige* v roce 2002. V rámci Společné politiky pro bezpečnost na moři EU vytvořila oblast přísnějších environmentálních standardů, jejichž implementaci a kontrolu je rovněž schopna na členských státech vynutit.

Van Leeuwen a Kern si všímají, že intenzivní snaha o prosazení přísnějších environmentálních standardů v mezinárodní lodní dopravě a jejich důsledné vynucování na členských státech (včetně těch, kde je registrované velké množství lodí)²⁰⁰, a dále

¹⁹⁸ Více k Dobrovolnému Auditů viz <http://www.imo.org/en/OurWork/MSAS/Pages/AuditScheme.aspx>, [cit. 1.6.2016].

¹⁹⁹ KESER. EU Common Transport Policy (op.cit.). Str. 292.

²⁰⁰ VAN LEEUWEN a KERN. The External Dimension (op.cit.). Str. 76.

podmiňování vstupu do přístavů v EU splněním těchto standardů, které je důsledně kontrolováno, učinila z EU v průběhu posledních 20 let významnou sílu, díky které na půdě IMO vznikla a následně byla mezinárodním společenstvím přijata řada zpřísnujících pravidel.²⁰¹ Stěžejním úspěchem je zejména urychlení přechodu na standart tankerů se dvojitým dnem, jehož přijetí EU svou jednostrannou akcí na půdě IMO vynutila, a to vlastně hned dvakrát. Je nutné mít na paměti, že srovnatelná jednostranná akce ze strany USA v roce 1990 tento vliv na IMO neměla, což z hlediska vlivu na zpřísnování environmentálních standardů v ochraně moře EU ukazuje jako světového lídra.

Svým postupem tak EU rozhodně přispívá k zlepšování ochrany mořského prostředí před znečišťováním z plavidel, a to jak lokálně, tak globálně. Na mezinárodní úrovni působí na zpřísnování mezinárodních standardů, i když konkrétně v oblasti regulace znečišťování z plavidel jednostrannými, nátlakovými akcemi na IMO. Spíše než v rolích vyjednávačky tak zaujímá roli, kterou Zito do své tabulky ani nezahrnul: roli aktéra, jemuž ekonomická síla a význam v mezinárodním obchodě umožňuje ostatní aktéry (v tomto případě IMO) v podstatě vydírat tím, že přijme vlastní, regionální úpravu, kterou se ale ve výsledku budou muset řídit i ostatní účastné strany (v tomto případě provozovatelé plavidel). Mezinárodní organizaci proto nezbyde jiný postup, než přísnější standart přijmout také.

Zaujmout tuto „vyděračskou“ polohu EU umožňuje jednak její ekonomická síla a schopnost rychlého vytvoření vlastního právního rámce včetně jeho vynucení po členských státech, ale také specifická povaha mezinárodní lodní dopravy (mobilita plavidel) a jejího právního rámce (možnost kontroly dodržování pravidel státem přístavu): v případě jiných významných mezinárodních problémů životního prostředí (například vypouštění skleníkových plynů) by tento postup jistě nefungoval.

²⁰¹ Ibidem. Str. 69.

Kapitola V: Evropská unie ochrana mořského prostředí před znečišťováním z pevninských zdrojů

Tato kapitola se zabývá problematikou znečišťování mořského prostředí z pevniny. Nejprve představí zdroje znečištění moří na pevnině a problematiku neochoty států přijímat v oblasti těchto zdrojů znečištění závazné mezinárodní úmluvy. Dále provede rozbor úpravy na mezinárodní úrovni (zejména v relevantních úmluvách o regionálních mořích). Nakonec se soustředí na ochranu před znečišťováním z pevniny v sekundárním právu EU. Tam se bude jednat o oblasti unijní úpravy ochrany sladkých vod a vypouštění odpadních látek.

5.1 Úvod

Současné studie ukazují, že znečišťování z pevniny se na celkovém znečišťování mořského prostředí podílí zhruba z 80 %.²⁰² Z hlediska dosažení uspokojivého stavu světových oceánů je tak předcházení znečištění ze pevninských zdrojů nejdůležitějším aspektem ochrany mořského prostředí vůbec. Mezi pevninské zdroje je přitom nutné započítávat nejen ty zdroje znečištění, které znečišťující látky uvolňují do moře bezprostředně, ale rovněž ty, které znečišťují vodní toky, které pak znečišťující látky odnesou dále do moře. Stejně jako v případě lodní dopravy může znečištění být provozní, tedy vytvářené v rámci normálního provozního postupu, nebo havarijní, a podobně jako v případě znečištění z lodí i zde platí, že havarijní znečištění je sice jednorázově nebezpečnější, ale provozní znečištění je s ohledem na svou „neviditelnou“ a dlouhodobou povahu mnohem závažnější. Zejména se jedná o jedovaté látky užívané v zemědělství (pesticidy, herbicidy, atd.), dále látky způsobující eutrofizaci (hnojiva, nedostatečně vyčištěné odpadní vody), odpady těžby a průmyslové výroby, a v neposlední řadě pevné

²⁰² Srovnej například TANAKA, Yoshifumi. *Regulation of land-based marine pollution in international law* (op.cit.). Str. 535.

látky (anglicky označované jako *debris* nebo *litter*, tedy zejména plasty a další přirozeně neodbouratelné sloučeniny).²⁰³

5.2 Úprava znečištění z pevniny v mezinárodním právu

Na rozdíl od znečištění z plavidel neexistuje na globální úrovni žádná mezinárodní úmluva, která by se specificky zabývala znečištění mořského prostředí z pevniny. Z čistě teoretického hlediska je zajímavé položit si otázku, proč tomu tak je. Qing-Nan (v roce 1986) vidí hlavní důvod v neochotě států omezovat svou suverenitu (zejména suverenitu ve využívání zdrojů) ve prospěch sdílené a obecné snahy na ochraně mořského prostředí, a dále také v problematickém uchopení samotné podstaty znečištění – na rozdíl od znečištění z lodí, kde se při havárii snadno určuje rozdíl mezi stavem před a po havárii a snadno se rovněž určí viník, je znečištění ze pevninských zdrojů dlouhodobé, jeho úroveň se v čase akumuluje a jeho zdroje vyplývají z „každodenních“ činností. Viditelně kvantifikovat změnu stavu mořského prostředí a stanovit viníka je proto v podstatě nemožné.²⁰⁴ Dále, problematika znečištění ze pevninských zdrojů je „domácí záležitost“ (*domestic matter*), znečištění je produkováno na území státu a jeho negativní důsledky jsou primárně pociťovány v blízkosti pobřeží, tedy uvnitř jeho teritoriálních vod. Chybí tedy mezinárodní prvek, který by státy vedl k řešení problému na mezinárodní úrovni.²⁰⁵

Znečištění z pevninských zdrojů je proto obvykle řešeno buď na národní úrovni, nebo regionálně, v rámci regionálních úmluv. Absence univerzální, globálně platné úmluvy však vede ke značné různorodosti v regionálních úmluvách přítomné úpravy.²⁰⁶

²⁰³ JOHNSTON, Emma L. a MAYER-PINTO, Marianna. *Pollution: effects of chemical contaminants and debris*. In: CROWE, Tasman P. a FRID, Christopher J. (eds.). *Marine Ecosystems. Human Impacts on Biodiversity, Functioning and Services*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. Str. 244-273. Str. 245-252.

²⁰⁴ QING-NAN, Meng. *Land Based Marine Pollution: International Law Development*. London/Dordrecht/Boston: Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1987. Str. 8.

²⁰⁵ Ibidem. Str. 164.

²⁰⁶ SMOLEK a ŽÁKOVSKÁ. *Ochrana moře* (op.cit.). Str. 37.

5.2.1 Úprava znečišťování z pevniny v Úmluvě o mořském právu

Úmluva obsahuje ustanovení o znečišťování z pevniny v obecné rovině v čl. 194 (povinnost omezit vypouštění toxických, škodlivých nebo zhoubných látek, zvláště perzistentních, ze zdrojů umístěných na souši), dále v čl. 207 (povinnost přijímat opatření k zabraňování, umenšování a kontrole znečišťování mořského prostředí ze zdrojů umístěných na pevnině, včetně řek a jejich ústí; na oblastní úrovni mají státy v tomto ohledu usilovat o harmonizaci svých politik), a čl. 213 (obecná povinnost prosadit dodržování těchto předpisů). Celkově se tedy jedná o pouhé tři články věnované znečišťování z pevniny – pro porovnání, Úmluva obsahuje 15 článků o znečišťování z plavidel. Tento nepoměr je vysvětlován zejména převažujícím zájmem mezinárodního společenství na znečištění z plavidel v 70. letech, a dále tím, že míry znečišťování ze pevninských zdrojů si v době dojednávání Úmluvy ještě nikdo nebyl vědom. Nepochybnou roli hrála také neochota států přijímat závazky, které by mohly omezit jejich suverenitu, co se týče možností ekonomického rozvoje.²⁰⁷

Na rozdíl od ustanovení čl. 211, týkajících se předcházení znečišťování z lodí (viz výše), stanovuje v případě znečišťování z pevniny Úmluva povinnosti primárně státům; spolupráce na mezinárodní úrovni (v čl. 211 obsažená hned v podčlánku (1)) je v čl. 207 obsažena až v podčlánku 4. Smolek a Žáková porovnáním článků 207 a 211 docházejí k závěru, že se státy nechtěly zavazovat ve stejné míry, jako u jiných zdrojů znečištění.²⁰⁸ Hassan označuje formulaci čl. 207 za vágní a nepřesnou, a bez praktického dopadu.²⁰⁹ Ustanovení UNCLOS ohledně znečištění ze souše je kritizováno jako nejproblematictější a nejslabší z článků UNCLOS týkajících se znečištění moře.²¹⁰ S tímto hodnocením, zejména uvážíme-li poměr znečištění z pevninských zdrojů na celkovém množství v moři přítomného znečištění, nelze než naprosto souhlasit.

²⁰⁷ Ibidem.

²⁰⁸ SMOLEK a ŽÁKOVSKÁ. *Ochrana moře* (op.cit.). Str. 37.

²⁰⁹ HASSAN, Daud. *Protecting the Marine Environment from Land-based Sources of Pollution: Towards Effective International Cooperation*. Farnham: Ashgate Publishing Ltd., 2006. Str. 83.

²¹⁰ QING-NAN, Meng. *Land Based Marine Pollution* (op.cit.). Str. xi.

5.2.2 Úprava znečištění z pevniny v úmluvách o regionálních mořích

Jak již bylo řečeno výše, konkrétněji se znečištění z pevniny věnují regionální úmluvy. Tanaka²¹¹ si všímá, že většina regionálních úmluv původně nabízela podobný regulativní rámec: stanovení nebezpečných látek a jejich kategorizace do seznamů úplně zakázaných (černý seznam) a těch, jejichž vypouštění je podrobeno limitům (šedý seznam). Tento přístup je v nových regionálních úmluvách (např. Úmluva OSPAR nebo Helsinská) opouštěn ve prospěch komplexnějšího, ekosystémového přístupu.²¹²

Velmi detailně se znečišťování moře z pevniny věnuje **Úmluva OSPAR**. Tomu se nelze divit, koneckonců, jedna z úmluv, ze kterých Úmluva OSPAR vznikla, Pařížská úmluva, se znečištěním ze pevninských zdrojů zbývala jako svou výlučnou agendou. Úmluva v čl. 3 stanovuje obecnou povinnost zabraňovat znečištění z pevniny; konkrétní požadavky stanovuje Přílohy I. Článek 1 Přílohy I stanovuje povinnost užití nejlepších dostupných technologií a nejlepších environmentálních praktik pro bodové (průmysl/města) i plošné zdroje znečištění (zejm. zemědělství), podle čl. 2 Přílohy I mají strany povinnost každý nový bodový zdroj znečištění podrobit povolovací proceduře, a následně kontrolovat, zda jsou podmínky takového povolení dodržovány.

Helsinská úmluva se ke znečištění z pevniny vyslovuje ve čl. 5, který dále rozvíjí Příloha I (obsahuje seznam zakázaných látek, které je úplně nebo částečně zakázáno používat v oblasti úmoří Baltského moře) a detailně pak Příloha III. Ta obecně stanovuje povinnost užívání nejlepších dostupných technologií a praktik, a znečištěním mořského prostředí se konkrétně podle zdrojů, tedy z průmyslových provozů, měst a zemědělství. Všechny průmyslové zdroje znečištění, a dokonce i některé zdroje v zemědělství (velkochovy) musí mít povolení se stanovenými podmínkami, jejichž dodržování má být kontrolováno. Z diskutovaných regionálních úmluv je rámec Helsinské úmluvy nejpřísnější.

Barcelonská úmluva v původním znění stanovuje pouze rámcovou povinnost předcházení znečištění z pevniny. Její ustanovení rozvádí **Protokol o znečištění Středozemního moře z pevniny** (*Protocol for the Protection of Mediterranean Sea*

²¹¹ TANAKA, Yoshifumi. *Regulation of land-based marine pollution* (op.cit.). Str. 542.

against Pollution from Land-Based Sources, s ohledem na místo uzavření je někdy označován jako Syrakuský protokol). Protokol ve dvou Přílohách poskytuje seznam látek, jejichž vypouštění mají členské státy omezit zcela, respektive alespoň částečně (jejich vypouštění administrativně podmínit povolením podle Přílohy III). Protokol další iniciativu (sjednání emisních limitů, monitoring a kontrola) nechává smluvním stranám, tyto standardy se však daří přijímat pouze částečně.²¹³ Revidovaná Barcelonská úmluva pak na rozdíl od původního znění z roku 1976 stanoví stranám povinnost omezit znečištění Středozemního moře z pevninských zdrojů a vypracovat implementační plány, jejichž cílem je postupné omezování vypouštění nebezpečných látek (zejm. persistentních a bioakumulativních²¹⁴), až po úplné omezení jejich vypouštění.

Bukurešťská úmluva obsahuje obecnou povinnost omezovat znečištění Černého moře z pevniny v čl. VII, a přímo odkazuje na **Protokol o ochraně Černého moře před znečištěním z pevniny**, který je integrální součástí Úmluvy samotné. Protokol ve dvou Přílohách určuje látky, kterými je znečišťování Černého moře buď úplně zakázáno, nebo má být omezováno. Dále pro strany stanoví povinnost spolupráce, a rovněž identifikuje primární zdroje nečištění: komunální odpadní vody, odpadní vody z průmyslových provozů a zemědělství a lesnictví; mezi zdroje znečištění zahrnuje rovněž chladicí vody vypouštěné z jaderných elektráren a průmyslových provozů.

5.3 Mezinárodní dokumenty povahy *soft-law*

Zejména s ohledem na absenci specializované globální úmluvy hrají v případě znečišťování z pevninských zdrojů důležitou roli globálně závazné dokumenty povahy *soft-law*. Nejvýznamnějším *soft-law* dokumentem v oblasti předcházení znečištění ze země jsou **Montrealské směrnice ochrany mořského prostředí před znečištěním z pevninských zdrojů** (*Montreal Guidelines on the Protection of the Marine Environment*

²¹² Ibidem. Str. 556-557.

²¹³ CHUNG, Suh-Yong. Is the Convention-Protocol Approach Appropriate for Addressing Regional Marine Pollution? The Barcelona Convention System Revisited. *Penn State Environmental Law Review*. 2004, **13**. Str. 97. Citováno skrze SMOLEK a ŽÁKOVSKÁ. *Ochrana moře* (op.cit.). Str. 38.

²¹⁴ Akumulujících se v živých organismech. Například DDT se rozpouští v tělesném tuku mořských savců.

against Pollution from Land-based Sources, dále Montrealské směrnice).²¹⁵ Byly vypracovány v rámci UNEP v roce 1985; jejich přípravy se účastnili expertní zástupci 20 zemí (z dnešních států EU Finsko, Francie, Německo nebo Švédsko), řady agentur a orgánů OSN a dále některých NGOs (například IUCN). Směrnice na základě existujících úmluv (Pařížská úmluva, Helsinská úmluva, Protokol k Barcelonské úmluvě)²¹⁶ identifikují principy, instituty a procedury, které by se měly stát základními kameny integrované politiky ochrany moře skrze regulaci znečištění z pevniny, a formulují je do podoby 19 směrnic a 3 příloh.²¹⁷

Cílem Montrealských směrnic bylo poskytnout vládám návod při vytváření národní legislativy, vyjednávání regionálních úmluv týkajících se ochrany mořského prostředí a za ideálních okolností poskytnout podklad pro vyjednání globální úmluvy (k čemuž ovšem nikdy nedošlo).

5.4 Úprava znečištění z pevniny v právu EU

5.4.1 Ochrana sladkých vod

Nejzásadnější unijní politikou s dopadem na ochranu mořského prostředí před znečišťováním z pevninských zdrojů je integrovaná politika ochrany sladkých vod. V případě, že se znečišťující látky *a priori* nedostávají do vodních toků, nemohou je vodní toky donést dále do moře a ke znečištění moře tak vůbec nedojde. Kromě toho, některé ze směrnic na ochranu sladkých vod se vztahují i přímo na vody mořské (viz níže).

V oblasti ochrany vod EHS, ES i EU přijaly velké množství směrnic, které je zvykem periodizovat do čtyř vln.²¹⁸ První vlnou byly směrnice chránící vody podle jejich hospodářského účelu, tedy směrnice 75/440/ES o pitné vodě, směrnice 80/68/ES

²¹⁵ Text Montrealských směrnic k dispozici na

<http://www.pnuma.org/gobernanza/cd/Biblioteca/Derecho%20ambiental/28%20UNEPEnv-LawGuide&PrincN07.pdf> [cit. 1.6.2016].

²¹⁶ QING-NAN, Meng. *Land Based Marine Pollution* (op.cit.). Str. 168-171.

²¹⁷ HASSAN, Daud. *Protecting the Marine Environment* (op.cit.) Str. 90-91.

²¹⁸ Srovnej GRIMEAUD, David. Reforming EU Water law: Towards Sustainability? *European Environmental Law Review*. 2001, **10**(2). Str. 41-51. Str. 41-43. Dále srovnej STRNAD, Zdeněk a kol. *Vodní právo (druhé vydání)*. České Budějovice: Jihočeská Univerzita v Českých Budějovicích, 2015. Str. 31-33.

o podzemních vodách etc. První směrnici druhé vlny byla směrnice 91/271/ES o čištění městských odpadních vod, následovaná „Nitrátovou“ směrnicí 91/676/ES, a naznačuje přechod ke komplexnějšímu řešení problému ochrany sladkých vod před znečištěním. Vlajkovou směrnicí třetí vlny je Rámcová směrnice o vodách 2000/60/ES. Poslední, čtvrtou vlnou ochrany vod je Rámcová směrnice o strategii pro mořské prostředí (viz kapitola VI).

V rámci druhé vlny se v evropském právu etablovaly dva přístupy řešení znečištění vod nebezpečnými látkami: v případě jednoznačně určitelného zdroje znečištění (např. konkrétní průmyslový provoz) se jedná o systém povolení k činnosti (vypouštění znečišťujících látek), zatímco v případě znečištění, jehož zdroj nelze jednoznačně určit (např. zemědělství), se vypracovávají specifické programy.²¹⁹ Tento přístup používá i směrnice 91/271/ES o čištění městských odpadních vod. Mezi jejími cíli je výslovně zmíněna ochrana Severního moře. Směrnice stanovuje povinnost čištění odpadních vod městských aglomerací a určitých průmyslových odvětví (čl. 3 a 4), a dále povinnost stanovit citlivé oblasti (oblasti, které jsou ohroženy eutrofizací. čl. 5). Mezi „méně citlivé oblasti“ pak mohou být zařazeny i mořské oblasti (Příloha II, Část B). S ohledem na předcházení eutrofizaci vodního prostředí je důležitá i směrnice 91/676/ES o ochraně vod před znečištěním způsobeném dusičnany ze zemědělských zdrojů, tzv. „Nitrátová směrnice“. I u ní Komise mezi cíli zmiňuje ochranu Severního moře, tento cíl pak v rozhodnutí C-221/03 Komise proti Belgii rozvedl i Soudní dvůr, když řekl, že i procentuálně malé přispění belgického zemědělství k eutrofizaci Severního moře je významným zdrojem celkového znečištění Severního moře dusíkatými látkami.²²⁰

Základním dokumentem v unijní politice ochrany sladkých vod je dnes Rámcová směrnice o vodách (*Water Framework Directive*, dále WFD). Sama WFD se v odst. 21 odkazuje na závazky vyplývající z ustanovení regionálních úmluv, konkrétně Helsinské, OSPAR a Barcelonské, a Protokolu o ochraně Středozemního moře, a v čl. 1 stanovuje jako jeden ze svých vedlejších cílů ochranu mořských vod, čímž propojuje právní ochranu sladkých a mořských vod v EU do jediného rámce. WFD přistupuje k ochraně vod

²¹⁹ JANS a VEDDER. *European environmental law* (op.cit.). Str. 402.

holisticky: ustanovení WFD se aplikují v rámci povodí, tedy v celé oblasti, která je odvodňována jednou řekou, od pramene k ústí do moře (čl. 2 odst. 13), a v moři do vzdálenosti jedné míle od linie, od které se měří teritoriální vody (čl. 2 odst. 7).²²¹ Primárním cílem WFD je dosažení „dobrého stavu“ všech vod v EU (konkrétní environmentální cíle stanoví čl. 4). WFD při tom rozlišuje mezi povrchovými a podzemními vodami; mezi povrchové řadí i vody mořské (čl. 2 odst. 1). Pro oblast povrchových i podzemních vod však platí povinnost přijmout neprodleně opatření, které zabrání zhoršování jejich stavu (č. 4 odst. 1). Dobrý stav vod má ekologický a chemický parametr a vody musí být klasifikovány jako dobré v obou kritériích: ekologický stav odráží kvalitu plnění ekologických funkcí (konkrétní parametry stanovuje Příloha V WFD), zatímco chemický stav se vztahuje k míře znečištění (konkrétní Parametry stanoví Příloha IX). Dobrý stav všech vod v EU má být dosažen do roku 2015, s možností odkladů až do roku 2027 v odůvodněných případech.²²² Členské státy mají za účelem dosažení cílů směrnice určit na svém území jednotlivá povodí a tato povodí potom vhodně sloučit do správních obvodů „*oblastí povodí*.“ V rámci oblastí povodí pak stát za prvé musí vytvořit orgány, které je budou spravovat, a za druhé vytvořit koncepční plány povodí (čl. 13). V případě, že oblast povodí přesahuje oblast jediného členského státu, musí členské státy spolupracovat s ostatními státy v oblasti na vytvoření společných plánů. WFD rovněž umožňuje vytvoření chráněných oblastí, např. oblastí pro odběr pitné vody (konkrétně stanoví Příloha IV).

WFD obsahuje velké množství výjimek, které umožňují členským státům odkládat dosažení dobrého stavu vod, mimo jiné tím, že jim dávají velký prostor pro uvážení. To je některými autory kritizováno: Jans a Vedder uvádí jako příklad ustanovení čl. 4 odst. 4 písm. a) bod ii), které členským státům povoluje odložení lhůt v případě, že by dosažení odpovídajícího zlepšení v rámci dané lhůty bylo neúměrně nákladné.²²³

²²⁰ Rozhodnutí C-221/03 Komise proti Belgii ze dne 22.9.2005. Body 84-89.

²²¹ WFD tak v čl. 2 odst. 7 poněkud nekonceptně vytváří novou zónu „pobřežních vod“ (*coastal waters*).

²²² STRNAD a kol. *Vodní právo* (op.cit.). Str. 32.

²²³ JANS a VEDDER. *European environmental law* (op.cit.). Str. 395.

Na WFD coby rámcovou směrnicí jsou navázány další směrnice, z nichž ale jen některé mají dopad na ochranu mořského prostředí. Mezi ty se zásadním dopadem patří Směrnice 2006/11/ES o znečišťování některými nebezpečnými látkami vypouštěnými do vodního prostředí Společenství. Tato směrnice nahrazuje původní Směrnicí 76/464/ES, a geograficky se vztahuje na povrchové vody včetně teritoriálních vod v plné šíři. Naopak se výslovně nevztahuje na vypouštění látek z plavidel a shazování věcí do moře (čl. 2). Směrnice se zabývá dvěma skupinami látek (tzv. systém černého a šedého seznamu). Zatímco vypouštění látek podle Přílohy I má být ve výsledku omezeno úplně, vypouštění látek podle Přílohy II má být omezováno a řídí se maximálními emisními limity, které jsou stanoveny v souladu s WFD. Vypouštění látek podle Přílohy I podléhá povolení, které smí státy udělit jen na časově omezenou dobu (čl. 4).²²⁴

5.5 Shrnutí

Na rozdíl od jiných zdrojů znečištění mořského prostředí chybí v případě znečišťování z pevninských zdrojů závazný dokument globální povahy. Důvodem pro jeho absenci je zejména převažující vnímání znečišťování z pevniny jako národního nebo maximálně regionálního problému. Znečišťování z pevninských zdrojů se nicméně zabývají regionální úmluvy, a relevantní ustanovení v podobě článků, příloh a protokolů obsahují i úmluvy o regionálních mořích v evropském regionu, v jejichž rámci byla a je činná i EU. Sama EU přispívá k omezování znečišťování z pevninských zdrojů hlavně komplexní úpravou ochrany sladkých vod. Ta se od původně izolovaných nástrojů, jejichž účelem bylo zajištění fungování jednotného trhu, vyvinula směrem ke komplexním nástrojům, které k ochraně sladkých vod přistupují holisticky. Ochrana sladkých vod pracuje se dvěma základními přístupy: povolovacím režimem pro bodové zdroje znečištění a vytvářením koncepčních programů omezujících znečištění z plošných zdrojů. Hlavním nástrojem ochrany vod v EU je dnes Rámcová směrnice o vodách; společně s ní mají pro ochranu

²²⁴ Ustanovení o vydávání povolení byla nahrazena ustanoveními směrnice 2008/01/ES o integrovaném povolení, a následně směrnice 2010/75/ES o průmyslových emisích, která komplexně upravuje emise z průmyslových podniků, včetně emisí do vod. Srovnej JANS a VEDDER. *European environmental law* (op.cit.). Str. 402.

mořského prostředí zásadní důležitost také směrnice týkající se znečištění z městských aglomerací, průmyslu a ze zemědělství.

V oblasti ochrany mořského prostředí EU před znečištěním z pevniny vystupuje primárně v roli nadstátní organizace, vůči členským státům, kterým sekundárními právními akty v podobě směrnic ukládá povinnosti, jejichž správnou implementaci a plnění pak vynucuje. Na mezinárodní úrovni pak EU vystupovala dlouhodobě ve strukturách úmluv o regionálních mořích, a její činnost tam směřovala proti vytváření regionálních vyšších standardů ochrany před znečištěním ze suchozemských zdrojů. Vystupovala tedy paradoxně v roli, kterou jsem původně do svého schématu nezařadil; v roli, která ochraně mořského prostředí stanovením přísnějších standartů naopak bránila. Tuto roli však, s ohledem na aktuální vývoj, EU opustila, a v současné době je v rámci úmluv o regionálních mořích naopak velmi aktivním aktérem (viz kapitola VI).

Kapitola VI. EU a její současné iniciativy v ochraně mořského prostředí

Tato kapitola se zabývá současnou činností EU v oblasti ochrany mořského prostředí. Pojednává zejména o dvou dosud ne zcela implementovaných právních aktech: Rámcové směrnici o strategii pro mořské prostředí a Rámcové směrnici o územním plánování mořských prostor, a dále o směrnici o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři. Všimá si, nakolik tyto akty předcházejí mezinárodní úpravu, respektive jejich interakce s ní. V případě Rámcové směrnice o strategii pro mořské prostředí si zejména všimá unikátního způsobu implementace v rámci struktur úmluv o regionálních mořích. Závěr kapitoly se zabývá možnostmi rozšíření činnosti EU v oblasti ochrany moře v rovině úvah *de lege ferenda*.

6.1 Úvod

Po vytvoření integrovaných politik v oblasti námořní dopravy (viz kapitola IV) a ochrany sladkých vod (viz kapitola V) Evropská unie přistoupila k vypracování Integrované námořní politiky (*Integrated Maritime Policy*, dále IMP) v duchu udržitelného rozvoje, tedy skloubení ekonomického, environmentálního a sociálního aspektu při udržitelném využívání mořského prostředí. Koncepčním dokumentem IMP je Modrý růst (*Blue Growth*²²⁵). V tomto oficiálním dokumentu Komise poukazuje na to, že v EU existuje 5.4 milionu pracovních míst, které přímo souvisí s mořem, od rybolovu a těžby přes turismus po ochranu přírody.²²⁶ Ekonomický potenciál mořského prostředí tudíž není zanedbatelný. Z environmentálního hlediska si dokument všimá zejména možností pro další udržitelný růst v oblasti získávání energie z moře, chovu ryb v akvakulturách, turistiky nebo biotechnologií.²²⁷

²²⁵ EVROPSKÁ KOMISE. *Blue Growth*. 2012. [cit. 1.6.2016]. Str. 5. K dispozici na http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/documentation/publications/documents/blue-growth_en.pdf.

²²⁶ Ibidem. Str. 3 a 5.

²²⁷ Ibidem. Str. 6-15.

Environmentálním aspektem Modrého rozvoje se dále zabývá Strategie pro mořské prostředí (*Marine Strategy*)²²⁸, kladoucí důraz na integrovanou ochranu mořského prostředí a s ním souvisejících pevninských pobřežních oblastí. Základním právním nástrojem v této oblasti je Rámcová směrnice o strategii pro mořské prostředí (o které bude blíže pojednáno dále). Oficiální stránky generálního ředitelství pro životní prostředí environmentální část IMP začleňují do své Politiky mořského pobřeží a moře (*Coastal and Marine Policy*).²²⁹

Ke změně v přístupu ze strany EU, která oblast využívání a ochrany mořského prostředí do té doby nechávala členským státům, respektive jim uzavřeným regionálním úmluvám, vedlo více důvodů. Předně, po jejím vytvoření volal šestý Akční program pro životní prostředí, přijatý EU v roce 2002. Ten v oblasti mořského prostředí za prvé apeloval na Komisi ve věci reformy Společné rybářské politiky²³⁰, a za druhé konstatoval potřebu vytvoření jednotné a komplexní strategie ochrany mořského prostředí před znečišťováním a degradací v důsledku lidských aktivit (čl. 6 odst. 2 písm. g) Akčního plánu). Oficiální dokument Komise, který představuje důvody pro přijetí Strategie pro mořské prostředí, hovoří o plánu na *vytvoření dynamické námořní ekonomiky v harmonii se zdravým mořským prostředím*,²³¹ jedná se tedy o skloubení ekonomického, environmentálního a sociálního aspektu v duchu udržitelného rozvoje. Dokument jako důvod pro přijetí jednotného rámce uvádí nedostatečné plnění závazků ze stávajících právních nástrojů, zejména úmluv o regionálních mořích, a chybějící koordinaci z těchto dokumentů plynoucích závazků. Bohužel ale již neříká, které závazky má konkrétně na mysli. Frank spojuje vytváření integrované mořské politiky se změnou v postoji členských států, ve smyslu větší ochoty přijímat úpravu na úrovni EU, a rovněž snahu nezaostat za jinými

²²⁸ EVROPSKÁ KOMISE. *Tematická strategie ochrany a zachování mořského prostředí*. [cit. 1.6.2016].

K dispozici na <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52005DC0504&from=EN>.

²²⁹ Srovnej http://ec.europa.eu/environment/marine/eu-coast-and-marine-policy/index_en.htm, [cit. 1.6.2016].

²³⁰ K reformě Společné rybářské politiky viz ZAVŘEL, Zbyněk. *Evropská právní úprava udržitelného rybolovu*. Praha 2014. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta. Vedoucí práce ŽÁKOVSKÁ Karolina.

²³¹ EVROPSKÁ KOMISE. *EU Marine Strategy. The Story behind the Strategy*. [cit. 1.6.2016]. Str. 7.

K dispozici na http://ec.europa.eu/environment/marine/pdf/eumarinestrategy_storybook.pdf.

státy, které již podobnou politiku přijímají (např. USA).²³² V neposlední řadě nelze zapomenout na nové způsoby využívání oceánů, například rozvoj větrných elektráren umístěných v moři (*offshore renewables*), na jejichž rychlé rozšíření má Evropská unie, s ohledem na svou politiku podpory obnovitelných zdrojů, rovněž vliv.

Strategie pro mořské prostředí sleduje dva základní cíle: za prvé omezení znečišťování mořského prostředí a dosažení jeho dobrého ekologického stavu a za druhé integrované územní plánování, a to v pobřežních i mořských oblastech.

Prvním dokumentem přijatým v rámci strategie pro mořské prostředí bylo Doporučení 2002/413/EC k integrované správě pobřežních oblastí (*Recommendation on integrated coastal zone management*) z roku 2002. V Doporučení předkládá osm principů, které mají členské státy aplikovat při vytváření národních strategií a opatření; mezi nimi je například princip předběžné opatrnosti nebo zohlednění potřeb budoucích generací (tedy implicitní odkaz na koncept udržitelného rozvoje).

Závazný právní dokument o ochraně mořského prostředí připravovala EU několik let. Při jeho přípravě se EU snažila o maximální možné zapojení všech relevantních aktérů. Na přípravnou konferenci v Køge v Dánsku v roce 2002 byli pozváni zástupci 34 evropských států a 30 mezinárodních organizací a NGOs. Na konferenci byly vytvořeny čtyři pracovní skupiny (*Strategické cíle a záměry; Ekosystémový přístup k úpravě lidské činnosti, Evropský dohled nad kvalitou mořského prostředí a jeho hodnocení a Nebezpečné látky*), které vypracovaly podklady pro druhou konferenci v Rotterdamu v roce 2004. Na ní bylo přijato zásadní rozhodnutí dále v ochraně mořského prostředí postupovat duálně, tedy vypracovat obecnou, rámcovou strategii na úrovni EU, která by ovšem byla implementována a realizována na úrovni regionů v úzké spolupráci se zeměmi mimo EU zejména v rámci existujících úmluv. Významnou roli na konferenci sehrála Mezinárodní rada pro výzkum moře (*International Council for the Exploration of the Sea*, dále ICES)²³³, která vypracovala studii identifikující jednotlivé mořské ekoregiony, základní oblasti pro budoucí rámcovou směrnici. Mělo jich být celkem 14 a měly kromě oblastí zahrnutých do

²³² FRANK. *The European Community* (op.cit.). Str. 413.

²³³ Srovnej oficiální stránky ICES NA <http://www.ices.dk/explore-us/who-we-are/Pages/Who-we-are.aspx>, [cit. 1.6.2016].

již existujících regionálních úmluv zahrnout i významnou část Atlantického a Severního ledového oceánu.²³⁴ Konference rovněž rozhodla o integraci politik o ochraně sladkých a mořských vod, a o tom, že základním dokumentem navrhované strategie bude rámcová směrnice. Primárně měla připravovaná strategie cílit na ochranu Severozápadního Atlantiku, Baltského a Středozemního moře, a dále na moře „mimo EU“, zejména v rámci existujících mezinárodních mechanismů.²³⁵

6.2 Rámcová směrnice o strategii pro mořské prostředí

Po šesti letech příprav byla v roce 2008 přijata směrnice 2008/56/ES, Rámcová směrnice o strategii pro mořské prostředí (*Marine Strategy Framework Directive*, dále MSFD).

Důvodem pro přijetí MSFD byla snaha vytvořit v EU jednotný rámec pro ochranu všech čtyř okolních regionálních moří, ovšem při současném zachování specifického přístupu k ochraně každého z nich. MSFD, podobně jako WFD, stojí na kombinaci holistického přístupu k mořskému prostředí jako celku a ekosystémového přístupu. Stejně jako WFD stanovuje dlouhodobý závazek k ochraně mořského prostředí, s perspektivou postupného obnovení jeho dobrého stavu.²³⁶

Již výše zmíněná konference v Køge definovala jako základní cíl budoucí směrnice dosažení „dobrého environmentálního stavu“ (*good environmental status*), konceptu přítomného rovněž ve WFD. Jako sekundární cíle bylo identifikováno omezení znečišťování (chemické, radioaktivními látkami a látkami způsobujícími eutrofizaci, znečišťování z lodí a znečišťování moře pevnými odpady), kontrola aktivit s dopadem na mořské prostředí (rybolov, rozšíření záměrů podléhajících studiím EIA a integrovaná správa mořského pobřeží), a obecné zlepšení správy (*governance*).²³⁷ MSFD má rovněž přispívat k plnění závazků vyplývajících z Úmluvy o mořském právu a úmluv o regionálních mořích v evropském regionu (bod 19). Oproti původnímu návrhu nakonec

²³⁴ EK. *EU Marine Strategy* (op.cit.). Str. 19.

²³⁵ Jedná se o dobu před přistoupením Rumunska a Bulharska a rozšířením EU k Černému moři.

²³⁶ EK. *EU Marine Strategy* (op.cit.). Str. 16.

²³⁷ EK. *EU Marine Strategy* (op.cit.). Str. 23.

Směrnice formuluje ve stejném geografickém rozsahu pouze čtyři regiony²³⁸ (které v podstatě kopírují systém úmluv o regionálních mořích: severovýchodní Atlantik, Baltské, Středozemní a Černé moře), s možností jejich dalšího členění na subregiony, za účelem zohlednění regionálních zvláštností (např. Keltské nebo Jaderské moře) (čl. 4).

Jak již bylo řečeno, hlavním cílem MSFD je dosažení dobrého environmentálního stavu mořského prostředí. Za tím účelem mají členské státy vypracovat národní strategie pro jednotlivé mořské regiony a spolupracovat s dalšími členskými státy, se kterými určitý region sdílí (čl. 5). V rámci přípravy národní strategie nejprve posoudí panující stav mořského prostředí (čl. 8), a to provedením analýzy vlastností v závislosti na řadě kritérií (fyzikální, chemické a biologické vlastnosti, typy stanovišť a hydromorfologie), analýzy hlavních vlivů, zátěží a dopadů, a hospodářské a sociální analýzy využívání včetně analýzy nákladů vzniklých zhoršením stavu mořského prostředí. Následně členské státy stanoví charakteristiky, které musí mořské prostředí splňovat, aby bylo jeho stav možné považovat za „dobrý“ (č. 9). Členské státy si dále stanoví environmentální cíle, jejichž účelem je napomáhat dosažení dobrého environmentálního stavu mořského prostředí, a navrhnou je Komisi. Při jejich navrhování zohlední cíle stanovené pro daný region na národní, evropské nebo mezinárodní úrovni (čl. 10). MSFD tedy nechává členským státům velký prostor při určení konkrétních cílů.²³⁹ Směrnice ovšem stanovuje jednak deskriptory (tedy vlastnosti, které má mít mořské prostředí, které je dobrého ekologického stavu) a dále indikátory (vlastnosti, zátěže a dopady, ze kterých mají členské státy vycházet při stanovení stavu mořského prostředí). Jejich orientační seznamy tvoří její Přílohy I a III. Členské státy je vypracují, oznámí Komisi a po schválení budou provádět monitorovací programy pro sledování stavu mořského prostředí, na základě jednotných standardů stanovených na úrovni EU (čl. 11). Opatření podle čl. 9, 10 a 11 musí být oznámena Komisi, která zároveň posoudí, zda jsou dostatečná, a nařídí možné úpravy a doplnění.

²³⁸ Český překlad používá nekonceptně slovo „oblast“. Myslím si, že přesnější by bylo používat slovo „region“, zejména s ohledem na zavedený pojem „regionální moře“, na která MSFD ostatně často odkazuje.

²³⁹ UDOVYK, Oksana a GILEK, Michal. Participation and post-normal science in practice? Reality check for hazardous chemicals management in the European marine environment. *Futures*. 2014, **63**. Str. 15–25. Str. 18.

V závislosti na posouzení stavu mořského prostředí následně členské státy v rámci jednotlivých regionů a sub-regionů vypracují programy opatření, nutných pro dosažení dobrého stavu prostředí. Seznam možných opatření MSFD obsahuje Příloha VI. Členské státy mají při tom postupovat v souladu s opatřeními přijímanými podle směrnic o sladkých vodách (WFD, Směrnice o čištění městských odpadních vod). Při přijímání opatření mají zohledňovat požadavky udržitelného rozvoje a provádět analýzy dopadů. Mezi přijímaná opatření lze zařadit i zřizování chráněných v rámci systému NATURA 2000 či v rámci mezinárodních úmluv. I program opatření podléhá oznámení a posouzení Komise, která může nařídít úpravy a doplnění (čl. 16). Obsáhlý článek 14 stanoví celkem pět výjimek, pro případ že členský stát nemůže dosáhnout buď stanovených cílů nebo dobrého environmentálního stavu, a to buď vůbec (kvůli činnosti nebo nečinnosti, za kterou dotyčný členský stát není odpovědný, z přírodních důvodů, kvůli vyšší moci, nebo s ohledem na to, že ke změnám ve fyzikálním nebo chemickém charakteru vod dochází z nadřazených důvodů veřejného zájmu, který převažuje nad nepříznivým dopadem na mořské prostředí), nebo není schopen vyhovět stanovené lhůtě (přírodní podmínky). Pokud stát zjistí, že určitý problém, který má negativní vliv na stav jeho mořského prostředí, nemůže vyřešit na vnitrostátní úrovni, uvědomí o tom Komisi (čl. 15).

MSFD dále stanovuje povinnost aktualizací jednotlivých regionálních strategií, a to každých šest let (čl. 17), a dále povinnost vykazování zpráv Komisi (čl. 18). Komise sama pak zveřejní hodnotící zprávu o provádění směrnice nejpozději v roce 2019. Státy mají dále spolupracovat v rámci existujících regionálních institucí a struktur, zejména institucí zřízených rámci úmluv o regionálních mořích (čl. 6)

Harmonogram stanovil jako nejzazší datum implementace (vypracováním národních strategií) rok 2016, s účinností těchto opatření v roce 2018 a dosažením dobrého stavu mořského prostředí do roku 2020.

MSFD byla, a to ještě v období přípravy, tvrdě kritizována odborníky na ochranu mořského prostředí. Kritika se vztahovala k duplicitě úpravy (paralelní struktura k úmluvám o regionálních mořích), nerealistickému harmonogramu implementace, „zjemnění“ obsahu MSFD oproti původním návrhům nebo nedostatečné účasti

veřejnosti.²⁴⁰ K této kritice lze, s ohledem na dosud nedokončenou implementaci, podle mého názoru říci pouze to, že je na ni brzy, a že MSFD je konstruovaná tak, aby se v případě potřeby mohla v budoucnu dále rozvíjet.

6.2.1 Implementace MSFD a úmluvy o regionálních mořích

Již během přípravy MSFD se EU často vyjadřovala k budoucímu vztahu MSFD a existujících struktur úmluv o regionálních mořích, a popírala, že by snahou MSFD bylo tyto struktury nahradit.²⁴¹ Naopak, EU výslovně vyzývá členské státy ke spolupráci při implementaci MSFD a zejména při vytváření strategií pro sdílené mořské regiony v rámci stávajících regionálních struktur, včetně existujících regionálních úmluv (čl. 6). To je důležité zejména s ohledem na zamýšlený dopad MSFD na nečlenské země. Společný postup v rámci zavedených struktur může zajistit snazší přijetí MSFD třetími zeměmi, bez jejichž účasti a spolupráce by cílů MSFD nebylo možné dosáhnout. EU se také v rámci regionálních struktur začala více angažovat. Intenzifikovala spolupráci v rámci Barcelonské úmluvy v roce 2003 a jako pozorovatelka v rámci Bukurešťské úmluvy v roce 2004.²⁴²

V rámci jednotlivých regionálních úmluv byly pak přijaty regionální dokumenty ke společné implementaci MSFD, v rámci OSPAR a HELCOM byly dokonce vytvořeny speciální orgány. Monitorovací zprávy o mořském prostředí, vypracováváné v rámci struktur regionálních úmluv, rovněž posloužily pro posouzení stavu mořského prostředí jednotlivých států, tak jako vyžaduje MSFD (čl. 8).

V případě Úmluvy OSPAR byla pro implementaci MSFD vytvořena Koordinační skupina OSPAR (*OSPAR Coordination Group*) a implementace MSFD se dále promítla při vytváření Environmentální strategie pro Severovýchodní Atlantik (*North-East Atlantic Environment Strategy*), přijaté v roce 2010. Jejím cílem je mimo jiné koordinace implementace tak, aby strany OSPAR zároveň plnily svoje závazky jak vůči EU, tak vůči

²⁴⁰ FLETCHER, Stephan. Converting science to policy through stakeholder involvement: An analysis of the European Marine Strategy Directive. *Marine Pollution Bulletin*. 2007, **54**. Str. 1881-1886. Str. 182.

²⁴¹ FARMER, Andrew, BROWN, James, MILLER, Clare a PALLEMAERTS, Marc. *Policy Brief for the EP Environment Committee. Marine Thematic Strategy*. 2006. [cit. 1.6.2016]. Str. 4. K dispozici na http://www.ieep.eu/assets/577/EP_Marine_Thematic_Strategy_Briefing.pdf.

²⁴² EK. *EU Marine Strategy* (op.cit.). Str. 20.

OSPAR. V tomto ohledu pomáhá účastníkům se státům zejména možnost zvolit si environmentální cíle dle MSFD i dle OSPAR, které budou navzájem kompatibilní, a fakt, že čtyři z pěti sub-regionů OSPAR jsou zároveň sub-regiony MSFD. Za tímto účelem stanovila Komise OSPAR povinnost předložit dokumenty vypracovávané dle MSFD k oblasti severovýchodního Atlantiku rovněž Komisi OSPAR, a vypracovala k tomu rovněž odpovídající harmonogram.²⁴³

V rámci struktur Helsinské úmluvy byla vytvořena Skupina pro implementaci ekosystémového přístupu (*HELCOM Group for Implementation of Ecosystem Approach*). Při stanovení stavu prostředí Baltského moře byl použit monitorovací dokument Úvodní komplexní posouzení (*HELCOM Initial Holistic Assessment*) z roku 2010. Akční plán pro Baltské moře pak slouží jako podkladový dokument pro národní programy opatření zemí v úmoří Baltského moře.²⁴⁴

V rámci fóra UNEP pro Akční plán pro Středozemní moře (UNEP/MAP) byl jako podkladový dokument pro implementaci MSFD vypracován dokument Ekosystémový přístup (*Ecosystem Approach*), který měl právně určit vztah mezi cíli dle Akčního plánu pro Středozemní moře a MSFD a vytvořit jednotný sedmistupňový rámec, který by při implementaci MSFD odrážel specifika Středozemního moře. Nebyl sice vytvořen včas pro první fázi implementace MSFD, ale jeho další kroky poskytují podklad pro další fáze implementace, a to pro jak členské, tak zejména i nečlenské země EU. Jako dokument pro posouzení stavu Středozemního moře slouží dvojice dokumentů: Integrované počáteční posouzení stavu Středozemního moře (*Integrated initial assessment of the Mediterranean Sea*) z roku 2012 a Stav středomořského mořského a pobřežního prostředí (*State of the Mediterranean marine and coastal environment*) z roku 2013.²⁴⁵

²⁴³ OSPAR COMMISSION. *OSPAR Regional Implementation Framework for the EU Marine Strategy Framework Directive. MSFD Road Map*. 2010, [cit. 1.6.2016]. K dispozici na <http://www.ospar.org/documents?v=7239>.

²⁴⁴ MILIEU LTD. *Analysis of Regional Sea Convention needs ensuring better coherence of approaches under the Marine Strategy Framework Directive*. 2013. Str. 24 a 28. [cit. 1.6.2016]. K dispozici na http://ec.europa.eu/environment/marine/international-cooperation/regional-sea-conventions/bucharest/pdf/BS%20II_project%20report_final_18022016.pdf.

²⁴⁵ Ibidem. Str. 25 a 29.

V rámci Bukurešťské úmluvy dochází k implementaci MSFD při probíhajících změnách Strategického akčního plánu pro Černé moře. S ohledem na to, že EU není stranou této úmluvy, a současný geopolitický stav regionu, však změny Strategického akčního plánu a spolupráce na implementaci MSFD s nečlenskými zeměmi EU vážnou.

Pro efektivnější budoucí implementaci si EU v roce 2013 objednala nezávislou analýzu, která jí měla pomoci identifikovat oblasti, kde by měla dále asistovat orgánům regionálních úmluv při implementaci MSFD. Tato analýza (*Analysis of Regional Sea Convention needs ensuring better coherence of approaches under the Marine Strategy Framework Directive*) vycházela primárně z dotazníkové průzkumu participujících aktérů (*stakeholders*) a identifikovala řadu oblastí, ve kterých by EU měla jednotlivým regionálním úmluvám pomoci. Ačkoli si osobně myslím, že tato studie, s ohledem to, jak byla vypracována (tedy průzkum názorů aktéru, spíše než hloubková analýza; a dále malá účast, kdy odpovědělo pouze 48 z 301 dotázaných subjektů)²⁴⁶, má jen malou výpovědní hodnotu, EU při ní vycházela při poskytnutí institucionální a finanční podpory, poskytnuté pro řádnou implementaci MSFD Bulharsku, Maďarsku a Turecku v rámci struktur Bukurešťské úmluvy²⁴⁷ a spolufinancováním některých projektů UNEP v oblasti Středozemního moře.²⁴⁸

Ve výše zmíněné analýze se rovněž objevil anonymní názor, že po propojení Úmluvy OSPAR a práva EU skrze MSFD jsou strany Úmluvy OSPAR opatrnější při přijímání závazků, protože i jejich závazky dle Úmluvy OSPAR jsou nyní vynutitelné před Soudním dvorem, což negativně ovlivňuje ambicióznost cílů přijímaných dle Úmluvy OSPAR.²⁴⁹ Jinými slovy, členské státy EU se nyní obávají toho, že je Komise a Soudní dvůr budou vynuocovat. Tento názor, i když je plně pochopitelný, však bohužel není podepřen dalšími daty.

Při přijímání MSFD EU jako nadstátní instituce postupně sehrává všechny role, tak jsem si je definoval na počátku, od identifikace oblasti, kterou by bylo vhodné upravit na

²⁴⁶ Ibidem. Str. 5.

²⁴⁷ MILIEU LTD. *Analysis* (op.cit.).

²⁴⁸ Srovnej http://ec.europa.eu/environment/marine/pdf/Implementation_EcAp.pdf

²⁴⁹ MILIEU LTD. *Analysis of Regional Sea Convention* (op.cit.). Str. 24.

úrovni EU, přes oslovení relevantních aktérů a zajištění jejich participace, zajištění podpory pro přijetí až po asistenci při implementaci, kterou poskytuje státům i orgánům regionálních úmluv. Zda dojde rovněž k vynucování implementace se ale teprve ukáže, je to ale poměrně pravděpodobné. Schopnost přijetí komplexního dokumentu a zajištění jeho implementace dále posiluje EU coby aktérku na mezinárodní úrovni, což se ukazuje při implementaci v rámci regionálních úmluv, kde na implementaci spolupracují i nečlenské země. Zda komplexní úprava na úrovni EU rovněž způsobí přijetí podobného dokumentu v jiném regionu nebo zemi, se teprve ukáže, stejně jako nakolik bude ve výsledku fungovat Modrý růst. Na komplexní hodnocení role EU ve vztahu k MSFD je tedy zatím příliš brzy.

6.2.2 Směrnice o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři

První směrnicí přijatou v rámci MSFD se v roce 2013 stala Směrnice 2013/30/EU o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři. Směrnice představuje regionální reakci na havárii těžební plošiny *Deepwater Horizon*²⁵⁰, ke které došlo v roce 2010 (body 5 a 30). V této oblasti zatím chybí mezinárodní úmluva, a pro její přijetí ani není politická vůle.²⁵¹

Cílem směrnice je předcházení znečišťování při haváriích při těžbě ropy a zemního plynu z mořského dna, a to v celém rozsahu jurisdikcí členských států včetně kontinentálního šelfu. Jedná se tedy o nástroj, týkající se havarijního, nikoli operačního znečištění. Členské státy mají obecně zajistit, aby provozovatelé těžebních plošin přijali veškerá opatření pro předcházení havárií, mimo jiné aby provozovatelé nebyli této povinnosti zproštěni přesunutím odpovědnosti na třetí strany, zejm. dodavatele (čl. 3).

Při udělování licencí k provozování činností spojených s těžbou mají členské státy zohledňovat schopnost žadatelů o tuto licenci plnit požadavky stanovené směrnicí,

²⁵⁰ *Deepwater Horizon* byla plovoucí vrtná plošina v Mexickém zálivu, postavená v roce 2001 pro vrtání v extrémních hloubkách (v roce 2009 navrtala nejhlubší vrt v historii). Po explozi a požáru se plošina dne 22.4.2010 potopila, z vrtu ale nadále unikala ropa. Únik se podařilo zastavit až 15. července. Během 87 dnů uniklo z vrtu odhadovaných 627.000 tun ropy. Jednalo se o nejhorší ropnou havárii v dějinách těžby ropy z mořského dna, rozsahem ji předstihla pouze úmyslně vyvolaná ropná skvrna během války v Perském zálivu v roce 1991.

například technickou způsobilost reagovat na vzniklou havarijní situaci a finanční způsobilost pokrýt odpovědnost za škodu způsobenou možnou havárií, a jeho profil, tedy zda už někdy způsobil podobnou havárii. Bez této garance nesmí státy licence vydávat (čl. 4).²⁵² Při žádosti o licenci musí budoucí provozovatel předložit řadu dokumentů: zejména zprávu o významných rizicích (*Report on major hazards*), podnikový plán pro předcházení závažným haváriím, systém řízení bezpečnosti provozu a havarijní plán pro konkrétní těžební zařízení (čl. 11) a dále program nezávislého ověřování, tedy plán pravidelného auditu bezpečnostních a dalších opatření nezávislým subjektem, který ověřuje schopnost provozovatele předcházet závažným haváriím (č. 17). Tyto dokumenty členský stát před vydáním licence ověří, jinak licenci nesmí vydat. Konkrétní požadavky na jednotlivé předkládané dokumenty stanoví Přílohy I a II. Před započítáním nové těžební činnosti je povinná účast veřejnosti ve všech krocích vydávání povolení k průzkumnému vrtu (čl. 5). Členské státy jsou rovněž povinny zajistit finanční odpovědnost držitele licence za škody na životním prostředí. Mezi zvláštní povinnosti při provozu těžební plošiny pak patří schopnost zastavit těžební činnost (čl. 19).

Při studiu ustanovení směrnice 2013/30/EU je zřejmé, že reagují na průběh ropné skvrny způsobené *Deepwater Horizon*. To se zejména týká zákazu přenášení odpovědnosti mezi vlastníkem, provozovatelem a dodavateli, povinnosti vypracování havarijních plánů a jejich kontroly nezávislým subjektem, a v neposlední řadě schopnost uzavřít vrt v případě možného ohrožení mořského prostředí. Významný je rovněž geografický rozsah aplikace této směrnice, která se vztahuje na oblast celého Evropského hospodářského prostoru, tedy i na Norsko. Norsko nicméně prozatím odmítá ustanovení směrnice transponovat, a v souvislosti s tím též odmítá, že by ustanovení směrnice byla pro něj závazná.²⁵³ Je rovněž nutné říci, že ve Spojených státech, coby státě zejména zasaženém havárií *Deepwater Horizon*, byla nová legislativa o regulaci těžby ropy a zemního plynu v moři představena až

²⁵¹ LIU, Nengye. *Protection of the marine environment from offshore oil and gas activities*. In: RAYFUSE, Rosemary (ed.). *Research Handbook on Marine Environmental Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015. Str. 190-205. Str. 201-204.

²⁵² Těžba na mořském dně probíhá na principu udělování licencí k těžbě pro určitou geograficky stanovenou oblast, nikoli pro individuální vrt.

²⁵³ LIU, Nengye. *Protection of the marine environment from offshore oil and gas activities* (op.cit.). Str. 202.

v dubnu 2016, tři roky po směrnici 2013/30/EU. Je tedy možné říci, že EU v této oblasti působí jako příklad pro další země, a rovněž jako tvůrkyně inovativních řešení. Přesto ovšem EU není prozatím schopna zajistit implementaci této směrnice Norskem.

6.3 Rámcová směrnice o územním plánování námořních prostor

Podobně jako pevninské i mořské oblasti čelí stupňujícímu se tlaku na jejich využívání. Toto využívání může mít různou podobu, např. výstavbu elektráren obnovitelných zdrojů, těžbu surovin, rozšiřování přístavů, námořní dopravu, rybolov, chov ryb v akvakulturách, ochranu přírody nebo cestovní ruch. Tyto účely se však často navzájem vylučují, a je proto nutné jasně určit, kde má který z nich prioritu.

Jak již bylo řečeno výše, EU již v roce 2002 vydala nezávazné Doporučení o územním plánování v mořských oblastech. Toto doporučení bylo v roce 2014 nahrazeno závaznou směrnicí 2014/89/EU, kterou se stanoví rámec pro územní plánování námořních prostor (*maritime spatial planning directive*, dále MSPD). Důvodem pro přijetí MSPD je uvedena potřeba integrovaného nástroje pro plánování a správu námořních oblastí, které čelí rychle rostoucímu tlaku na využívání pro různé účely. Cílem směrnice je udržitelný růst pobřežních a mořských oblastí a udržitelné využívání mořských zdrojů (body 1 a 2). Za tím účelem mají členské státy do svého právního řádu začlenit a provádět územní plánování námořních prostor (čl. 1 a 4) v oblastech, na které se vztahuje MSFD, tedy v celé oblasti své jurisdikce (čl. 3). Cílem územního plánování námořních prostor je integrace ekonomických, environmentálních a sociálních zájmů a tím umožněný udržitelný rozvoj námořních oblastí (čl. 5). Hlavním nástrojem mají být Územní plány námořních prostor, v nichž je uvedeno prostorové a časové rozložení příslušných stávajících a budoucích činností a využití těchto prostor (č. 8). Mezi takto rozložené činnosti a zájmy patří např. chov ryb v akvakulturách, rybolov, průzkum ložisek a těžba surovin, výroba elektrické energie z obnovitelných zdrojů, námořní dopravní trasy, trasy podmořských kabelů a potrubí, nebo ochrana podmořského kulturního dědictví. Při vytváření plánů musí členské státy zajistit účast veřejnosti (čl. 9) a spolupracovat s dalšími členskými státy (čl. 11) i třetími zeměmi (čl. 12). Hotové Územní plány musí členské státy zveřejnit a do tří měsíců

od zveřejnění sdílet s Komisí a dotčenými členskými státy (čl. 14). Lhůta pro transpozici této směrnice uplyne 18. září 2016.

S ohledem na nedokončenou transpozici je nepochybně příliš brzo pro hodnocení MSPD a jejího vlivu na ochranu mořského prostředí, lze však říci, že se, zejména ve vztahu ke členským státům, které tento nástroj dosud nepoužívaly, jedná o krok správným směrem. Na mezinárodní úrovni EU vystupuje jako první aktér, který disponuje integrovaným nástrojem pro územní plánování v mořských oblastech. Ve srovnání s USA, kde úprava územního plánování v mořském prostředí postrádá jednotný rámec a je po částech obsažena ve značném množství právních norem,²⁵⁴ pak EU může opět vystupovat v pozici vzoru pro možné budoucí přijetí integrované úpravy.

6.4 Možnosti dalšího rozšíření činnosti EU ve věci ochrany mořského prostředí

Přijetí a implementace MSFD a MSPD ovšem neznamená, že je dosaženo úplné a uspokojivé ochrany mořského prostředí v EU. Na následujících řádcích budou představeny některé úvahy *de lege ferenda* zahrnující možné směry, kterými by se mohla dále ubírat evropská úprava ochrany mořského prostředí.

6.4.1 Posuzování vlivů v mořském prostředí

Důraz, který evropské právo životního prostředí klade na provádění předběžného posuzování vlivů staveb a dalších záměrů na životní prostředí (*environmental impact assessment*, dále EIA) nejlépe ilustruje přijetí a přísné vynucování Směrnice 2011/92/EU (dále „Směrnice EIA“). S ohledem na ochranu mořského prostředí však má zásadní vadu: cílí primárně na záměry, které jsou realizované na pevnině, a opomíjí ty, které jsou realizované v moři. Guerra a kol.²⁵⁵ si zejména všímají tři oblastí, které nespádají pod

²⁵⁴ Srovnej NATIONAL OCEANS COUNCIL. *Legal authorities relating to the implementation of coastal and marine spatial planning*. [cit. 1.6.2016]. K dispozici na

https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ceq/cmstp_legal_compendium_2-14-11.pdf.

²⁵⁵ GUERRA, Flávia, GRILO, Catarina, PEDROSO, Nuno M. a CABRAL, Henrique. *Environmental Impact Assessment in the marine environment: A comparison of legal frameworks*. Environmental Impact Assessment Review Vol.55 (2015). Str. 182–194.

záměry podléhající hodnocení EIA: vytváření umělých útesů (úmyslným potápěním plavidel), předběžný průzkum mořského dna kvůli možnosti těžby ropy nebo zemního plynu a využívání energie mořských vln k výrobě elektrické energie. Tyto činnosti přitom mohou mít zásadní vliv na mořské prostředí. Guerra a kol. docházejí k závěru, že všechny tři tyto aktivity by měly povinně procházet procesem EIA. Jako důvody kromě posouzení vlivů na mořské prostředí uvádějí rovněž zajištění účasti veřejnosti získání většího množství informací, zejména v případě využívání vlnové energie, která je stále velmi novým obnovitelným zdrojem energie s řadou neznámých. Jako vhodnou úroveň pro přijetí přísnějších pravidel pro povinné provádění studií EIA, zejména v případě podmořského průzkumu, Guerra a kol. doporučují úroveň EU.²⁵⁶

6.4.2 Znečištění mořského prostředí zvukem

O úpravě ochrany mořského prostředí před vysokofrekvenčními navigačními sonary, které mají škodlivé následky zejména pro kytovce, se v odborných kruzích diskutuje již poměrně dlouho. Existuje totiž silné podezření, že právě navigační sonary způsobují, že kytovci uvíznou na mělčinách a hynou.²⁵⁷ Na úrovni mezinárodního práva se touto problematikou zabývají orgány regionálních evropských dohod o ochraně malých kytovců, přijaté v rámci Úmluvy o ochraně stěhovavých druhů živočichů (tzv. Bonnské úmluvy), Dohody o ochraně malých kytovců Baltského a Severního moře a Dohody o ochraně kytovců Černého moře, Středozemního moře a přilehlé atlantské oblasti, které na toto téma rovněž přijaly několik rezolucí a nezávazných doporučujících směrnic.²⁵⁸ Problémem je nezávaznost těchto dokumentů, stejně jako absence koncepčního nástroje, který by problematiku upravit v celé oblasti evropských moří. S ohledem na to, že jedním z deskriptorů pro určení dobrého ekologického stavu dle MSFD je právě taková hladina podmořského zvuku, která nemá na mořské prostředí nežádoucí účinky, už EU určité kroky

²⁵⁶ Ibidem. Str. 192.

²⁵⁷ Srovnej ANDRESKA, Dominik. Aktuální problémy ochrany mořských savců. *Biologie, chemie, zeměpis*. 2016, **25**(1). Str. 6-13. Str. 12.

²⁵⁸ Viz DOLMAN, Sarah, EVANS, Peter G.B., NOTARBARTOLO-DI-SCIARA, Giuseppe a FRISCH, Heidrun. Active sonar, beaked whales and European regional policy. *Marine Pollution Bulletin*. 2011, **63**(1-4). Str. 27-34.

podniká. V rámci implementace MSFD si EU rovněž nechala vypracovat studii.²⁵⁹ S ohledem na všechny okolnosti je ovšem na zvážení, zda by další postup EU neměl mít podobu konkrétního, pokud možno závazného dokumentu.

6.5 Shrnutí

Poslední kapitola se zabývala recentním vývojem a právními akty, které EU přijala v rámci Strategie pro mořské prostředí. Ta je environmentálním pilířem Integrované námořní politiky, politiky EU, jejímž cílem je využívání mořského prostředí v duchu udržitelného rozvoje. Hlavním nástrojem Strategie je Rámcová směrnice pro mořské prostředí, ještě ne plně implementovaná směrnice, jejímž cílem je dosažení dobrého stavu mořského prostředí EU do roku 2020. Specifikem MSFD je způsob její implementace, ke které dochází v rámci existujících struktur úmluv o regionálních mořích, což zároveň umožňuje splnit vedlejší cíl MSFD, zajištění specifického přístupu k ochraně jednotlivých evropských regionálních moří. Druhou důležitou směrnicí je Rámcová směrnice o územním plánování námořních prostor, která představuje koncepční nástroj pro skloubení různých zájmů na využívání mořského prostředí. Protože ani jeden z těchto nástrojů nebyl dosud plně implementován, není možné je zatím komplexně hodnotit. Už jejich přijetím ale EU výrazně posouvá dosaženou úroveň ochrany mořského prostředí a v tomto ohledu snad poslouží jako vzor i dalším zemím nebo mezinárodním organizacím.

²⁵⁹ MILIEU LTD. *European Marine Strategy Framework Directive - Good Environmental Status MSFD GES): Report of the Technical Subgroup on Underwater noise and other forms of energy*. 2012. [cit. 1.6.2016]. K dispozici na http://ec.europa.eu/environment/marine/pdf/MSFD_reportTSG_Noise.pdf.

Závěr

Na předchozích stranách jsem se zabýval otázkou, jakou roli, přesněji jaké role hraje EU v ochraně mořského prostředí. Na přehledu, analýze a komparaci právně závazných i nezávazných (*soft-law*) aktů přijatých na úrovni mezinárodního práva a práva EU jsem se snažil ukázat, nakolik EU zpřísňuje standard ochrany mořského prostředí v evropském regionu a jaký vliv má v tomtéž ohledu na mezinárodní úrovni.

Nejprve jsem v I. kapitole představil funkce mořského prostředí a služby, které plní pro lidstvo. Dále jsem vymezil pojem ochrany mořského prostředí, zejména, proč jsem do něj nezařadil ochranu mořské biodiverzity a živých mořských zdrojů. V poslední části I. kapitoly jsem definoval pojem rolí EU v ochraně mořského prostředí. EU chápu ve dvou rovinách – jednak jako nadstátní organizaci, v nadřazeném postavení ke členským státům, a za druhé jako mezinárodní organizaci, v rovnoprávném postavení vůči ostatním aktérům v mezinárodním společenství. Funkce, které EU v těchto dvou polohách může zastávat, se od sebe odlišují, a právě tato dualita podstaty umožňuje EU mít v mezinárodním právu ochrany životního prostředí, jehož je ochrana mořského prostředí součástí, zvláštní vliv.

Ve II. kapitole jsem představil systém mezinárodního práva ochrany mořského prostředí, od obyčejového práva a právních zásad přes úpravu v Úmluvě OSN o mořském právu, která jako rámcový dokument definuje pojmy jako znečištění mořského prostředí a identifikuje jeho zdroje, až po sektorové úmluvy a úmluvy o regionálních mořích. Analyzoval jsem rovněž relevantní dokumenty povahy *soft-law*, které slouží jednak jako podklad při tvorbě závazných dokumentů, a za druhé jako interpretační vodítko.

Ve III. kapitole jsem se zabýval vývojem vztahu EHS/ES a EU k ochraně mořského prostředí. EHS donedávna postrádala politiku ochrany mořského prostředí, a úprava s nepřímým vlivem pro ochranu moře byla roztržena do jiných politik. Analyzoval jsem rovněž účast EHS/ES/EU v Úmluvě o mořském právu a zapojení EHS/ES do struktur úmluv o regionálních mořích, v rámci kterých bránilo vytváření přísnějších regionálních standardů ochrany moře, než jaký platil v rámci EHS/ES, a kde hrálo roli, kterou jsem nepředpokládal; totiž aktéra, který účinnější ochraně mořského prostředí naopak brání.

Ve IV. kapitole jsem se soustředil na předcházení znečišťování mořského prostředí z plavidel, což byla první oblast ochrany moře, kterou ES, zejména po haváriích tankerů *Erika* a *Prestige*, komplexně upravilo. Využívající možnosti kontrolovat stav plavidel, kterou mezinárodní právo dává státům přístavu, nastavilo ES a EU přísnější environmentální standardy než ty, které do té doby platily na mezinárodní úrovni, a donutilo Mezinárodní námořní organizaci (IMO) zpřísnit i globální pravidla, aby nedošlo k vytvoření vyššího standardu v evropském regionu a IMO neztratila vliv na stanovování závazných standardů pro mezinárodní lodní dopravu. Ve zvláštní roli „vyděračky“ (ovšem v pozitivním slova smyslu) EU zapříčinila přijetí přísnějších globálních pravidel mezinárodní organizací, jíž ani není členkou. Umožnila jí to její ekonomická síla, a rovněž schopnost vytvořit pravidla a vynutit na svých členských státech jejich dodržování.

V V. kapitole jsem se věnoval evropské úpravě předcházení znečišťování z pevninských zdrojů. Poměrově se jedná o nejvýznamnější zdroj znečištění, který k celkovému množství znečištění v mořském pobřeží přispívá zhruba 80 %. S ohledem na absenci globální úmluvy o tomto zdroji znečišťování existuje relevantní úprava v mezinárodním právu na úrovni úmluv o regionálních mořích, jednotlivé standardy se ale velmi liší. EU je v této oblasti činná jednak právě v regionálních úmluvách, významnější dopad má ale unijní úprava ochrany sladkých vod, dnes obsažená v Rámcové směrnici o vodách, která propojuje ochranu sladkých a mořských vod, a dalších významných směrnicích z této oblasti, zejména směrnici o čištění městských odpadních vod a směrnici o znečištění ze zemědělských zdrojů.

Ještě dále při prozkoumávání vztahu mezi EU a regionálními úmluvami jsem se dostal v VI. Kapitole, zkoumající současné iniciativy EU v ochraně mořského prostředí. V rámci Integrované mořské politiky, politiky EU pro zajištění udržitelného růstu mořských a přímořských oblastí, byla během posledních zhruba deseti let přijata řada právních aktů na ochranu mořského prostředí. Nejdůležitějším z nich je Rámcová směrnice o strategii pro mořské prostředí (MSFD), jejímž cílem je dosažení dobrého stavu všech mořských oblastí v EU do roku 2020. Při její přípravě EU postupně vystřídala všechny funkce nadstátní aktérky: identifikovala oblast, kterou by bylo vhodné upravit na úrovni EU, mobilizovala možné případné spolupracující aktéry, vytvořila rámec pro přípravu, pro

výsledný právní akt získala podporu v unijním legislativním procesu, a v současné době pomáhá členským státům a institucím úmluv o regionálních mořích při její implementaci. Právě implementace MSFD, k níž dochází v rámci jednotlivých regionálních úmluv, ukazuje spojitost evropského a mezinárodního prvku ochrany mořského prostředí, kdy pouze spolupráce všech aktérů může zajistit účinnou ochranu mořského prostředí. Mezi další nedávno přijaté právní akty v oblasti ochrany mořského prostředí patří směrnice o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři, reagující na havárii ropné plošiny *Deepwater Horizon* a stanovující přísná pravidla pro provozování ropných a těžebních plošin ve vodách EU. Posledním významným nástrojem Integrované mořské politiky je Rámcová směrnice o územním plánování námořních prostor. Jejím cílem je vytvoření nástrojů pro koncepční a udržitelný rozvoj mořských oblastí s jasně stanovenými účely využívání. Jedná se o svého druhu první podobný nástroj tohoto druhu, a EU tady vystupuje jako vzor pro další aktéry.

Abych tedy zodpověděl v úvodu této práce položené otázky: fakt, že EU jedná ve dvou různých rolích, jí v oblasti ochrany moře umožňuje v jejím geografickém rozsahu dosáhnout vyšší a komplexnější úroveň ochrany, než kdyby se jednalo o prostou mezinárodní organizaci. EU se jednak může zavazovat na mezinárodní úrovni, vyjednávat mezinárodní dohody a být členkou mezinárodních organizací, které se zabývají ochranou mořského prostředí, tak jak jí to umožňuje primární právo, ale zároveň disponuje účinným mechanismem vynucování závazků na svých členských státech, bez ohledu na to, zda se jedná o závazky vůči EU nebo o závazky vyplývající z mezinárodního práva, neboť nedodržování závazků plynoucích z mezinárodního práva je rovněž nedodržováním závazků vůči EU samé. V rámci EU se tudíž neprojevuje častá slabina mezinárodních úmluv o ochraně životního prostředí, spočívající v nedodržování závazků. Zvláštní vztah s členskými státy, tedy její supranacionální povaha, pak EU umožňuje na mezinárodní úrovni vystupovat v lepší, mocnější pozici než v pozici klasické mezinárodní organizace, což se projevilo například tím, že na mezinárodní úrovni dokáže dokonce zapříčinit přijetí přísnějších globálně platných standardů organizací, ve které ani není členkou.

Seznam použité literatury

Knihy:

1. ALVAREZ, José E. *International Organisations as Law-Makers*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
2. DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Mezinárodní právo životního prostředí. II. Část (zvláštní)*. Beroun: Eva Rozkotová – IFEC, 2008.
3. DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Mezinárodní právo životního prostředí. I. část (obecná)*. Beroun: Eva Rozkotová – IFEC, 2008.
4. FRANK, Veronica. *The European Community and Marine Environmental Protection in the International Law of the Sea. Implementing Global Obligations at the Regional Level* Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2007.
5. GILLERSPIE, Alexander. *Conservation, Biodiversity and International Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2011.
6. HARRISON, James. *Making the Law of the Sea*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
7. HASSAN, Daud. *Protecting the Marine Environment from Land-based Sources of Pollution: Towards Effective International Cooperation*. Farnham: Ashgate Publishing Ltd., 2006.
8. JANS, Jan H. a VEDDER, Hans H.B. *European Environmental Law After Lisbon (4th Ed.)* Groningen: Europa Law Publishing, 2014.
9. MALENOVSKÝ, Jiří. *Mezinárodní právo veřejné (5. vydání)*. Brno: Masarykova Univerzita, 2008.
10. ONDŘEJ, Jan. *Právo mezinárodních prostorů*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004.
11. QING-NAN, Meng. *Land Based Marine Pollution: International Law Development*. London/Dordrecht/Boston: Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1987.
12. RAYFUSE, Rosemary (ed.). *Research Handbook on International Marine Environmental Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015.
13. ROTHWELL, Donald, ELFERINK OUDE Alex, SCOTT, Karen a STEPHENS, Tim. *The Oxford handbook of the law of the sea. First edition*. Oxford: Oxford University Press, 2015.

14. SALVARANI, Roberto. *The EC Directive on Port State Control: A Policy Statement*. The International Journal of Marine and Coastal Law. 1996, **11**(2). Str. 225-231.
15. SANDS, Phillipe a kol. *Principles of International Environmental Law (3rd Edition)*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
16. STEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. Praha: Linde, 2006.
17. STEPHENS, Tim. *International Courts and Environmental Protection*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
18. STRNAD, Zdeněk a kol. *Vodní právo (druhé vydání)*. České Budějovice: Jihočeská Univerzita v Českých Budějovicích, 2015.
19. SVOBODA, Petr. *Úvod do Evropského práva. 4. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2011.
20. ŠTURMA, Pavel a kol. *Konkurující jurisdikce mezinárodních rozhodovacích orgánů*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2009.
21. ŠTURMA, Pavel, TOMÁŠEK, Michal et al. *Nové jevy v právu na počátku 21. století. III. Proměny veřejného práva*. Praha: Karolinum, 2009.
22. TAN, Alan Kheen-Jin. *Vessel-Source Marine Pollution*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
23. TANAKA, Yoshifumi. *The International Law of the Sea, 2nd Ed.* Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
24. VOGLER, John. *The European Union as actor in international environmental politics*. Environmental Politics Vol. 8 Iss. 3 (1999). Str. 24-48.
25. ZAVŘEL, Zbyněk. *Evropská právní úprava udržitelného rybolovu*. Praha 2014. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta. Vedoucí práce ŽÁKOVSKÁ Karolina.
26. ŽÁKOVSKÁ, Karolina. *Ochrana mořské biodiverzity v mezinárodním právu*. Praha: Právnická fakulta UK, 2010.

Články v odborných časopisech:

27. ANDRESKA, Dominik. Aktuální problémy ochrany mořských savců. *Biologie, chemie, zeměpis*. 2016, **25**(1). Str. 6-13.

28. ANDRESKA, Dominik. Environmentální a právní aspekty mořského rybolovu (1). *Biologie, chemie, zeměpis*. 2016, **25**(2). Str. 58-62.
29. ANDRESKA, Dominik. Environmentální a právní aspekty mořského rybolovu (2). *Biologie, chemie, zeměpis*. 2016, **25**(3). Str. 119-122.
30. ANDRESKA, Dominik. Judikatura mezinárodních soudů ve věci ochrany mořského prostředí a mořských živých zdrojů. *České právo životního prostředí*. 2016, **1** (v tisku).
31. BOYES, Suzanne a ELLIOT, Michael. The ultimate 'horrendogram': International law, European directives & national implementation. *Marine Pollution Bulletin*. 2014, **86**(1-2). Str. 39–47.
32. DOLMAN, Sarah, EVANS, Peter G.B., NOTARBARTOLO-DI-SCIARA, Giuseppe a FRISCH, Heidrun. Active sonar, beaked whales and European regional policy. *Marine Pollution Bulletin*. 2011, **63**(1-4). Str. 27-34.
33. FLETCHER, Stephan. Converting science to policy through stakeholder involvement: An analysis of the European Marine Strategy Directive. *Marine Pollution Bulletin*. 2007, **54**. Str. 1881-1886.
34. GRIMEAUD, David. Reforming EU Water law: Towards Sustainability? *European Environmental Law Review*. 2001, **10**(2). Str. 41-51.
35. GUERRA, Flávia, GRILO, Catarina, PEDROSO, Nuno M. a CABRAL, Henrique. Environmental Impact Assessment in the marine environment: A comparison of legal frameworks. *Environmental Impact Assessment Review*. 2015, **55**. Str. 182–194.
36. CHUNG, Suh-Yong. Is the Convention-Protocol Approach Appropriate for Addressing Regional Marine Pollution? The Barcelona Convention System Revisited. *Penn State Environmental Law Review*. 2004, **13**.
37. KESER, Ivana. The Common Maritime Transport Policy of the European Union – the Protection and Preservation of the Marine Environment. *Comparative Maritime Law*. 2011, **50**. Str. 269-304.
38. PAASIVIRTA, Essa. The European Union and the United Nations Convention on the Law of the Sea. *Fordham International Law Journal*. 2015, **38**(4). Str. 1045-1071.
39. REGUEIRO, Juan, GARZA-GIL, Dolores a VARELA-FUENTE, Manuel M. Marine economy: A proposal for its definition in the European Union. *Marine Policy*. 2013, **42**. Str. 111–124.

40. REMY, Carol Elisabeth. U.S. Territorial Sea Extension: Jurisdiction and International Environmental Protection. *Fordham International Law Journal*. 1992, **16**(4). Str. 1208-1252.
41. SALVARANI, Roberto. The EC Directive on Port State Control: A Policy Statement. *The International Journal of Marine and Coastal Law*. 1996, **11**(2). Str. 225-231.
42. SMETACEK, Victor, a kol. Deep carbon export from a Southern Ocean iron-fertilized diatom bloom. *Nature*. 2012, **487**. Str. 313-319.
43. TANAKA, Yoshifumi. *Regulation of land-based marine pollution in international law: a comparative analysis between global and regional legal frameworks. Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht (Heidelberg Journal of International Law)*. 2006, **66**(3). Str. 535-574.
44. UDOVYK, Oksana a GILEK, Michal. Participation and post-normal science in practice? Reality check for hazardous chemicals management in the European marine environment. *Futures*. 2014, **63**. Str. 15–25.
45. VAN LEEUWEN, Judith a KERN, Kristine. The External Dimension of European Union Marine Governance: Institutional Interplay between the EU and the International Maritime Organisation. *Global Environmental Politics*. 2013, **13**(1). Str. 69-87.
46. VOGLER, John. The European Contribution to Global Environmental Governance. *International Affairs*. 2005, **81**(4). Str. 835-849.
47. VOGLER, John. The European Union as actor in international environmental politics. *Environmental Politics*. 1999, **8**(3). Str. 24-48.
48. ZITO, Anthony R. The European Union as an environmental leader in a global environment. *Globalizations*. 2005, **2**(3). Str. 363-375.

Příspěvky ve sbornících a kolektivních monografiích:

49. AUSTEN, Melanie, HATTAM, Caroline a BÖRGER, Tobias. *Ecosystem services and benefits from marine ecosystems*. In CROWE, Tasman P. & FRID, Christopher J. (eds.). *Marine Ecosystems. Human Impacts on Biodiversity, Functioning and Services*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. Str. 21-41.
50. CROWE, Tasman P. & FRID, Christopher J. *Introduction. Ecosystem services and benefits from marine ecosystems*. In CROWE, Tasman P. & FRID, Christopher J. (eds.). *Marine Ecosystems. Human Impacts on Biodiversity, Functioning and Services*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. Str. 3-20.

51. GROEN Lisanne, a OBERTHÜR, Sebastian. *Global environmental institutions*. In: JØRGENSEN, Knud Erik a LAATIKAINEN, Katie Verlin (eds.). *Routledge Handbook on the European Union and International Institutions*. Abingdon: Routledge, 2013. Str. 282-294.
52. CHURCHILL, Robin. *The LOSC regime for protection of the marine environment – fit for the twenty-first century?* In: RAYFUSE, Rosemary (ed.). *Research Handbook on Marine Environmental Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015. Str. 12-22.
53. JOHNSTON, Emma L. a MAYER-PINTO, Marianna. *Pollution: effects of chemical constaminants and debris*. In: CROWE, Tasman P. a FRID, Christopher J. (eds.). *Marine Ecosystems. Human Impacts on Biodiversity, Functioning and Services*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. Str. 244-273.
54. LIU, Nengye. *Protection of the marine environment from offshore oil and gas activities*. In: RAYFUSE, Rosemary (ed.). *Research Handbook on Marine Environmental Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015. Str. 190-205.
55. ORAL, Nilufer. *Forty years of the UNEP Regional Seas Programme: from past to future*. In: RAYFUSE, Rosemary (ed.). *Research Handbook on International Marine Environmental Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015. Str. 339-362.
56. OSBORN, David. *Land-based pollution and the marine environment*. In: RAYFUSE, Rosemary (ed.). *Research Handbook on Marine Environmental Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015. Str. 81-104.
57. SMOLEK, Martin a ŽÁKOVSKÁ, Karolina. *Ochrana moře*. In: DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Mezinárodní právo životního prostředí. II. Část (zvláštní)*. Beroun, Eva Rozkotová – IFEC, 2008. Str. 26-101.
58. SMOLEK, Martin. *Vztah evropských společenství k mezinárodní ochraně životního prostředí*. In: DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Mezinárodní právo životního prostředí. I. část (obecná)*. Beroun: Eva Rozkotová – IFEC, 2008. Str. 24-34.
59. TANAKA, Yoshifumi. *Principles of international marine environmental law*. In: RAYFUSE, Rosemary (ed.). *Research Handbook on Marine Environmental Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015. Str. 34-35.
60. VANDERZWAAG, David L. *The international control of ocean dumping: navigating from permissive to to precautionary shores*. In RAYFUSE, Rosemary (ed.). *Research Handbook on International Marine Environmental Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015. Str. 132-147.

61. ZÁSTĚROVÁ, Jana. Prameny mezinárodního práva životního prostředí. In DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Mezinárodní právo životního prostředí. I. část (obecná)*. Beroun: Eva Rozkotová – IFEC, 2008. Str. 58-84.

Další zdroje:

62. EVROPSKÁ KOMISE. *EU Marine Strategy. The Story behind the Strategy*. [cit. 1.6.2016]. K dispozici na http://ec.europa.eu/environment/marine/pdf/eumarinestrategy_storybook.pdf.
63. EVROPSKÁ KOMISE. *Blue Growth*. 2012. [cit. 1.6.2016]. K dispozici na http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/documentation/publications/documents/blue-growth_en.pdf.
64. EVROPSKÁ KOMISE. *Tematická strategie ochrany a zachování mořského prostředí*. [cit. 1.6.2016]. K dispozici na <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52005DC0504&from=EN>.
65. FARMER, Andrew, BROWN, James, MILLER, Clare a PALLEMAERTS, Marc. *Policy Brief for the EP Environment Committee. Marine Thematic Strategy*. 2006. [cit. 1.6.2016]. K dispozici na http://www.ieep.eu/assets/577/EP_Marine_Thematic_Strategy_Briefing.pdf.
66. MILIEU LTD. *Analysis of Regional Sea Convention needs ensuring better coherence of approaches under the Marine Strategy Framework Directive*. 2013. [cit. 1.6.2016]. K dispozici na http://ec.europa.eu/environment/marine/international-cooperation/regional-sea-conventions/bucharest/pdf/BS%20II_project%20report_final_18022016.pdf.
67. MILIEU LTD. *European Marine Strategy Framework Directive - Good Environmental Status MSFD GES): Report of the Technical Subgroup on Underwater noise and other forms of energy*. 2012. [cit. 1.6.2016]. K dispozici na http://ec.europa.eu/environment/marine/pdf/MSFD_reportTSG_Noise.pdf.
68. NATIONAL OCEANS COUNCIL. *Legal authorities relating to the implementation of coastal and marine spatial planning*. [cit. 1.6.2016]. K dispozici na https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ceq/cmstp_legal_compendum_2-14-11.pdf.
69. OSPAR COMMISSION. *OSPAR Regional Implementation Framework for the EU Marine Strategy Framework Directive. MSFD Road Map*. 2010, [cit. 1.6.2016]. K dispozici na <http://www.ospar.org/documents?v=7239>.

Abstrakt

Předložená diplomová práce se zabývá právní úpravou ochrany mořského prostředí. Kromě přehledu právní úpravy ochrany mořského prostředí v mezinárodním a evropském právu se na komparaci a analýze obou těchto systémů snaží ukázat, jaké role v ochraně mořského prostředí EU sehrává. K EU práce přistupuje ve dvou rovinách, jednak jako k nadstátní instituci a jednak jako k mezinárodní organizaci. Práce konkrétně porovnává například úpravu znečištění z plavidel nebo z pevninských zdrojů na úrovni mezinárodního práva a práva EU, obsahuje rovněž rozbor nových Rámcových směrnic o strategii pro mořské prostředí a územním plánování mořských prostorů. Práce dochází k závěru, že právě fakt, že vystupuje jak v roli nadstátní, tak mezinárodní organizace, umožňuje EU dosáhnout vyšší regionální úrovně ochrany evropských moří a zároveň jí dává lepší pozici jako mezinárodnímu aktérce.

Abstract

The presented thesis focuses on marine environmental law. Aside from providing an overview of marine environmental law on both international and European Union (EU) level, the thesis aims to show through an analysis and comparison, what the European Union takes on in the marine environment protection. The thesis approaches the EU in two different aspects, first as a supranational entity and second as an international organisation. The thesis in detail compares the international and EU law on prevention of vessel source pollution or pollution from land-based sources. It also includes an analysis of the new Framework directives on marine strategy and maritime spatial planning. The thesis arrives at conclusion that the duality of the EU being a supranational organisation on the one hand and an international organisation on the other enables the EU to achieve more stringent protection of maritime environment of European seas and also gives the EU better negotiating position as an actor on the international level.

Shrnutí

Předložená diplomová práce se zabývá analýzou a komparací právní úpravy ochrany mořského prostředí na úrovni mezinárodního a evropského práva. Snaží se přitom rovněž zodpovědět otázku, nakolik fakt, že EU vystupuje ve dvou různých rolích (jednak jako nadstátní a za druhé jako mezinárodní organizace), umožňuje EU dosáhnout vyšší regionální úrovně ochrany mořského prostředí, respektive účinněji ovlivňovat vývoj práva ochrany mořského prostředí.

Práce postupně analyzuje úpravu ochrany mořského prostředí v mezinárodním právu a v právu EU, a na konkrétních případech úpravy předcházení znečišťování mořského prostředí z plavidel a z pevninských zdrojů, a dále na analýze Rámcové směrnice o strategii pro mořské prostředí a její implementaci ukazuje interakce EU s členskými státy a aktéry na mezinárodní úrovni.

Fakt, že EU jedná ve dvou různých rolích, jí v oblasti ochrany moře umožňuje dosáhnout vyšší a komplexnější úrovně ochrany, než kdyby se jednalo o prostou mezinárodní organizaci. EU se jednak může zavazovat na mezinárodní úrovni, vyjednávat mezinárodní dohody a být členkou mezinárodních organizací, které se zabývají ochranou mořského prostředí, tak jak jí to umožňuje primární právo, ale zároveň disponuje účinným mechanismem vynucování závazků na svých členských státech, bez ohledu na to, zda se jedná o závazky vůči EU nebo o závazky vyplývající z mezinárodního práva, neboť nedodržování závazků plynoucích z mezinárodního práva je rovněž nedodržováním závazků vůči EU samé. V rámci EU se tudíž neprojevuje častá slabina mezinárodních úmluv o ochraně životního prostředí, spočívající v nedodržování závazků. Zvláštní vztah s členskými státy, tedy její supranacionální povaha, pak EU umožňuje na mezinárodní úrovni vystupovat v lepší, mocnější pozici než jako klasické mezinárodní organizace – na mezinárodní úrovni dokáže dokonce zapříčinit přijetí přísnějších globálně platných standardů organizací, ve které ani není členkou.

Summary

The submitted diploma thesis concerns an analysis and comparison of legal protection of marine environment on the international and European Union (EU) level. It aims to answer the question, how does the fact that EU takes on two different roles (as a supranational and as an international organisation) enables it to reach a higher regional level of marine environment protection, i.e. to effectively influence the development of legal protection marine environment.

The thesis analyses international and European Union legal protection of marine environment and on particular examples of legal protection such as the prevention of pollution from land-based sources and further through an analyses of the Marine Strategy Framework Directive and its implementation shows the interaction of the EU with its member states and other stakeholders on the international level.

The fact that the EU acts also as a supranational entity enables it to reach a higher level of marine environment protection and more complex level of protection. Stemming from the primary law, the EU can bind itself on the international level, negotiate international agreements and be a member of international organisations which are aimed at protecting marine environment. But the EU also has an effective mechanism to enforce legal obligations both stemming from its own legal provisions as well as international law, as international law obligations are obligations towards the EU as well. Therefore, the EU does not suffer from the typical weakness of international law which is the inability to enforce obligations. The special relationship between the EU and its member states, i.e. its supranational nature, enables the EU to act as a stronger stakeholder on the international level, at least in comparison with other international organisations – on the international level it can cause the adoption of more stringent, globally enforceable standards even in organisations, to which it is not a member.

Název práce v anglickém jazyce

Role of the European Union in protection of the marine environment

Klíčová slova

Evropská; unie; ochrana; mořské; prostředí; moře; právo

Key words

European; union; protection; marine; environment; sea; law